

**EFICÁCIA DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO BRASILEIRA NOS CONSELHOS DE  
FISCALIZAÇÃO DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL COM CIRCUNSCRIÇÃO NO ESTADO DO  
MARANHÃO**

**PÂMELA ALESSANDRA BORGES DE SOUSA MARINHO**

**Mestrado em Direito Público**

**Dissertação de Mestrado**

**Doutora Joana Rita de Sousa Covelo de Abreu**

**09/2020**



UNIVERSIDADE PORTUCALENSE



**UNIVERSIDADE PORTUCALENSE**  
**Departamento de Direito**

**EFICÁCIA DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO BRASILEIRA NOS  
CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL COM  
CIRCUNSCRIÇÃO NO ESTADO DO MARANHÃO**

Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Portucalense para a obtenção do grau de Mestre em Direito, sob a supervisão da Professora Doutora Joana Rita de Sousa Covelo de Abreu.

**PÂMELA ALESSANDRA BORGES DE SOUSA MARINHO**

**Porto, setembro de 2020**

Dedico este trabalho a Deus e aos meus familiares pela compreensão, carinho, apoio e incentivos para mais esta tão valiosa conquista.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, pela minha existência, seu amor e cuidado, que me afugentaram das dores, dando-me força e saúde para continuar a caminhada.

Aos meus grandes tesouros, meus filhos Marcos Samuel Sousa Marinho e Lucas Gabriel Sousa Marinho, nortes em minha vida, que sempre me impulsionam a não desistir de lutar e vencer os obstáculos.

Ao meu grande amigo e esposo, Marcos Fernandes Marinho, pelo amor, cumplicidade e encorajamento, que me tornam uma mulher mais forte e determinada.

Aos meus pais, José Maurício de Sousa e Assunção de Maria Borges de Sousa, pelos avultosos ensinamentos e orações que estruturam minha formação com valores e princípios.

Ao meu irmão Giordano Bruno Borges de Sousa e minha cunhada Priscilla Tarsis Luso Sousa, pelo carinho e incentivos constantes.

Aos meus avós, tios, tias, primos, primas e demais familiares pelo estímulo e torcida.

A Professora Doutora Joana Rita de Sousa Covelo de Abreu, pelos exemplos de simplicidade, serenidade e pelas demonstrações de confiança e consideração durante a execução desta pesquisa.

Ao meu querido amigo e Mestre Heron de Jesus Garcez Pinheiro, pelas estimadas colaborações e pelo auxílio ao desenvolvimento deste estudo.

A todos os funcionários do CREA/MA, que nesses onze anos de carreira no conselho, acentuaram a inclinação pela temática.

Ao Presidente, Vice-Presidente e à Superintendente do CREA-MA, respectivamente, Eng. Berilo Macedo da Silva, Eng. Nelson Bello Cavalcanti e Eng. Maria Odinea Melo Santos Ribeiro, pelo apoio a finalização desta dissertação.

Aos meus amigos de trabalho Viviane Cardoso Abrantes, Juciel do Nascimento Almeida e aos colegas de profissão Drs. Heron de Jesus Garcez Pinheiro, Alexandro Bastos, Geraldo Praseres e Nathalia Pereira, cujas colaborações permitiram-me a conclusão desta pesquisa.

A todos os professores do Centro de Estudos Constitucionais e de Gestão Pública - GECGP, em especial o Doutor Sergio Tamer, e funcionários da instituição que foram instrumentos fundamentais para a realização deste mestrado.

A todos os queridos colegas de turma da CECGP que compartilharam momentos de dificuldades, indecisão, mas também de alegria e de vitórias.

Aos professores do Departamento de Direito da Universidade Portucalense, na pessoa da professora Doutora Mônica Martinez Campos, que contribuíram para esta formação acadêmica.

A todos que, direta ou indiretamente, auxiliaram-me nesta trajetória que representa a concretização de um sonho, o tributo da minha mais imensa gratidão.

“Em nossa sociedade, Expor o privado é  
uma virtude e um dever público.”

Zygmunt Bauman

## RESUMO

A presente pesquisa objetiva examinar os Conselhos de Fiscalização do Exercício Profissional no tocante à aplicação da Lei de Acesso à Informação Pública (Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), com destaque para a eficácia deste normativo. A informação pública é um bem público de uso comum da sociedade, que deve ser disponibilizada, ressalvados os impedimentos legais, pelos sujeitos das funções públicas. Dentre os sujeitos subordinados à Lei de Acesso à Informação Pública encontram-se as autarquias, a exemplo dos Conselhos de Fiscalização do Exercício Profissional. Este estudo versa especificamente sobre o acesso à informação nos Conselhos de Fiscalização do Exercício Profissional, com o objetivo de verificar a sua eficácia nos referidos conselhos com circunscrição no Estado do Maranhão. O trabalho é desenvolvido mediante a técnica de pesquisa bibliográfica e de campo, através da análise dos sítios eletrônicos dos Conselhos Profissionais, atento ao método hipotético-dedutivo de abordagem. Para atender ao proposto, o texto final é dividido em três partes: a primeira discorre sobre o direito universal de acesso à informação pública; a segunda trata dos Conselhos de Fiscalização do Exercício Profissional, com destaque para o surgimento e fiscalização dessas entidades profissionais; e a terceira analisa a eficácia da Lei de Acesso à Informação Pública nos conselhos profissionais do Estado do Maranhão.

**Palavras-chave:** Informação Pública. Acesso à Informação. Lei de Acesso à Informação. LAI. Conselhos Profissionais.

## ABSTRACT

This research aims to examine the Supervisory Boards of Professional Practice regarding the application of the Law on Access to Public Information (Federal Law No. 12,527, of November 18, 2011), with emphasis on the effectiveness of this regulation. Public information is a public good for the common use of society, which must be made available, subject to legal impediments, by the subjects of public functions. Among the subjects subordinated to the Law of Access to Public Information are the autarchies, like the Councils for Supervision of Professional Practice. This study deals specifically with access to information in the Professional Exercise Supervisory Councils, with the objective of verifying its effectiveness in the referred councils with circumscription in the State of Maranhão. The work is developed through the technique of bibliographic and field research, through the analysis of the websites of the Professional Councils, paying attention to the hypothetical-deductive approach. To meet the proposal, the final text is divided into three parts: the first discusses the universal right of access to public information; the second deals with the Professional Exercise Inspection Councils, with emphasis on the emergence and inspection of these professional entities; and the third analyzes the effectiveness of the Law on Access to Public Information in the professional councils of the State of Maranhão.

**Keywords:** Public Information. Access to information. Access to Information Law. LAI. Professional Advice.

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE ABREVIATURAS .....</b>	<b>011</b>
<b>LISTA DE FIGURAS .....</b>	<b>013</b>
<b>LISTA DE QUADROS .....</b>	<b>014</b>
<b>LISTAS DE GRÁFICOS .....</b>	<b>015</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>016</b>
<b>CAPÍTULO 1 - DIREITO UNIVERSAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>022</b>
<b>1.1 Estado de direito e a acesso à informação pública.....</b>	<b>038</b>
<b>1.1.1Transparências pública .....</b>	<b>043</b>
<b>1.1.2 Informação pública .....</b>	<b>067</b>
<b>1.2 Direito universal de acesso à informação pública na ordem jurídica brasileira .....</b>	<b>076</b>
<b>1.2.1 O contexto e a evolução do direito de acesso à informação pública no Brasil.....</b>	<b>081</b>
<b>1.2.2 . Lei de Acesso à Informação: o que deve ser disponibilizado e sua Instrumentalização .....</b>	<b>094</b>
<b>CAPÍTULO 2 - CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL.....</b>	<b>103</b>
<b>2.1 Estado de direito e os conselhos de fiscalização do exercício profissional.....</b>	<b>103</b>
<b>2.1.1 Surgimentos dos Conselhos de Fiscalização do Exercício Profissional.....</b>	<b>115</b>
<b>2.1 Direito comparado: semelhança e diferenças entre o direito português e o brasileiro .....</b>	<b>131</b>
<b>2.2 Controles nos conselhos brasileiros de fiscalização do exercício profissional.....</b>	<b>148</b>
<b>2.2.1 Naturezas jurídica pública dos Conselhos de Fiscalização do Exercício Profissional .....</b>	<b>149</b>
<b>2.2.2 Atuações do TCU nos Conselhos de Fiscalização do Exercício Profissional .....</b>	<b>163</b>

<b>CAPÍTULO 3 - EFICÁCIA DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NOS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO ESTADO DO MARANHÃO .....</b>	<b>168</b>
<b>3.1 Caracterização da pesquisa: universo, população e amostra .....</b>	<b>170</b>
<b>3.2 Apresentação e análise dos dados .....</b>	<b>174</b>
<b>3.2.1 Acesso à informação nos <i>websites</i> .....</b>	<b>174</b>
<b>3.2.2 Disponibilização das informações mínimas legais .....</b>	<b>195</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>211</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>218</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS

<b>CF/88</b>	Constituição Federal de 1988
<b>CRA/MA</b>	Conselho Regional de Administração do Maranhão
<b>CAU/MA</b>	Conselho de Arquitetura e Urbanismos do Maranhão
<b>CRB 13</b>	Conselho Regional de Biblioteconomia do Maranhão da 13ª Região
<b>CRBIO 05</b>	Conselho Regional de Biologia da 5ª Região
<b>CRBM 2</b>	Conselho Regional de Biomedicina da 2ª Região
<b>CRC/MA</b>	Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Maranhão
<b>CRECI/MA</b>	Conselho Regional de Corretores de Imóveis do Maranhão
<b>CORECON/MA</b>	Conselho Regional de Economia do Maranhão
<b>CRED III</b>	Conselho Regional de Economistas Domésticas da 3ª Região
<b>CREF 15</b>	Conselho Regional de Educação Física da 15ª Região
<b>COREN/MA</b>	Conselho Regional de Enfermagem do Maranhão
<b>CREA/MA</b>	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Maranhão
<b>CONRE 3</b>	Conselho Regional de Estatística da 3ª Região
<b>CRF/MA</b>	Conselho Regional de Farmácia do Maranhão
<b>CREFITO 16</b>	Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 16ª Região
<b>CREFONO8</b>	Conselho Regional de Fonologia da 8ª Região
<b>CRM/MA</b>	Conselho Regional de Medicina do Maranhão
<b>CRMV/MA</b>	Conselho Regional de Medicina Veterinária do Maranhão
<b>OMBR/MA</b>	Conselho Regional da Ordem dos Músicos do Brasil do Maranhão
<b>COREM 4R</b>	Conselho Regional de Museologia da 4ª Região
<b>CRN 6</b>	Conselho Regional de Nutrição da 6ª Região
<b>CRO/MA</b>	Conselho Regional de Odontologia do Maranhão
<b>CRP/MA</b>	Conselho Regional de Psicologia do Maranhão
<b>CRQ XI</b>	Conselho Regional de Química da 11ª Região
<b>CRTR 17</b>	Conselho Regional de Radiologia da 17ª Região
<b>CONRERP 6</b>	Conselho Regional das Relações Públicas da 6ª Região
<b>CORE/MA</b>	Conselho Regional dos Representantes Comerciais do Maranhão
<b>CRESS/MA</b>	Conselho Regional de Serviço Social do Maranhão

<b>CRT 02</b>	Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 2ª Região
<b>LAI</b>	Lei de Acesso à Informação
<b>SIC</b>	Serviço de Informação ao Cidadão
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Página do portal de Transparência do CRA/MA .....	175
Figura 2: Página do portal de Transparência do CAU/MA .....	176
Figura 3: Página do portal de Transparência do CRB13 .....	176
Figura 4: Página do portal de Transparência do CRBIO 05 .....	177
Figura 5: Página do portal de Transparência do CRBM 2 .....	177
Figura 6: Página do portal de Transparência do CRC/MA .....	178
Figura 7: Página do portal de Transparência do CRECI/MA .....	178
Figura 8: Página do portal de Transparência do CORECON/MA .....	179
Figura 9: Página do portal de Transparência do CRED III .....	179
Figura 10: Página do portal de Transparência do CREF 15 .....	180
Figura 11: Página do portal de Transparência do COREN/MA .....	180
Figura 12: Página do portal de Transparência do CREA/MA .....	181
Figura 13: Página do portal de Transparência do CONRE 03 .....	181
Figura 14: Página do portal de Transparência do CRF/MA .....	182
Figura 15: Página do portal de Transparência do CREFITO 16 .....	182
Figura 16: Página do portal de Transparência do CREFONO 8 .....	183
Figura 17: Página do portal de Transparência do CRM/MA .....	183
Figura 18: Página do portal de Transparência do CRMV/MA .....	184
Figura 19: Página do portal de Transparência do OMBR/MA .....	184
Figura 20: Página do portal de Transparência do COREM 4R .....	185
Figura 21: Página do portal de Transparência do CRN 6 .....	185
Figura 22: Página do portal de Transparência do CRO/MA .....	186
Figura 23: Página do portal de Transparência do CRP/MA .....	186
Figura 24: Página do portal de Transparência do CRQ-XI .....	187
Figura 25: Página do portal de Transparência do CRTR 17 .....	187
Figura 26: Página do portal de Transparência do CONRERP 6 .....	188
Figura 27: Página do portal de Transparência do CORE/MA .....	188
Figura 28: Página do portal de Transparência do CRESS/MA .....	189
Figura 29: Página do portal de Transparência do CRT-02 .....	189

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Panorama das leis de criação dos Conselhos Profissionais .....171

Quadro 2: Relação dos *sites* dos Conselhos Profissionais Regionais .....172

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01: Resultado dos itens endereço, funcionamento e implantação do SIC.....	190
Gráfico 02: Resultado da intercessão dos itens referente ao acesso à informação nos websites .....	195
Gráfico 03: Resultado dos conselhos que disponibilizam as informações mínimas .....	198
Gráfico 04: Resultado dos conselhos que atualizam suas informações .....	198

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988<sup>1</sup> - CF/88 constituiu a República Federativa do Brasil na forma de Estado Democrático e Social de Direito, aportado em princípios voltados à concretização do direito internacional dos direitos humanos, cuja base principal é a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948<sup>2</sup>, convertidos em direitos fundamentais pela ordem interna brasileira.

O modelo de Administração Pública brasileiro está arquitetado na CF/88, não apenas por meio da organização e estrutura administrativa, mas também através dos princípios jurídico-constitucionais que informam e subordinam a respectiva atividade<sup>3</sup>. Consta no *caput* do artigo 37º da CF/88 que a Administração Pública “obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

A Administração Pública, tal como é concebida na CF/88, é, por natureza, “pública” e, portanto, “aberta”, na medida em que tem a função de garantir a todos os cidadãos o direito de amplo acesso à informação pública, desde que a informação pretendida não seja legalmente considerada sigilosa.

Na forma do inciso XXXIII, do artigo 5º da CF/88, “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”, com a ressalva daquelas “cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Para assegurar esse direito, na prática, o Poder Constituinte de 1988 estatuiu que o legislador ordinário disciplinasse “as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta, regulando especialmente [...] o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo” (inciso II,

---

<sup>1</sup> BRASIL, Constituição (1988). *Constituição Federal de 1988*. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 05 fev. 2020.

<sup>2</sup> ONU, Organização das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948*. Declaração Universal dos Direitos Humanos (*United Nations High Commissioner for Human Rights*), adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III), em 10 de dezembro de 1948. In: *DHnet, Rede Direitos Humanos e Cultura*. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm>>. Acesso em: 05 fev. 2020..

<sup>3</sup> CARVALHO, Raquel Maria Resende Duarte. *O direito à informação administrativa procedimental*. Porto: Publicações Universidade Católica, 1999. p. 20.

do parágrafo 3º, do artigo 5º, da CF/88). Foi para atender a esse mandamento constitucional que o legislador ordinário criou a Lei de Acesso à Informação - LAI, Lei de Acesso à Informação Pública ou Lei da Transparência (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011<sup>4</sup>) que regula o acesso a informações<sup>5</sup>. Esta lei foi regulamentada pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012<sup>6</sup>.

Este estudo tem como objeto de investigação a LAI, com o objetivo de verificar de que forma o instituto do acesso à informação é efetivado no âmbito dos conselhos profissionais com circunscrição no Estado do Maranhão.

O direito de acesso à informação pública é um elemento essencial dos sistemas de base jurídico-constitucional e se traduz no direito de qualquer pessoa requerer e receber dos órgãos públicos, informações públicas por eles produzidas, adquiridas ou custodiadas.

Os conselhos profissionais ou conselhos de fiscalização profissional, embora não integrem o Orçamento Geral da União e sejam regulados normativamente pelas próprias leis específicas que os criaram, arrecadam contribuições parafiscais e, de acordo com o Supremo Tribunal Federal - STF<sup>7</sup>, possuem natureza jurídica autárquica, razões pelas quais se submetem à LAI que regula o acesso à informações, previsto na CF/88, e abrange todas as autarquias, sem nenhuma exceção.

---

<sup>4</sup> BRASIL, Legislação. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do parágrafo 3º, do artigo 37º e no parágrafo 2º, do artigo 216º da Constituição Federal de 1988; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 05 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2020.

<sup>5</sup> A opção, para este texto, é a forma por extenso “Lei de Acesso à Informação”.

<sup>6</sup> BRASIL, Legislação. *Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012*. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do artigo 5º, no inciso II do parágrafo 3º do artigo 37º e no parágrafo 2º do artigo 216º da Constituição Federal de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2020.

<sup>7</sup> “Ementa: Mandado de segurança. Os Conselhos Regionais de Medicina, como sucede com o Conselho Federal, são autarquias federais sujeitas à prestação de contas ao Tribunal de Contas da União por força do disposto no inciso II do artigo 71º da atual Constituição. Improcedência das alegações de ilegalidade quanto à imposição, pelo Tribunal de Contas da União, de multa e de afastamento temporário do exercício da Presidência ao Presidente do Conselho Regional de Medicina em causa. Mandado de segurança indeferido” (STF, Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança - MS nº 22.643/SC*. Tribunal Pleno. Relator Moreira Alves. Julgado em 06 de agosto de 1998. Publicado no DJ de 04 de dezembro de 1998, p. 00013. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS+22643%29&pagina=2&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y8ertzym>>. Acesso em: 29 jan. 2020).

A LAI é uma norma que estabelece o direito de acesso à informação pública e dispõe que toda pessoa tem direito a solicitar e receber informação gerada, administrada ou em poder das instituições e demais entes obrigados, a qual deverá ser prestada de maneira oportuna e clara, sem que, para tanto, seja questionada sobre o destino que será dado à informação obtida.

Esta lei promove o acesso à informação mediante procedimentos simples e rápidos, propicia a transparência por meio da difusão da informação, promove a participação cidadã e o controle na gestão dos recursos públicos arrecadados pelas instituições públicas e entidades afins.

A importância do estudo desse tema, na esfera jurídica, aflorou da constatação de que, de acordo com o TCU<sup>8</sup>, o Brasil conta atualmente (últimos dados disponíveis são do ano de 2016) com 535 (quinhentos e trinta e cinco) conselhos de fiscalização profissional que, juntos, arrecadam em recursos públicos de forma compulsória, mais de R\$ 3 bilhões anuais<sup>9</sup>. Porém, averigua que os referidos conselhos profissionais brasileiros experienciam dificuldades em cumprir as determinações básicas da LAI, vigente desde maio de 2012. Verificou, no geral, que o índice de transparência,

---

<sup>8</sup> TCU, Tribunal de Contas da União. *Conselhos de fiscalização profissional ainda não seguem Lei da Transparência, aponta Tribunal de Contas da União*. In: *Notícia* de 02 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/conselhos-de-fiscalizacao-profissional-ainda-nao-seguem-lei-da-transparencia-aponta-tcu.htm>>. Acesso em: 29 jan. 2020; CRESSRS, Conselho Regional de Serviço Social do Rio Grande do Sul. *Segundo o Tribunal de Contas da União, os Conselhos Profissionais são tribunais de ética e disciplina: os Conselhos julgam e aplicam penalidades, não defendem os profissionais, defendem a profissão e protegem a sociedade*. In: *Notícias*, de 13 de março de 2019. Disponível em: <<http://www.cressrs.org.br/noticia/segundo-o-tcu,-os-conselhos-profissionais-sao-tribunais-de-etica-e-disciplina>>. Acesso em: 29 jan. 2020.

<sup>9</sup> Segundo o Jornal Gazeta do Povo, numa reportagem sobre receita dos conselhos profissionais, divulgada em agosto de 2019, “dos conselhos analisados, as seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil são as que mais dependem de seus associados. Em 2017 (últimos dados disponíveis), as anuidades representavam em média 83% da receita total do órgão. Os valores das contribuições referentes a 2018 são ainda mais incompletos, o que inviabiliza calcular o montante arrecadado nesse ano. A regional em que as contribuições têm peso maior é a do Estado de São Paulo. Em 2017, a Ordem dos Advogados do Brasil do Estado de São Paulo arrecadou R\$ 304 milhões, sendo que R\$ 285 milhões vieram das anuidades, ou seja, 94% do total. Já a Ordem dos Advogados do Rio Grande do Norte é a menos dependente de seus inscritos (38%). Foram R\$ 7,5 milhões vindo das contribuições, numa receita total de R\$ 20 milhões. Apesar de não ser o conselho mais rico, a Ordem dos Advogados do Brasil é o que mais arrecada com as anuidades. Dados publicados no portal da transparência indicam que o órgão arrecadou ao menos R\$ 529 milhões em 2017 por meio das anuidades. O montante é sem dúvida superior, já que nove seccionais - algumas entre as maiores do país - não revelam seus dados. São elas: Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Acre, Amapá, Piauí e Roraima” (TORRENTE, Andrea. *Alvo de Guedes, anuidades representam até 94% da receita bilionária dos conselhos profissionais*. In: *Gazeta do Povo*, de 02 de agosto de 2019. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/republica/conselhos-profissionais-arrecadacao-anuidades/>>. Acesso em: 29 jan. 2020).

levando-se em conta os requisitos definidos na LAI e em normas conexas, é significativamente baixo.

Ao tratarem da fiscalização, pelos tribunais de contas, da densificação do princípio da publicidade pelos portais de transparência, Caroline Muller Bittencourt e Janriê Rodrigues Reck<sup>10</sup> verificam que existe “razoável normatização” para os portais de transparência, porém, ainda não é suficiente, além da escassa construção científica sobre o tema e das dúvidas sobre o que o portal deve conter e como as informações devem ser apresentadas.

Na auditoria, o TCU constatou que a maioria dos conselhos, tanto federais como regionais, não disponibilizam em seus sítios eletrônicos oficiais informações primárias, integrais e atualizadas, além de não possibilitarem o uso dos dados e não divulgarem sequer o conteúdo mínimo exigido pela LAI. Diante desta problematização questiona-se: qual a eficácia da LAI nos conselhos profissionais com circunscrição no Estado do Maranhão?

Como hipótese testável, tem-se que os conselhos profissionais, por serem autarquias e em decorrência do inciso II, do parágrafo único, do artigo 1º da LAI, devem garantir ao direito constitucional de acesso às informações públicas.

Com efeito, um estudo detalhado dos sítios eletrônicos oficiais dos conselhos profissionais, designadamente os regionais, com circunscrição no Estado do Maranhão, poderá demonstrar se nessa região os conselhos de fiscalização profissional procuram dar efetividade ao direito constitucional de acesso à informação pública, já que, como autarquias, subordinam-se à LAI, bem como quais seriam os procedimentos necessários para garantir o mínimo de transparência exigido pela ordem jurídica brasileira às autarquias em geral.

Com o auxílio de obras desenvolvidas por importantes estudiosos do assunto, pretende-se contribuir no sentido de despertar interesse para o tema, sem jamais esgotá-lo, até porque, em direito, as construções vão-se alternando, sempre com

---

<sup>10</sup> BITTENCOURT, Caroline Muller; RECK, Janriê Rodrigues. *Competência dos Tribunais de Contas e Portais de Transparência: possibilidades de controle nos serviços públicos*. P. 45-60. In: LEAL, Rogério Gesta; SILVEIRA, Alessandra Aparecida Souza; CANO, Carlos Aymerich Cano (Eds.). *IV Seminário Internacional Hispano-Luso-Brasileiro sobre direitos fundamentais e políticas públicas*. Madrid: Bubok Publishing S.L., 2018. 349 p. ISBN: 9788468533742. p. 47.

amparo no que foi dito, explicado, decidido e legislado, e é certo que o direito de acesso à informação não terminou sua evolução.

O trabalho é desenvolvido em parte mediante a técnica de pesquisa bibliográfica englobando produção de conhecimento e suas teorias; e pesquisa documental, na legislação brasileira geral e específica. Procura-se explicar a problemática levantada a partir de dados encontrados nos sítios eletrônicos dos Conselhos Profissionais, bem assim em referências teóricas, documentos, revistas e *sites* confiáveis.

No último capítulo, de caráter expositivo e conclusivo, são apresentados os achados sobre a eficácia da LAI nos conselhos profissionais com circunscrição no Estado do Maranhão. Nesse momento da pesquisa, a investigação é empírica e os pressupostos metodológicos, com base nos quais foi elaborada, apresentam algumas peculiaridades, cuja discriminação é imprescindível à compreensão dos métodos específicos utilizados no desenvolvimento desta etapa de estudo.

A pesquisa, na fase de investigação empírica, tem natureza básica, pela forma e método utilizados. Conforme Eduardo Moresi<sup>11</sup>, uma pesquisa básica tem como objetivo “gerar conhecimentos novos úteis para o avanço da ciência sem aplicação prática prevista. Envolve verdades e interesses universais”.

Ademais, quanto os seus objetivos, a pesquisa empírica é de caráter exploratório descritivo. Uma pesquisa exploratória é desenvolvida para proporcionar uma visão geral sobre um fato/assunto; essa pesquisa se aplica em temas que são poucos explorados; tem como característica realizar um aprofundamento de conceitos preliminares sobre o “Acesso à Informação”, contribuindo para o esclarecimento de questões superficiais<sup>12</sup>.

Na pesquisa descritiva, estudam-se os fenômenos do mundo físico e humano, analisando, observando, registrando e interpretando os dados sem inferência do pesquisador<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> MORESI, Eduardo (Org.). *Metodologia da pesquisa*. Brasília: Universidade Católica de Brasília - UCB, 2003. 108 p.; SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. *Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação*. 3. ed. Florianópolis: UFSC/PPGEP/LED, 2001. p. 20.

<sup>12</sup> GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa em ciências sociais: um tratamento conceitual*. São Paulo: EPU, 1980.

<sup>13</sup> ANDRADE, Maria Margarida de. *Introdução à metodologia do trabalho científico*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

No que tange a abordagem, a pesquisa qualitativa desenvolve-se na possibilidade de descrever um problema em sua complexidade, analisando a interação entre variáveis, possibilitando compreender e classificar processos “dinâmicos” de grupos sociais; tem a possibilidade de realizar um estudo com maior profundidade<sup>14</sup>.

Quanto à pesquisa bibliográfica documental, esta foi embasada em teses e dissertações, artigos de periódicos, acórdãos do TCU, doutrina, textos normativos e jurisprudenciais. Nos levantamentos bibliográficos também foram sendo utilizadas ferramentas de busca em *sites* eletrônicos na *Internet*, por meio do *Google Acadêmico*, que é uma ferramenta do *Google*, empresa que hospeda e desenvolve uma série de serviços e produtos baseados na *Internet*, que possibilita a localização de artigos, teses, dissertações e outras publicações úteis para pesquisadores em geral, bem como, na parte empírica, nos *websites* dos conselhos estaduais de fiscalização do exercício profissionais, fontes indispensáveis, fornecendo dados e informações importantes para a execução da pesquisa.

A pesquisa nos *sítios* eletrônicos dos Conselhos Profissionais com circunscrição no Estado do Maranhão propicia verificar se todos os conselhos profissionais deste Estado possuem seus próprios Portais de Transparência e Acesso à Informação e se a transparência e a divulgação de suas informações são praticadas na forma definida na LAI.

O conjunto de métodos utilizados na aplicação da pesquisa visa dar suporte à amplitude e complexidade da temática explorada, buscando a verificação da eficácia da LAI nos conselhos profissionais de fiscalização, questão central da pesquisa, servindo como base para abordagem científica proposta no decorrer do trabalho.

---

<sup>14</sup> RICHARDSON, Roberto Jarry. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

## CAPÍTULO 1 - DIREITO UNIVERSAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública, na gestão de suas funções, está adstrita aos preceitos legais, deles não podendo se descuidar em nenhum momento. Qualquer ação proveniente de agentes, serviços e órgãos instituídos pelo Estado, que não estiver fulcrada em lei, produz como efeito a invalidade do ato e responsabilização de quem o praticou. Essa é a essência do princípio da legalidade que informa o atuar da Administração Pública. Existe uma obrigatoriedade, uma limitação ou uma vinculação, no sentido de que o administrador está adstrito e não pode agir, nem deixar de atuar, a não ser de acordo com a lei.

Anote-se, neste ponto e em relação a este princípio que, na esfera do direito administrativo, o conceito de legalidade não envolve exclusivamente o cumprimento da lei formal, mas ao ordenamento<sup>15</sup>, ao interesse público, à moralidade e à publicidade, dentre outros princípios interligados e decorrentes da legalidade. Pela natureza e finalidade da função administrativa do Estado, não há equívoco em se dizer que a Administração Pública está vinculada ao direito, contudo, esse “direito” a que se faz referência, não é a lei em si, mas o sistema jurídico como um todo, tendo no seu ápice as garantias provindas da lei fundamental, ou seja, da Constituição.

Esse conjunto legal formado por princípios e regras constitucionais, internacionais e legais; por atos que condicionam a atuação da Administração Pública e, numa acepção ainda mais ampliada, pelo costume constitucional, e a nível legislativo, é chamado de “bloco de legalidade”<sup>16</sup>.

No Brasil, o Legislador Constituinte de 1988 determinou que todos os entes e órgãos da Administração Pública devem obedecer ao princípio da legalidade, compreendido não somente “a observância da lei formal, mas também os preceitos

---

<sup>15</sup> “[...] o princípio da legalidade, que pressupunha um conceito unitário de forma e força de lei, acaba por ser objecto de uma tendencial relativização porque, por um lado, surgiram outros “actos com força de lei” (por exemplo: decretos-lei do Governo e decretos legislativos regionais) e, por outro lado, configuraram-se “actos legislativos com valor reforçado” (leis reforçadas). Além disso, o princípio da legalidade é substituído pelo princípio da constitucionalidade nos casos em que a constituição serve como “habilitação” imediata do agir da Administração Pública. Finalmente, o princípio da legalidade significa hoje princípio da legalidade comunitária com a consequente observância das “normas do direito comunitário”, directamente aplicáveis, e correlativa desaplicação de normas internas contrárias às mesmas” (*sic*). (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003. p. 723.

<sup>16</sup> SOUSA, Marcelo Rebelo de. *Lições de direito administrativo*. Vol. 01. Lisboa: Lex, 1999. p. 86-87.

decorrentes de um Estado Democrático de Direito, dos demais fundamentos e princípios de base constitucional”. A vontade da Administração Pública está sujeita ao “bloco de legalidade”, vale dizer, à lei e ao direito<sup>17</sup>.

Nas explicações de Gustavo Binenbojm<sup>18</sup>, enquanto para os particulares a legalidade significa “poder fazer tudo o que a lei não proíbe”, para a Administração Pública significa que “só poder fazer o que a legalidade prescreve”. A lei serve, assim, de limite e condição para o legítimo exercício da atividade administrativa. É por essa razão que, na atualidade, costuma-se dizer que, em se tratando de direito administrativo, a legalidade se apresenta como uma vinculação positiva à lei: “a norma legal cumpre o duplo papel de servir de fundamento de validade para a ação do administrador e, ao mesmo tempo, o de traçar os limites da sua atuação”.

Isso significa que a legalidade administrativa se presta não apenas a proteger a liberdade dos indivíduos, mas também para limitar a atuação da atividade administrativa. Essa dupla alusão ao princípio da legalidade é esposada tanto pela Constituição Federal de 1988 quanto pela Constituição da República Portuguesa, de 1975<sup>19</sup>.

A CF/88, em seu artigo 37, expressa que Administração Pública deve obediência ao princípio de legalidade, que na interpretação da doutrina “não se reduz ao simples cumprimento da lei em sentido estrito”. Devido a esse entendimento, a Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999<sup>20</sup> (Lei do Processo Administrativo), no artigo 2º, parágrafo único, inciso I, trata a legalidade como um dever de atuação da Administração Pública conforme a lei e o direito. Por sua vez, a Constituição da República Portuguesa, de 1975 traz como um dos princípios fundamentais da Administração Pública, de forma expressa, a subordinação dos órgãos e agentes administrativos à “Constituição e à lei” (artigo 266º, nº 02, primeira parte, da

---

<sup>17</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 13. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 126.

<sup>18</sup> BINENBOJM, Gustavo. *Agências reguladoras independentes e democracia no Brasil*. In: *Revista de Direito Administrativo Económico - REDAE*, nº 3, Salvador, ago./set./out., 2005. p. 10.

<sup>19</sup> PORTUGAL, Constituição (1976). *Constituição da República Portuguesa, de 1976*. Aprovada em 02 de abril de 1976, em vigor desde 25 de abril de 1976. In: *Portal do Governo*. Disponível em: <[http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Portugal/Sistema\\_Politico/Constituicao/](http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Portugal/Sistema_Politico/Constituicao/)>. Acesso em: 05 fev. 2020.

<sup>20</sup> BRASIL, Legislação. *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2020.

Constituição da República Portuguesa, de 1975). Conforme Marcelo Rebelo de Sousa<sup>21</sup>:

A subordinação da Administração Pública ao bloco de legalidade deve atender ao escalonamento normativo nesse bloco. Assim, os regulamentos administrativos dependem da Constituição, do direito internacional, da lei e do costume, onde ele exista. Já os contratos celebrados pela Administração Pública dependem também dos regulamentos administrativos, e os actos administrativo, destes e dos contratos, além de deverem respeitar outros actos administrativos, se constitutivos de direitos (*sic*).

No mesmo sentido, José Manuel Santos Botelho, Américo Joaquim Pires Esteves e José Cândido Pinho, citando Ernest Forsthoff e Rogério Soares<sup>22</sup> explicam que:

Quando nos referimos à submissão da Administração Pública à lei, estamos a reportar-nos a um conceito “amplo” de lei, com o que apelamos ao denominado “bloco de legalidade” que abrange não apenas as normas com categoria de lei formal. Em princípio todo o acto administrativo precisa de um fundamento legal, estaríamos, assim, perante o sistema de “reserva total” aceitável, como regra geral [Ernest Forsthoff]. Segundo Rogério Soares a tese de que toda a actividade da Administração Pública teria de estar vinculada positivamente por lei, teve por objectivo consagrar a supremacia do Parlamento sobre a Administração Pública.

Para Gilmar Ferreira Mendes e André Rufino do Vale<sup>23</sup>, modernamente deve-se entender o conceito de legalidade como menção a todo o ordenamento jurídico “o conceito de legalidade não faz referência a um tipo de norma específica, do ponto de vista estrutural, mas ao ordenamento jurídico em sentido material”.

Verifica-se, portanto, duas dimensões do legalismo administrativo: legalidade administrativa formal e legalidade administrativa substancial, sendo que a legalidade substantiva é atendida quando a lei é cumprida em sua acepção ampla (bloco de

---

<sup>21</sup> SOUSA, Marcelo Rebelo de. *Op. cit.*, p. 87.

<sup>22</sup> BOTELHO, José Manuel Santos; ESTEVES, Américo Joaquim Pires; PINHO, José Cândido. *Código do Procedimento Administrativo*: anotado e comentado. 5. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2002, p. 48.

<sup>23</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; VALE, André Rufino do. *Comentário ao artigo 5º, inciso II*. p. 513-527. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar; SARLET, Ingo Wolfgang. STRECK, Lenio Luiz. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. ISBN: 9788553172641. p. 516.

legalidade), pautada numa decisão justa (direito). Nesse sentido, Maria João Estorninho<sup>24</sup> expressa que:

[...] o princípio da legalidade tem um sentido “mais abrangente”, significando, em bom rigor, um “princípio de juridicidade da Administração Pública”, segundo o qual todo o direito e, desde logo, todas as regras e princípios da ordem jurídico-constitucional devem ser tomados em conta na atividade da Administração Pública.

Existe, assim, íntima relação entre o direito e a atividade administrativa, ou seja, exige-se que os atos da Administração Pública encontrem o seu fundamento justificado numa norma jurídica precedente ou, ao menos, que não contrariem os comandos emitidos sob tal forma. Nesse conceito amplificado de legalidade administrativa, a participação pública se insere como exigência fundamental da cidadania ativa plena. Conforme Mário Ruivo<sup>25</sup>:

Para além da dimensão constitucional, ou jurídica em sentido amplo, as questões colocadas pela participação dos cidadãos envolvem aspectos de legitimação das tomadas de decisão do poder político que ultrapassam, em muito, os aspectos de legalidade estrita. A participação prende-se, desta forma, com as características mais profundas da cultura política de qualquer sociedade que se possa escolher como objeto de análise.

A garantia da participação dos particulares na Administração Pública comporta “uma série de medidas que não só a prevejam, mas que a tornem possível”<sup>26</sup>. Inter-relaciona-se, assim, com o princípio da publicidade, e, conseqüentemente, à garantia da transparência concretizada pelo acesso à informação. Nas acepções de Mário Ruivo<sup>27</sup>:

---

<sup>24</sup> ESTORNINHO, Maria João. *A fuga para o direito privado: contribuindo para o estudo da actividade de direito da Administração Pública*. Coleção Teses. Coimbra: Almedina, 1999. p. 175 (grifos da autora).

<sup>25</sup> RUIVO, Mário (Pres.). *Reflexão sobre o acesso à informação, a participação pública nos processos de tomada de decisão e o acesso à justiça*. Aprovada pelo Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, por unanimidade, durante a 2ª Reunião Ordinária, de 17 de Setembro de 2003. In: Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, p. 5-52. Lisboa: CNADS, 17 set. 2003. p. 10.

<sup>26</sup> ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *A tutela dos interesses difusos no novo Código de Procedimento Administrativo*. In: *Scientia Iuridica: Revista de Direito Comparado Portugues e Brasileiro*, t. 42, nº 241-243, p. 57-76. Braga, jan./jun. 1993. p. 63.

<sup>27</sup> RUIVO, Mário (Pres.). *Op. cit.*, p. 10.

A participação é apenas um elemento do que poderíamos designar como uma constelação democrática, que envolve também práticas habituais de transparência no processo de obtenção e comunicação de informação socialmente relevante, assim como uma grande capacidade de mobilização cívica dos atores sociais mais significativos em cada caso específico, o que contribui decisivamente para assegurar um elevado grau de implementação das decisões tomadas pela Administração nos diversos domínios das políticas públicas.

A par da legalidade como princípio inerente à Administração Pública, encontra-se a publicidade, cujo objetivo é alcançar a transparência governamental e a participação dos cidadãos no Estado Democrático de Direito. O Estado e seu governo prestam contas para serem transparentes e garantirem a participação pública.

A CF/88 conferiu tratamento privilegiado à publicidade na Administração Pública, embora tenha feito apenas uma referência à transparência (artigo 216º-A, parágrafo 1º, inciso IX). Porém, a legislação infraconstitucional mais recente tornou o termo comum, a exemplo da LAI<sup>28</sup>. O mesmo acontece na Constituição da República Portuguesa, de 1975, no artigo 267º, nº 01, assegura a participação dos interessados na sua gestão efetiva, a subordinação à Constituição e à lei (legalidade, do artigo 266º, nº 02), e o direito dos particulares de serem informados pela Administração Pública sempre que o requeiram (artigo 268º, nº 01).

A Administração Estatal, cuja atividade, em regra, é pública, consagra o princípio de publicidade, com exceção das hipóteses em que a lei o exclua de forma expressa (por exemplo, segredo de justiça, documentos nominativos, segredos comerciais, dentre outros<sup>29</sup>). Assim, em defesa e proteção da coletividade, tem-se que todos os atos praticados na esfera da Administração Pública devem, em regra, ser públicos. Em essência, “o princípio da publicidade é inerente aos regimes políticos democráticos e abrange toda a atuação estatal, estando os atos concluídos ou em

---

<sup>28</sup> MOTTA, Fabrício. *Interesse público*: publicidade e transparência são conceitos complementares. Publicado em: 01 de fevereiro de 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-fev-01/interesse-publico-publicidade-transparencia-sao-conceitos-complementares>>. Acesso em: 05 fev. 2020. ISSN: 18092829. p. 01.

<sup>29</sup> Vide artigo 268º, nº 02, da Constituição da República Portuguesa: “os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas” (Constituição da República Portuguesa).

formação”<sup>30</sup>. Na definição de Georges Vedel<sup>31</sup>, a publicidade “é a operação mediante a qual os atos administrativos são levados ao conhecimento dos interessados”.

Obviamente que esse princípio não é absoluto, tendo em vista a existência de outros valores constitucionalmente tutelados, porém as restrições se resumem às situações onde a confidencialidade é considerada por lei como inviolável (segredo de justiça, segurança interna e externa da Administração Pública, intimidade das pessoas, dentre outras<sup>32</sup>), isto é, “as restrições terão de ser impostas pela salvaguarda de interesses constitucionais relevantes”<sup>33</sup>.

Embora complementares, a publicidade e a transparência não são termos semelhantes. Para começar, é preciso diferenciar publicidade oficial do princípio da publicidade. A regra da publicidade na imprensa oficial é mero requisito de eficácia dos atos da Administração Pública, não cumprindo as exigências jurídicas do princípio da publicidade, não garante a difusão e o conhecimento da informação. A garantia da difusão da informação de modo amplo e por meios adequados, conecta com o princípio democrático e com o direito fundamental à informação, se dá por meio do princípio da publicidade<sup>34</sup>. A publicidade se relaciona com discussões políticas e com decisões em público. Já a transparência requer uma Administração Pública clara, que garanta o acesso à informação, permitindo o controle público. Enquanto a publicidade tem sua fonte na democracia, a transparência é legitimada pelo Estado de Direito<sup>35</sup>.

O controle e a participação democrática na gestão pública são fortalecidos pelo repasse claro e objetivo das informações. A transparência funcional, assim, como o substrato material do princípio da publicidade, exteriorizado pelo acesso à informação. A transparência exige não apenas a disponibilidade da informação, mas, também, sua compreensão, ou seja, o acesso efetivo e amplo à informação. Quando se diz que os

---

<sup>30</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 22.

<sup>31</sup> Georges Vedel *apud* BOTELHO, José Manuel Santos; ESTEVES, Américo Joaquim Pires; PINHO, José Cândido. *Op. cit.*, p. 774.

<sup>32</sup> “Artigo 268º - direitos e garantias dos administrados: [...]. 2. os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registros administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas. [...]” (Constituição da República Portuguesa).

<sup>33</sup> Claudio Gazzolo Villata *apud* BOTELHO, José Manuel Santos; ESTEVES, Américo Joaquim Pires; PINHO, José Cândido. *Op. cit.*, p. 323.

<sup>34</sup> MOTTA, Fabrício. *Op. cit.*, p. 01.

<sup>35</sup> RODRIGUES, João Gaspar. *Publicidade, transparência e abertura na administração pública*. In: *Revista de Direito Administrativo*, vol. 266, p. 89-123. Rio de Janeiro: RDA/FGV, mai./ago. 2014. e-ISSN: 22385177. p. 93.

atos administrativos devem ser públicos e transparentes, significa: a) “públicos” porque levados ao conhecimento dos interessados através dos instrumentos previstos em lei (citação, publicação, comunicação); e b) “transparentes” porque devem trazer conteúdo claro e compreensível para permitir seu controle. Isso significa que “nem tudo o que é público é necessariamente transparente”<sup>36</sup>.

Portanto, existem ligações entre direito à informação, transparência e comunicação. Por exemplo, um portal é considerado transparente quando “ao bem comunicar, gera transparência e, assim, satisfaz o direito à informação”. Assim, “se o portal é construído de forma transparente, a comunicação é provável e o direito à informação é satisfeito. Se o portal é construído de forma opaca, a comunicação é improvável e por isto não é transparente”<sup>37</sup>.

Conforme Caroline Muller Bittencourt e Janriê Rodrigues Reck<sup>38</sup>, “a transparência compreende a disponibilização da informação, a intenção comunicativa, a compreensibilidade, a objetividade e a responsabilidade”. A visão lógica da transparência está na boa comunicação. Os portais precisam conter informações técnicas, porém, também devem disponibilizar a opção de serem lidos e compreendidos pelos cidadãos não especializados no assunto. Isso significa que a transparência tem que possibilitar: a) conhecimento dos atos públicos; b) legitimidade das ações e c) a possibilidade de usar a informação para ações posteriores, incluindo o controle social.

Não é de hoje que o governo brasileiro trabalha para dar efetividade à transparência pública. Contudo, apenas com o advento da LAI, de 18 de novembro de 2011, que entrou em vigor no dia 16 de maio de 2012, objetivando regulamentar o acesso à informação pública no Brasil, é que o direito fundamental de acesso à informação pública alcançou a possibilidade de realização no mundo dos fatos. Essa norma tratou de confirmar, em termos legais, o princípio de que o direito de acesso à informação pública é a regra, figurando o sigilo como exceção, entendimento abalizado pelo STF:

---

<sup>36</sup> MOTTA, Fabrício. *Op. cit.*, p. 01.

<sup>37</sup> BITTENCOURT, Caroline Muller; RECK, Janriê Rodrigues. *Op. cit.*, p. 47.

<sup>38</sup> BITTENCOURT, Caroline Muller; RECK, Janriê Rodrigues. *Op. cit.*, p. 49; 50.

Ementa: Mandado de Segurança. Ato que indefere acesso a documentos relativos ao pagamento de verbas públicas. Inocorrência de sigilo. Concessão da ordem. 1. A regra geral num Estado Republicano é a da total transparência no acesso a documentos públicos, sendo o sigilo a exceção. Conclusão que se extrai diretamente do texto constitucional (artigo 1º, *caput* e parágrafo único; artigo 5º, inciso XXXIII; artigo 37, *caput* e parágrafo 3º, inciso II; e artigo 216, parágrafo 2º), bem como da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, artigo 3º, inciso I. 2. As verbas indenizatórias para exercício da atividade parlamentar têm natureza pública, não havendo razões de segurança ou de intimidade que justifiquem genericamente seu caráter sigiloso. 3. Ordem concedida<sup>39</sup>.

O instrumento específico voltado à melhoria do relacionamento da Administração Pública com os particulares, com o intuito de tornar mais transparente a atividade administrativa, é o direito à informação.

O acesso à informação pública constitui um direito fundamental que todo cidadão possui de solicitar e receber informações que qualquer ente público possui, reproduz ou resguarda, exceto nos casos abrangidos pelo sigilo legal:

Ementa: Direito Administrativo. Controle legislativo financeiro. Controle externo. Requisição pelo Tribunal de Contas da União de informações alusivas a operações financeiras realizadas pelas impetrantes. Recusa injustificada. Dados não acobertados pelo sigilo bancário e empresarial. [...]. 3. O sigilo de informações necessárias para a preservação da intimidade é relativizado quando se está diante do interesse da sociedade de se conhecer o destino dos recursos públicos. 4. Operações financeiras que envolvam recursos públicos não estão abrangidas pelo sigilo bancário a que alude a Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, visto que as operações dessa espécie estão submetidas aos princípios da administração pública insculpidos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Em tais situações, é prerrogativa constitucional do Tribunal de Contas da União o acesso a informações relacionadas a operações financiadas com recursos públicos. [...]. 18. Denegação da segurança por ausência de direito material de recusa da remessa dos documentos<sup>40</sup>.

Este direito à informação está previsto na ordem jurídica brasileira, decorrente tanto da inscrição como direito fundamental no artigo 5º da CF/88, como do princípio

---

<sup>39</sup> STF, Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança - MS nº 28.178/DF*. Tribunal Pleno. Relator Roberto Barroso. Julgado em 04 de março de 2015. Publicado no DJe-085 de 07 de maio de 2015. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2828178%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y6h3orox>>. Acesso em: 30 jan. 2020.

<sup>40</sup> STF, Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança - MS nº 33.340/DF*. Primeira Turma. Relator Luiz Fux. Julgado em 26 de maio de 2015. Publicado no DJe-151 de 31 de julho de 2015. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2833340%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y5d93cjo>>. Acesso em: 30 jan. 2020.

da publicidade enunciado no artigo 37º. Também está regulamentado por lei<sup>41</sup>. No artigo 5º, o direito de acesso à informação pública vem expresso no inciso XXXIII, onde consta que:

Artigo 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; [...].

No entanto, esta mesma CF/88 também tratou do tema em outros de seus dispositivos, tais como: artigo 5º, inciso XIV; artigo 37º, parágrafo 3º, inciso II; e no artigo 216, parágrafo 2º. O inciso XIV, do artigo 5º, dispõe que “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”. Na forma do inciso II, do parágrafo 3º, do artigo 37, a lei disciplinará “o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no artigo 5º, incisos X e XXXIII”. E nos termos do parágrafo 2º, do artigo 216: “cabem à Administração Pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”.

A partir da CF/88, diversas normas infraconstitucionais têm abordado a questão do acesso às informações, a exemplo da Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991<sup>42</sup>, que dispõe sobre a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados, afirmando o dever do Poder Público sobre a “gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação” (artigo 1º).

Também a Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997<sup>43</sup> (Lei do *Habeas Data*), que regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do *habeas data*, assegurando ao indivíduo o direito de conhecer “informações que sejam ou que possam ser transmitidas a terceiros ou que não sejam de uso privativo do órgão ou

---

<sup>41</sup> BITTENCOURT, Caroline Muller; RECK, Janriê Rodrigues. *Op. cit.*, p. 56.

<sup>42</sup> BRASIL, Legislação. *Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991*. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8159.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2020.

<sup>43</sup> BRASIL, Legislação. *Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997*. Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do *habeas data*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9507.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9507.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2020.

entidade produtora ou depositária das informações” (parágrafo único, do artigo 1º), constantes nos registros ou banco de dados, de caráter público, e a possibilidade de retificação no caso de inexatidão (artigo 4º).

A Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000<sup>44</sup>, também conhecida como “Lei de Responsabilidade Fiscal”, que garante o acesso público às informações sobre as dívidas públicas interna e externa (artigo 32º, parágrafo 4º); o patrimônio público (parágrafo único, do artigo 45); as empresas controladas pelo setor público (artigo 47); e a transparência da gestão fiscal (artigos 48, 48-A e 49).

O Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005<sup>45</sup> institui o Portal da Transparência do Poder Executivo Federal:

Artigo 1º: O Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, sítio eletrônico à disposição na Rede Mundial de Computadores - *Internet*, têm por finalidade veicular dados e informações detalhados sobre a execução orçamentária e financeira da União, compreendendo, entre outros, os seguintes procedimentos: [...] (Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005).

Em 2011 foi publicada a LAI, trazendo a característica de obrigatoriedade à transparência. Esta obrigatoriedade existe desde a CF/88, porém, por se tratar de uma norma constitucional programática, e pela herança cultural de que as normas constitucionais são abstratas, de caráter meramente declaratório e não constitutivo de direitos, foi preciso à materialização normativa para se buscar alcançar a eficiência necessária, ou seja, para que o direito de acesso à informação funcione na prática, algumas regras e procedimentos precisam ser estabelecidos, tais como: formas de pedir informação, prazos, possibilidades de recursos, dentre outros.

Verifica-se que foi preciso mais de duas décadas para a superação do legado da ditadura, que desconhecia a transparência e a prestação de contas, pela regulamentação da norma programática constitucional do direito ao acesso à informação, do que se deduz que os resultados dessa materialização normativa

---

<sup>44</sup> BRASIL, Legislação. *Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000*: Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 30 jan. 2020.

<sup>45</sup> BRASIL, Legislação. *Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005*. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - *Internet*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm)>. Acesso em: 30 jan. 2020.

também não são imediatos, podendo demorar outras duas décadas ou mais para que a lei alcance seus objetivos e que seus preceitos se tornem práticas habituais cotidianas tanto dos agentes públicos quanto dos particulares.

A propósito, Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmiento<sup>46</sup> aduzem que “o princípio da força normativa prescreve que seja preferida a interpretação que confira maior efetividade à Constituição”. Entende-se por “efetividade”:

[...] a realização do direito, a atuação prática da norma, fazendo prevalecer no mundo dos fatos os valores e interesses por ela tutelados. Simboliza a efetividade, portanto, a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o “dever ser” normativo e o “ser” da realidade social. O intérprete constitucional deve ter compromisso com a efetividade da Constituição: entre interpretações alternativas e plausíveis, deverá prestigiar aquela que permita a atuação da vontade constitucional, evitando, no limite do possível, soluções que se refugiem no argumento da não autoaplicabilidade da norma ou na ocorrência de omissão do legislador<sup>47</sup>.

Conforme Konrad Hesse<sup>48</sup>, “na resolução dos problemas jurídico-constitucionais, deve ser dada a preferência àqueles pontos de vista que, sob os respectivos pressupostos, proporcionem às normas da Constituição força de efeito ótima”. Assim, quando uma norma constitucional aceita diversas interpretações, “cabe ao intérprete optar pela que produza mais efeitos práticos concretos”, evitando, sempre que possível, “classificar os preceitos constitucionais por meio de conceitos que esvaziam a sua normatividade, como os de norma de eficácia limitada ou norma programática[...]”<sup>49</sup>.

São definidas como “programáticas”, aquelas normas constitucionais por meio das quais o Legislador Constituinte, ao invés de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, optou por limitar e traçar “os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (Legislativos, Executivos, Jurisdicionais e Administrativos), como

---

<sup>46</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. ISBN: 9788577006274. p. 358.

<sup>47</sup> BARROSO, Luis Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. *O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro*. In: *Revista de Direito Administrativo*, vol. 232, p. 141-176. Rio de Janeiro: RDA/FGV, abr./jun. 2003. e-ISSN: 22385177. p. 166.

<sup>48</sup> HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República da Alemanha*. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1998. ISBN: 8588278057. p. 68.

<sup>49</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Op. cit.*, p. 358.

programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado<sup>50</sup>.

Essas normas comandam o próprio procedimento legislativo, vez que estabelecem programas constitucionais a serem cumpridos, mediante legislação integrativa da manifestação do legislador constituinte ordinário. A norma de princípio programático enuncia o princípio indicativo da finalidade do Estado, devendo ser observada como regra matriz para a elaboração, interpretação e integração do sistema normativo nacional. São normas de aplicação futura e se limitam a enunciar comandos-valores, as principais linhas que devem ser seguidas pelo Estado, mas que desde a sua entrada em vigência, devem ser observadas<sup>51</sup>.

É importante lembrar que em 1967, portanto durante a ditadura militar brasileira, o constitucionalista José Afonso da Silva<sup>52</sup> publicou o livro “aplicabilidade das normas constitucionais”, onde desenvolve sua teoria sobre a aplicabilidade das normas constitucionais, classificando-as, quanto à eficácia, em: plena, contida e limitada ou reduzida.

As normas de eficácia plena seriam aquelas que produzem todos os seus efeitos essenciais com a entrada em vigor da Constituição, sem a necessidade de regulamentação. Por sua vez, as normas de eficácia contida são normas que incidem imediatamente e podem produzir todos os efeitos queridos, porém, preveem meios ou conceitos que permitem manter sua eficácia contida em certos limites, devido a certas circunstâncias. Nesse caso os efeitos podem ser posteriormente restringidos pelo legislador. Por fim as normas de eficácia limitada são todas as que não produzem todos os seus efeitos essenciais com a simples entrada em vigor, pois o legislador constituinte não tratou de estabelecer uma normatividade suficiente sobre a matéria, deixando essa função para o legislador ordinário ou a outro órgão do Estado, mediante lei<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. ISBN: 8521800568. p. 324.

<sup>51</sup> CHIMENTI, Ricardo Cunha; *et alli*. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. ISBN: 9788502091320. p. 30.

<sup>52</sup> SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3. ed. rev., ampl. e atual (1 ed. em 1967; 2 ed, em 1982). São Paulo: Malheiros Editores, 1998. ISBN: 857420045X. p. 82.

<sup>53</sup> SILVA, José Afonso da. 1998. *Op. cit.*, p. 82; 83.

Tal classificação “infelizmente serviu para que muitos retirassem das normas constitucionais a sua plena eficácia”<sup>54</sup>. Porém, José Afonso da Silva<sup>55</sup> admite que quanto mais ampla for à eficácia das normas constitucionais, mais se consegue assegurar a democracia e o efetivo exercício dos direitos fundamentais:

Por regra, as normas que consubstanciam os direitos fundamentais democráticos e individuais são de eficácia contida e aplicabilidade imediata, enquanto as que definem os direitos econômicos e sociais tendem a sê-lo também na Constituição Federal de 1988, mas algumas, especialmente as que mencionam uma lei integradora, são de eficácia limitada, de princípios programáticos e de aplicabilidade indireta, mas são tão jurídicas como as outras e exercem relevante função, porque, quanto mais se aperfeiçoam e adquirem eficácia mais ampla, mais se tomam garantias da democracia e do efetivo exercício dos demais direitos fundamentais.

A teoria da eficácia limitada teve grande importância quando da sua idealização, especialmente em relação ao momento histórico vivenciado. Contudo, na atualidade não é mais possível conceber que uma norma constitucional só passe a produzir efeitos depois que o Poder Legislativo editar as leis nelas previstas. A interpretação mais atualizada, construída a partir de uma análise sistêmica, é a de que as normas constitucionais são dotadas de eficácia imediata e vinculativa. O conceito de normas programáticas como simples intenções futuras é substituído pela apreensão de que possuem eficácia vinculante e imediata, com base no entendimento de que as normas constitucionais são sempre impositivas, na medida em que decorrentes do Poder Constituinte, que é do povo.

Para o constitucionalista português José Joaquim Gomes Canotilho<sup>56</sup> não existe “normas constitucionais simplesmente programáticas”, mas “normas-fim, normas-tarefa e normas-programa que impõem uma atividade e dirigem materialmente a concretização constitucional”. Reconhece-se, atualmente, às “normas programáticas”, um “valor jurídico constitucionalmente idêntico ao dos restantes preceitos da Constituição”. Nesse pensar, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, não traz “simples declarações”, juridicamente

---

<sup>54</sup> SLAIBI FILHO, Nagib. *A norma constitucional*. In: *Revista da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro*, vol. 05, nº 17. p. 124-153. Rio de Janeiro: EMERJ, 2002. ISSN: 14154951. p. 149.

<sup>55</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 17 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2000. ISBN: 8574201502. p.184.

<sup>56</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003, p.1177.

desprovidas de qualquer vinculatidade, que não mereçam valor normativo, e somente o seu conteúdo concreto poderá determinar o alcance específico do dito valor em cada caso. A dificuldade está em se saber o que é e em que termos uma norma constitucional é susceptível de aplicabilidade direta.

A aplicabilidade direta das normas constitucionais pode acontecer no âmbito das normas organizatórias, das normas-fim e normas-tarefa e das normas de direitos, liberdades e garantias. Em se tratando de normas organizatórias, ocupa-se de um complexo normativo-constitucional que sempre se entendeu ter eficácia direta. Já a questão da aplicabilidade direta das normas-fim ou normas-tarefa é um pouco mais complexa. Se de um lado constituem um direito atual juridicamente vinculante, de outro também podem ser consideradas direito diretamente aplicável<sup>57</sup>. Ou seja:

Além de constituírem princípios e regras definidoras de diretrizes para o legislador e a Administração Pública (governo), as normas-fim vinculam também os tribunais, pois os juizes têm acesso à Constituição, com o consequente dever de aplicar as normas em referência (por mais geral e indeterminado que seja o seu conteúdo) e de suscitar o incidente de inconstitucionalidade, nos feitos submetidos a julgamento dos atos normativos contrários às mesmas normas<sup>58</sup>.

É por isso que José Joaquim Gomes Canotilho fala em “morte” das normas constitucionais programáticas. No seu pensamento, existem normas-fim, normas-tarefa, normas-programa que impõem uma atividade e dirigem materialmente a concretização constitucional. Todavia, ressalta que:

O sentido destas normas não é o assinalado pela doutrina tradicional: simples programas, exortações morais, declarações, sentenças políticas, aforismos políticos, promessas, apelos ao legislador, programas futuros, juridicamente desprovidos de qualquer vinculatidade. Às normas programáticas é reconhecido hoje um valor jurídico constitucionalmente idêntico ao dos restantes preceitos da Constituição. Não deve, pois, falar-se de simples eficácia programática (ou diretiva), porque qualquer norma constitucional deve considerar-se obrigatória perante quaisquer órgãos do poder político. Mais do que isso: a eventual mediação concretizadora, pela instância legiferante, das normas programáticas, não significa que este tipo de normas careça de positividade jurídica autônoma, isto é, que a sua normatividade seja apenas gerada pela *interpositio* do legislador; é a positividade das normas-fim e normas-tarefa (normas programáticas) que justifica a necessidade da intervenção dos órgãos legiferantes. Concretizando melhor, a positividade

---

<sup>57</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Op. cit.*, p.1178 e seguintes.

<sup>58</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Op. cit.*, p.1180.

jurídico-constitucional das normas programáticas significa fundamentalmente: a) vinculação do legislador, de forma permanente, à sua realização (imposição constitucional); b) vinculação positiva de todos os órgãos concretizadores, devendo estes tomá-las em consideração como diretivas materiais permanentes, em qualquer dos momentos da atividade concretizadora (legislação, execução, jurisdição); e c) vinculação, na qualidade de limites materiais negativos, dos poderes públicos, justificando a eventual censura, sob a forma de inconstitucionalidade, em relação aos atos que as contrariam<sup>59</sup>.

Seguindo-se esse raciocínio, pode-se afirmar que em se tratando de direitos fundamentais (direitos, liberdades e garantias), as normas constitucionais também são de aplicação direta, isto é, não significa apenas que se aplicam independentemente da intervenção legislativa, mas também que valem diretamente contra a lei, quando esta estabelece restrições em desconformidade com os preceitos constitucionais<sup>60</sup>.

A doutrina francesa clássica, por exemplo, considerava indispensável à intervenção legislativa para dar operatividade prática aos preceitos constitucionais garantidores dos direitos fundamentais. Porém:

A exigência de uma *réglémentation de la liberté* punha em perigo a eficácia destes mesmos direitos, pois bastava a inércia do legislador para que as normas constitucionais referentes aos direitos fundamentais se transformassem em conceitos vazios de sentido e de conteúdo<sup>61</sup>.

Por isso que, ao se falar em “direitos fundamentais” e “direitos sociais” não se pode falar em princípios programáticos. Ingo Wolfgang Sarlet realça a importância da vinculação do legislador aos direitos fundamentais, nos seguintes termos:

[...] esta vinculação, considerada com base numa dimensão filosófica e histórica, implica clara renúncia à crença positivista na onipotência do legislador estatal, significando, por outro lado (sob um ângulo dogmático-jurídico) a expressão jurídico-positiva da decisão tomada pelo constituinte em favor da prevalência dos valores intangíveis contidos nas normas de direitos fundamentais em face do direito positivo. Valendo-nos aqui das expressivas palavras de Vieira de Andrade, há que reconhecer que “o poder legislativo (a potência legislativa) deixou de corresponder à idéia de um soberano que se auto-limita, devedor apenas de uma veneração moral ou política a uma Constituição distante e juridicamente débil”. Ressalte-se, todavia, que a eficácia vinculante dos direitos fundamentais representa um *plus*

---

<sup>59</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Op. cit.*, p.1177-1178.

<sup>60</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Op. cit.*, p.1178.

<sup>61</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Op. cit.*, p.1178.

relativamente à vinculação dos poderes públicos, inclusive do legislador, às normas constitucionais em geral, como bem expressa o princípio da constitucionalidade, que, neste sentido, apresenta uma dimensão reforçada quanto aos direitos fundamentais. Neste contexto, cumpre referir a paradigmática e multicitada formulação de Herbert Krüger, no sentido de que hoje não há mais falar em direitos fundamentais na medida da lei, mas, sim, em leis apenas na medida dos direitos fundamentais. De pronto, verifica-se que a vinculação aos direitos fundamentais significa para o legislador uma limitação material de sua liberdade de conformação no âmbito de sua atividade regulamentadora e concretizadora<sup>62</sup>.

Dessa forma, o Estado de Direito contemporâneo nada mais é do que um “Estado Constitucional” que pressupõe a existência de uma Constituição normativa estruturante de uma ordem jurídico-normativa fundamental vinculativa de todos os poderes públicos. Desse modo, as regras e princípios constitucionais constituem normas jurídicas positivamente vinculantes, notadamente em se tratando de direitos fundamentais<sup>63</sup>.

Nos dias atuais quase todas as constituições trazem duas marcas características: a) são um veículo de normas que concordam com certas limitações à agenda dos poderes legislativos; e b) são documentos secundários, dotados de um grau maior ou menor de rigidez. Essas limitações devem ser apresentadas como vinculativas para o legislador, e não apenas como diretrizes programáticas<sup>64</sup>.

A informação “é um direito inerente ao ser humano de forma individual e como cidadão, para que possa exercer de forma correta o ‘livre-arbítrio’”. Trata-se, portanto, de um direito fundamental, “um direito básico para qualquer ser humano, independente da diferença de credo, raça, cor, estado civil ou idade”, que “reconhece como é importante à decisão humana nos atos de sua vida, devendo estar informada e consciente de todas as questões que envolvem a sua atitude”<sup>65</sup>.

O direito de acesso à informação é um direito fundamental, que deve ser prestado pelos órgãos públicos “no prazo da lei” (artigo 5º, inciso XXXIII). A CF/88, em relação aos direitos fundamentais, determina que “as normas definidoras dos

---

<sup>62</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. ISBN: 9788532150097. p. 344.

<sup>63</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Op. cit.*, p.1187.

<sup>64</sup> LAPORTA, Francisco J. *El imperio de la ley una visión actual*. Madrid: Editorial Trotta, 2007. ISBN: 9788481649307. p. 221 (tradução livre).

<sup>65</sup> MORAES, Antonio Carlos Flores de. *Acesso à informação: um direito fundamental*. In: *UNISUAM Publicações*, vol. 03, nº 02. Rio de Janeiro: UNISUAM, 2012. ISSN: 2179-6639. Disponível em: <<http://apl.unisuam.edu.br/revistas/index.php/legisAugustus/article/view/279>>. Acesso em: 20 jul. 2020. p. 01.

direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata (parágrafo 1º, do artigo 5º); o artigo 2º, da LAI, assegura o acesso à informação como direito fundamental, regulamentando o inciso XXXIII, do artigo 5º, da CF/88.

## 1.1 Estado de Direito e o Acesso a Informação Pública

A democracia é uma forma de governo na qual o povo não apenas é o objeto de governo, mas também o sujeito que governa. Um Estado não é democrático apenas por ser regido por leis, mas por se submeter ao império das leis. Portanto, não basta que um Estado tenha uma série de leis, é necessário que estas sejam cumpridas.

A ampliação da democratização em substituição aos regimes autoritários aconteceu com a promoção e defesa dos direitos humanos, especialmente no período que sucedeu a Segunda Grande Guerra Mundial (1939 a 1945). As sociedades democráticas modernas contam com diversas ferramentas legais para o exercício pleno de seus direitos, entre as quais a manifestação livre de opiniões em assuntos de interesse público, inclusive o direito de discutir com seus representantes, quando entenderem que estes não se encontram atuando em benefício do bem comum.

Num Estado de direito democrático reclama-se a verificação de um direito de acesso à informação, cabendo à Administração Pública a obrigação de ser transparente, ou seja, “de [as entidades públicas] darem condições para o acesso à informação pública” e aos governados a responsabilidade de “reivindicar e utilizar esses instrumentos para que sua opinião, informação ou ideia seja levada em consideração na condução da coisa pública”<sup>66</sup>. Trata-se da “liberdade de informação”<sup>67</sup>, definida pelo artigo 19º da Declaração Universal dos Direitos Humanos nos seguintes termos:

---

<sup>66</sup> MASSUDA, Arthur Serra. *Liberdade de informação: participação e controle social da Administração Pública*. São Paulo: ARTIGO19º, 2012. p. 05.

<sup>67</sup> MOURA, Maria Aparecida. *Lei de Acesso à Informação Pública e as bibliotecas universitárias: novos desafios ao profissional da informação*. In: *XVIII Seminário Nacional de Bibliotecas Universitárias - SNBU*, realizado entre 16 a 21 de novembro de 2014. Belo Horizonte-MG: SNBU, 2014. p. 03. De acordo com inciso I, do artigo 4º, da Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, informações são dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, registrados em qualquer suporte ou formato (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011).

Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão (Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948).

O direito à liberdade de informação é inerente ao direito à liberdade de expressão, assim reconhecido pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas - ONU, em 1946, durante sua primeira sessão, por meio da Resolução ONU nº 59, de 10 de dezembro de 1946, que definia a liberdade de informação do seguinte modo: “a liberdade de informação constitui um direito humano fundamental e [...] a pedra de toque de todas as liberdades a que se dedica a Organização das Nações Unidas”<sup>68</sup>.

Outros documentos internacionais que reconhecem a liberdade de informação como proveniente da liberdade de expressão são o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos de 1966<sup>69</sup> e a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos de 1969<sup>70</sup>. Esse direito humano à liberdade de informação permeou, como direito fundamental, o texto constitucional brasileiro quando o Legislador Constituinte de 1988 o incluiu no inciso XXXII, do artigo 5º.

No geral, os conceitos normativos de liberdade de informação refletem a premissa fundamental segundo a qual todas as informações adquiridas, detidas ou guardadas pelos governos e instituições públicas, são públicas, só podendo ser

---

<sup>68</sup> MENDEL, Toby. *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. Título original: *Freedom of information: a comparative legal survey*. CI-2007/WS/15. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2009. p. 08.

<sup>69</sup> “Artigo 19º: [...] 2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha” (ONU, Organização das Nações Unidas. *Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos de 1966*: Decreto nº 592, de 06 de julho de 1992. Atos internacionais. Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos, adotado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela Assembleia Geral das Nações Unidas pela Resolução nº 2200-A (XXI), de 16 de dezembro de 1966, entrando em vigor dia 23 de março de 1976. Promulgação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2020).

<sup>70</sup> “Artigo 13º (liberdade de pensamento e de expressão): 1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha. [...]” (DIREITO Internacional. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em: <[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2020).

ocultadas nas situações em que existirem motivos legítimos para mantê-las em sigilo, a exemplo de casos envolvendo a vida privada das pessoas e a segurança pública.

A liberdade de informação significa, destarte, o direito de todo cidadão ter acesso à informação detida por órgãos públicos. Constitui um elemento fundamental sobre o qual se deve estruturar um verdadeiro estado de direito e acaba por se colocar ao serviço da democracia. Conforme Abdul Waheed Khan<sup>71</sup>:

O livre fluxo de informações e ideias ocupa justamente o cerne da noção de democracia e é crucial para o efetivo respeito aos direitos humanos. Se o direito a liberdade de expressão - que compreende o direito de buscar, receber e transmitir informações e ideias - não é respeitado, não é possível exercer o direito ao voto, além das violações de direitos humanos ocorrerem em segredo, e de não haver como denunciar a corrupção e a ineficiência dos governos.

Prossegue explicando que a garantia do livre fluxo das informações e das ideias é fundamental para o entendimento de que os órgãos públicos “detenham informações não para eles próprios, mas em nome do povo”. E conclui: “esses órgãos possuem uma imensa riqueza de informações que, caso seja mantida em segredo, o direito à liberdade de expressão, garantido pela legislação internacional, bem como pela maioria das constituições, fica gravemente comprometido”<sup>72</sup>.

Na definição da doutrina, a liberdade de informação “compreende a procura, o acesso, o recebimento e a difusão de informações ou ideias, por qualquer meio, e sem dependência da censura, respondendo cada qual pelos abusos que cometer”<sup>73</sup>.

A liberdade de informação denota a faculdade que possuem as pessoas de informar e receber informação veraz e imparcial sobre fatos ocorridos na vida cotidiana.

Na definição de Freitas Nobre<sup>74</sup> “a própria liberdade de informação encontra um direito à informação que não é pessoal, mas coletiva, porque inclui o direito de o povo ser bem informado”.

---

<sup>71</sup> Abdul Waheed Khan *in* MENDEL, Toby. *Op. cit.*, p. 01.

<sup>72</sup> Abdul Waheed Khan *in* MENDEL, Toby. *Op. cit.*, p. 01.

<sup>73</sup> SILVA, José Afonso da. 2000. *Op. cit.*, p. 249.

<sup>74</sup> NOBRE, Freitas. *Imprensa e liberdade: os princípios constitucionais e a nova legislação*. São Paulo: Summus, 1988. ISBN 9788532303233. p. 33.

Para Arthur Serra Massuda<sup>75</sup>, “as pessoas são livres para buscar tais informações e, mais do que isso, têm direito a esse acesso”, argumentando que “a liberdade de informação é essencial porque as pessoas não podem fazer escolhas reais em nenhuma área de suas vidas a menos que estejam bem informadas”. Por isso se diz que o acesso à informação é parte integrante do conceito de “governo aberto”, descrevendo a ideia de que os processos e procedimentos governamentais devem ser transparentes. No mesmo sentido é a opinião de Abdul Waheed Khan<sup>76</sup>:

Um valor fundamental que é a base do direito ao conhecimento é o princípio de máxima divulgação, que estabelece a presunção de que todas as informações mantidas por órgãos públicos devem ficar sujeitas à revelação, a menos que haja uma justificativa contrária em nome do interesse público favorável à não divulgação. Este princípio também implica a introdução de mecanismos efetivos, pelos quais o povo possa ter acesso à informação, incluindo sistemas baseados em solicitações e também a publicação e divulgação proativa de materiais essenciais.

Embora estejam diretamente relacionados, os institutos da liberdade de expressão e liberdade de informação não se confundem. Ao tratar do tema, Luís Gustavo Grandinetti Castanho de Carvalho<sup>77</sup> sistematiza de um lado o direito de informação e de outro a liberdade de expressão<sup>78</sup>, explicando que:

No primeiro [direito de informação] está apenas a divulgação de fatos, dados, qualidades, objetivamente apuradas. No segundo [liberdade de expressão] está a livre expressão do pensamento por qualquer meio, seja a criação artística ou literária, que inclui o cinema, o teatro, a novela, a ficção literária, as artes plásticas, a música, até mesmo a opinião publicada em jornal ou em qualquer outro veículo.

---

<sup>75</sup> MASSUDA, Arthur Serra. *Op. cit.*, p. 06.

<sup>76</sup> Abdul Waheed Khan *in* MENDEL, Toby. *Op. cit.*, p. 01.

<sup>77</sup> CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. *Direito de informação e liberdade de expressão*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 25.

<sup>78</sup> “A liberdade de expressão consiste no direito à livre comunicação espiritual, no direito de fazer conhecer aos outros o próprio pensamento (na fórmula do artigo 11º, da Declaração francesa dos direitos do homem de 1989: a livre comunicação de pensamentos e opiniões). Não se trata de proteger o homem isolado, mas as relações interindividuais (‘divulgar’). Abrange-se todas as expressões que influenciam a formação de opiniões: não só a própria opinião, de caráter mais ou menos crítico, referida ou não a aspectos de verdade, mas também a comunicação de factos (informações)” (*sic*) (SOUSA, Nuno e. *A liberdade de imprensa*. Coimbra: Coimbra, 1984. p. 137).

Na visão de Paloma Maria Santos, Marciele Berger Bernardes e Aires José Rover<sup>79</sup>, são postulados do governo aberto a transparência, a colaboração e a participação, “os quais propiciam que o cidadão, munido de informações, deixe de ser um sujeito passivo e torne-se coautor das políticas públicas e verdadeiro titular do poder”.

O conceito de liberdade de expressão (ideias, pensamentos, opiniões, crenças, juízos de valor subjetivos) é mais amplo que a liberdade de informação, na medida em que esta se subsume ao limite interno da verdade dos fatos informados, vale dizer, o exercício do direito de informação depende da verificação da veracidade do que é informado. São institutos distintos, mas a liberdade de informação está contida no amplo conceito de liberdade de expressão. O cerne da diferenciação está na veracidade e imparcialidade que a informação exige.

A liberdade de informação é um direito que vem se fortalecendo no Estado moderno, especialmente porque é capaz de criar e dirigir a opinião pública, que é definitiva no futuro de um país. Por isso, é importante que os governos criem condições estruturais e operativas para que os indivíduos possam participar de forma igualitária do mercado das ideias, tanto como sujeitos ativos como passivos. Sob o prisma da necessidade humana, o direito à informação:

[...] não é mais visto como simples liberdade de externar pensamento, de expressar-se, mas sim como um direito fundamental de participação da sociedade, travestindo-se no direito de informar (de veicular informações), no direito de ser informado (de receber informações) e de se informar (de recolher informações), sendo, pois, base para a democracia<sup>80</sup>.

Portanto, o teor da liberdade de informação se baseia em três pilares: o direito de informar terceiros, de veicular informações; o direito de se informar, de buscar dados; e o direito de ser informado, de receber as informações. Nesse sentido tridimensional, a informação é um direito e uma necessidade “sem a qual não há

---

<sup>79</sup> SANTOS, Paloma Maria; BERNARDES, Marciele Berger; ROVER, Aires José. *Teoria e prática de Governo Aberto: Lei de Acesso à Informação nos executivos municipais da Região Sul*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. p. 28.

<sup>80</sup> MARQUES, Maria Tereza. *Direito à informação: direito fundamental base para democracia*. In: *Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos*, p. 29-42. Bauru-SP: Instituto Toledo de Ensino, abr./jul. 2000. p. 30.

participação, não há liberdade, desmorona-se a igualdade, impede a existência da democracia”<sup>81</sup>.

Uma das principais características do sistema democrático é a prestação de contas feita pelo governo aos cidadãos, que significa se sujeitar a obrigação de reportar, explicar e justificar a prática dos atos administrativos aos administrados, cujo descumprimento pode acarretar responsabilização. Essa prestação de contas se realiza por meio da transparência e da informação pública.

E para apreender as características e peculiaridades que envolvem o direito universal de acesso à informação pública, é preciso também definir transparência pública e informação pública.

### **1.1.1 Transparência pública**

Atualmente os problemas socioeconômicos que assolam não apenas o Brasil, e aqui, em especial, a corrupção política, enquanto prática que consiste no uso indevido do poder público para obter vantagem ilegítima, têm gerado uma sensação de desconfiança e descrença dos administrados para com o Estado, atingindo todas as instituições públicas. Chegou-se a um estágio em que o próprio Estado Social e Democrático de Direito foi colocado em risco. Devido à necessidade de maior aproximação entre Estado e cidadão para reverter a situação, a transparência vem sendo apontada e se destacando como possível solução.

A transparência ocorre quando a informação chega ao informado de forma clara, sem dúvidas ou ambiguidades. A falta de transparência acontece quando um agente, de forma deliberada, restringe o acesso, distorce a informação ou não pode assegurar que a informação outorgada é pontual, de qualidade e com relevâncias adequadas.

A transparência é uma das mais reivindicadas exigências da democracia. A essência da democracia é o conhecimento por parte dos cidadãos das decisões que são tomadas em todas as questões que podem afetar suas vidas e sobre o processo

---

<sup>81</sup> MARQUES, Maria Tereza. *Op. cit.*, p. 30.

dessas decisões, ao mesmo tempo em que a transparência das contas públicas é indispensável para conquistar a confiança dos investidores e dos mercados.

A transparência, segundo Cynthia de Freitas Q. Berberian, Patrícia Jussara Sari Mendes de Mello e Renata Miranda Passos Camargo<sup>82</sup> “fornece informações aos cidadãos sobre o que os governos estão fazendo e, com isso, permite uma participação informada”, além de aumentar o grau de responsabilização dos governos e criar oportunidades econômicas. Prosseguem informando que:

Os mecanismos de transparência são projetados para apresentar a informação que está sendo gerada, gerida e armazenada por uma entidade específica, de forma relevante, incluindo informações sobre os próprios processos de decisão, procedimentos e desempenho. Assim, os mecanismos de transparência podem permitir a geração de valor e reduzir a assimetria das informações<sup>83</sup>.

A transparência adquiriu papel transcendental nas sociedades democráticas, uma vez que se estabelece como um mecanismo para combater a corrupção e controlar a boa governança dos assuntos públicos pela sociedade. O princípio da transparência é a consequência do direito de acesso à informação pública, que concede a possibilidade de qualquer cidadão solicitar informações nos vários departamentos do Estado, com a obrigação de que estes garantam sua entrega ou argumentem devidamente sua reserva em motivos previamente estabelecidos nas leis infraconstitucionais e compatíveis com a Constituição de um país.

Com base no direito de acesso à informação pública, os cidadãos têm a oportunidade de saber como os funcionários públicos desempenham suas atividades, facilita a responsabilização pelos gastos públicos e ajuda as pessoas a serem mais informadas, de modo que cada um pode orientar adequadamente suas opiniões. O propósito mais importante deste direito é promover uma participação cidadã deliberativa e responsável, para que os cidadãos possam questionar aqueles que

---

<sup>82</sup> BERBERIAN, Cynthia de Freitas Q.; MELLO, Patrícia Jussara Sari Mendes de; CAMARGO, Renata Miranda Passos. *Governo aberto: a tecnologia contribuindo para maior aproximação entre o Estado e a Sociedade*. In: *Revista do Tribunal de Contas da União*, vol. 131, p. 30-39. Brasília: TCU, set./dez., 2014. p. 34.

<sup>83</sup> BERBERIAN, Cynthia de Freitas Q.; MELLO, Patrícia Jussara Sari Mendes de; CAMARGO, Renata Miranda Passos. *Op. cit.*, p. 34.

receberam a liderança dos assuntos do país e colaborar na redução de espaços de ineficiência e corrupção.

Os princípios que informam as regras sobre transparência são: a) as informações pertencem aos cidadãos, não ao governo; b) as exceções ao princípio de que as informações pertencem ao cidadão, devem ser muito limitadas e estar expressamente previstas em lei; c) as exceções ao princípio de que as informações pertencem ao cidadão devem se fundamentar em danos ou risco de danos identificáveis e relacionados com interesses públicos específicos, não com interesses públicos gerais abstratos; d) inclusive quando exista um dano identificável, este deve ser superior ao interesse público que se atende mediante o acesso à informação; e e) a garantia da transparência deve ser atribuída ao Poder Judiciário ou a uma autoridade independente<sup>84</sup>.

O estudo comparativo de textos constitucionais nos diversos ordenamentos jurídicos do mundo demonstra que a publicidade, a transparência e o direito de acesso à informação, são temas fundamentais, universais e correntes nas gestões públicas<sup>85</sup>.

Ao nível de organismos internacionais, o reconhecimento do direito de acesso à informação, além de habitual, é tratado como direito fundamental, impondo aos Estados-membros uma proteção efetiva através de seus ordenamentos jurídicos internos<sup>86</sup>.

No Continente Americano, no âmbito da Organização das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948<sup>87</sup> e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, de 1966<sup>88</sup>, associam a liberdade de informação como um

---

<sup>84</sup> PIÑAR MAÑAS, José Luis. *Transparencia y derecho de acceso a la información pública: algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno*. In: Revista Catalana de Derecho Público, nº 49, 2014. Disponível em: <<http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/viewFile/10.2436-20.8030.01.29/n49-pinar-es.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2020. p. 02 (tradução livre).

<sup>85</sup> RODRIGUES, João Gaspar. *Op. cit.*, p. 99-100.

<sup>86</sup> BENTO, Leonardo Valles. *Acesso a informações públicas: princípios internacionais e o direito brasileiro*. Curitiba: Juruá, 2015. ISBN-10: 8536249781; ISBN-13: 978-8536249780. p. 25.

<sup>87</sup> "Artigo 19º: todo o homem tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios, independentemente de fronteiras" (Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948).

<sup>88</sup> Artigo 19º: 1. Ninguém poderá ser molestado por suas opiniões. 2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha. 3. o exercício do direito previsto no parágrafo 2 do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Consequentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser

aspecto da liberdade de expressão<sup>89</sup>. Porém, referem-se ao direito de buscar a informação de forma livre, e de poder divulgá-la sem a interferência das autoridades. A essência desse direito é negativa, no sentido de proibir as autoridades de embaraçar a livre circulação de informações, sem dizer especificamente se quem recebe as informações tem o direito de ser informado. Esse reconhecimento do direito do informado de ter acesso às informações públicas (que estão em custódia do Estado), pela Organização das Nações Unidas, só veio a acontecer em 1992, por meio Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento<sup>90</sup>, cujo princípio 10<sup>o</sup> expressa que:

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios (Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992).

Trata-se de avanço no sentido do reconhecimento de um direito positivo, de obrigação destinada ao Estado de proporcionar o efetivo acesso a informações por ele produzidas ou custodiadas, embora essa legislação trate especificamente de proteção ambiental.

Outro exemplo é a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de 2003<sup>91</sup>, a qual, em seus artigos 10<sup>o</sup> e 13<sup>o</sup>, impõe aos Estados-membros a adoção de

---

expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para: a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas; b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas” (Decreto nº 592, de 06 de julho de 1992).

<sup>89</sup> “Artigo 19<sup>o</sup>: todo o homem tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios, independentemente de fronteiras” (Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948).

<sup>90</sup> CNUMAD, Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992*. Rio de Janeiro, de 03 a 14 de junho de 1992, reafirmando a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, adotada em Estocolmo em 16 de junho de 1972. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/sc/municipios/itajai/gerco/volume-v>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

<sup>91</sup> BRASIL, Legislação. *Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006*. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 09 de dezembro de 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2020.

medidas efetivas para promover a participação da sociedade civil, dentre elas, a garantia do acesso eficaz do público à informação.

A Organização das Nações Unidas entende que é crucial a implementação normativa específica sobre o direito de acesso à informação, para que as pessoas possam se expressar, ser ouvidas e participar ativamente da vida política, de forma a influenciar as políticas públicas e as decisões governamentais<sup>92</sup>.

Também no campo de ação da Organização dos Estados Americanos houve significativo avanço na produção do direito de acesso à informação, tanto nas decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos quanto nos seus principais documentos normativos<sup>93</sup>.

Por exemplo, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, de 1948 (artigo 4<sup>o</sup><sup>94</sup>) e a Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969 (artigo 13<sup>o</sup><sup>95</sup>), versam sobre a liberdade de pensamento e de expressão. Já a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos tem publicado desde 2003, em cada sessão ordinária, uma resolução dedicada especificamente ao direito de acesso à informação intitulada “Acesso à Informação Pública”, reafirmando o dever do Estado de assegurar esse direito. Outro documento importante da Organização dos Estados Americanos é a Resolução do Comitê Jurídico Interamericano de 2008<sup>96</sup>, que enumera dez princípios sobre o direito de acesso à informação que devem ser observados pelos Estados-membros.

Conforme Leonardo Valles Bento<sup>97</sup>, desde 2009 os informes anuais da Organização dos Estados Americanos incluem capítulos específicos que atualizam o

---

<sup>92</sup> BENTO, Leonardo Valles. *Op. cit.*, p. 30.

<sup>93</sup> BENTO, Leonardo Valles. *Op. cit.*, p. 30.

<sup>94</sup> “Artigo 4º: Toda pessoa tem o direito à liberdade de investigação, de opinião e de expressão e difusão do pensamento, por qualquer meio” (Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, de 1948).

<sup>95</sup> “Artigo 13º: Liberdade de pensamento e de expressão: 1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha. [...] 3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de ideias e opiniões” (Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969).

<sup>96</sup> CJI, Comitê Jurídico Interamericano. *Princípios sobre o Direito de Acesso à Informação (Principles on the Right of Access to Information)*, de 2008: Resolução CJI nº 147 (LXXIII-O/08), aprovada no dia 07 de agosto de 2008. p. 15-17. In: MTFC, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. *Coletânea de acesso à informação*. 3. ed. rev. e ampl. Brasília: MTFC, 2016. p. 15-17.

<sup>97</sup> BENTO, Leonardo Valles. *Op. cit.*, p. 32-33.

marco teórico sobre o direito de acesso à informação e compilam as melhores práticas do referido direito observadas no Continente Americano, inclusive jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e das Cortes Nacionais.

Os países membros da Organização dos Estados Americanos procuram se adaptar às suas diretrizes, assegurando em seus ordenamentos jurídicos internos a liberdade de informação e a transparência pública, como se pode verificar do demonstrativo de alguns textos constitucionais.

Nos Estados Unidos, a Constituição dos Estados Unidos da América, de 1787<sup>98</sup>, inclui robusta proteção ao direito de liberdade de pensamento e de expressão, mas não menciona o direito à informação. Mesmo assim, foi um dos primeiros países do mundo a aderir esse direito por meio de legislação infraconstitucional, por meio da Lei de Liberdade de Informação (*Freedom of Information Act*) de 1966<sup>99</sup>.

A Lei de Liberdade de Informação (*Freedom of Information Act*) de 1966<sup>100</sup>, considerada parte vital da democracia norte-americana, estabelece que qualquer pessoa têm o direito, com a execução judicial, de obter acesso aos registros das agências federais, exceto na medida em que esses registros (ou partes deles) estejam protegidos contra divulgação pública por uma das nove isenções ou por uma das três exclusões especiais de registros da aplicação da lei. Trata-se de uma lei que dá o direito de acessar informações do Governo Federal norte-americano, mantendo os cidadãos informados sobre seu governo. Assim, as agências públicas são obrigadas a divulgar automaticamente determinadas informações, incluindo os registros solicitados com frequência.

---

<sup>98</sup> EUA, Estados Unidos da América; Constituição (1787). *Constituição dos Estados Unidos da América, de 1787*. Discutida e aprovada pela Convenção Constitucional de Filadélfia, na Pensilvânia), entre 25 de maio e 17 de setembro de 1787. Em vigor desde 1789. Disponível em: <<http://www.uel.br/pessoal/jneto/gradua/historia/recdida/ConstituicaoEUARecDidaPESSOALJNETO.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

<sup>99</sup> MENDEL, Toby. *Op. cit.*, p. 138.

<sup>100</sup> EUA, Estados Unidos da América. *Freedom of Information Act, 1966*. The Freedom of Information Act, 5 U.S.C. Parágrafo 552, as Amended by Public Law nº 110-175, 121 Stat. 2524, and Public Law nº 111-83, parágrafo 564, 123 Stat. 2142, 2184. Below is the full text of the Freedom of Information Act in a form showing all amendments to the statute made by the “Openness Promotes Effectiveness in our National Government Act of 2007” and the “Open FOIA Act of 2009”. All newly enacted provisions are in boldface type. Parágrafo 552. Public information; agency rules, opinions, orders, records, and proceedings. Disponível em: <<https://www.justice.gov/sites/default/files/oip/legacy/2014/07/23/amended-foia-redlined-2010.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2020 (tradução livre).

O subparágrafo (a) (3) (A)<sup>101</sup> da Lei de Liberdade de Informação, de 1966, define o direito de qualquer pessoa solicitar e receber, prontamente, informações dos órgãos públicos, desde que o pedido atenda certas condições básicas e esteja sujeita ao disposto na lei. A lei prescreve duas obrigações diferentes de disponibilização proativa de informações à população: cada órgão público é obrigado a publicar certas informações no Cadastro Federal, conforme estipulado no parágrafo (a) (1)<sup>102</sup>; e obriga os órgãos públicos, em conformidade com regras publicadas, a disponibilizar um leque de informações para consulta e cópia pelo público. Ressalta-se que “os registros cobertos pela lei, criados após 01 de novembro de 1996, deverão ser disponibilizados por meios eletrônicos”<sup>103104</sup>.

Ademais, os órgãos públicos são obrigados a manter um índice de todos os registros abrangidos por essa regra e manter sua publicação com a periodicidade trimestral no mínimo (parágrafo (a) (2))<sup>105</sup>.

Na Constituição Política da República de Costa Rica, de 1949<sup>106</sup>, o artigo 30º expressa que “é garantido o livre acesso aos departamentos administrativos para fins

---

<sup>101</sup> “(a) Each agency shall make available to the public information as follows: [...]. (3)(A) Except with respect to the records made available under paragraphs (1) and (2) of this subsection, and except as provided in subparagraph (E), each agency, upon any request for records which (i) reasonably describes such records and (ii) is made in accordance with published rules stating the time, place, fees (if any), and procedures to be followed, shall make the records promptly available to any person” (Freedom of Information Act, 1966).

<sup>102</sup> “(a) Each agency shall make available to the public information as follows: (1) Each agency shall separately state and currently publish in the Federal Register for the guidance of the public - (A) descriptions of its central and field organization and the established places at which, the employees (and in the case of a uniformed service, the members) from whom, and the methods whereby, the public may obtain information, make submittals or requests, or obtain decisions; (B) statements of the general course and method by which its functions are channeled and determined, including the nature and requirements of all formal and informal procedures available; (C) rules of procedure, descriptions of forms available or the places at which forms may be obtained, and instructions as to the scope and contents of all papers, reports, or examinations; (D) substantive rules of general applicability adopted as authorized by law, and statements of general policy or interpretations of general applicability formulated and adopted by the agency; and (E) each amendment, revision, or repeal of the foregoing” (Freedom of Information Act, 1966).

<sup>103</sup> MENDEL, Toby. *Op. cit.*, p. 142.

<sup>104</sup> “For records created on or after November 1, 1996, within one year after such date, each agency shall make such records available, including by computer telecommunications or, if computer telecommunications means have not been established by the agency, by other electronic means” (subparágrafo (a) (2) (E), Freedom of Information Act, 1966).

<sup>105</sup> MENDEL, Toby. *Op. cit.*, p. 142.

<sup>106</sup> COSTA RICA, Constituição (1949). *Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949*. Constitución Política, de 07 de noviembre de 1949 y sus reformas. Disponível em: <<https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

de obtenção de informações sobre assuntos de interesse público. Ficam a salvo desta exclusão, os segredos de Estado”<sup>107</sup>.

A Constituição da República do Equador, de 2008<sup>108</sup>, dispõe sobre o direito à informação em diversos artigos, com destaque para os artigos 18º e 208º, por se relacionarem ao tema em estudo. O artigo 18º trata dos direitos à informação:

Artigo 18º: todas as pessoas, individual ou coletivamente, têm direito a: 1. Buscar, receber, trocar, produzir e disseminar informações verdadeiras, verificadas, oportunas, contextualizadas e plurais, sem censura prévia sobre fatos, eventos e processos de interesse geral e com responsabilidades subsequentes. 2. Acesse livremente as informações geradas em entidades públicas ou privadas que administram fundos do Estado ou desempenham funções públicas. Não haverá reserva de informações, exceto nos casos expressamente estabelecidos por lei. Em caso de violação dos direitos humanos, nenhuma entidade pública negará as informações<sup>109</sup>.

O artigo 208º discorre sobre os deveres e atribuições do Conselho de Participação Cidadã e Controle Social:

Artigo 208º: são atribuições e poderes do Conselho de Participação Cidadã e Controle Social, além dos previstos em lei: 1. Promover a participação do cidadão, estimular os processos de deliberação pública e promover o treinamento em cidadania, valores, transparência e combate à corrupção. [...]. 8. Solicitar a qualquer entidade ou funcionário das instituições do Estado as informações que julgarem necessárias para suas investigações ou processos. Indivíduos e instituições colaborarão com o Conselho e aqueles que se recusarem a fazê-lo serão sancionados de acordo com a lei<sup>110</sup>.

---

<sup>107</sup> “Artículo 30º: se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado” (Constituição Política da República de Costa Rica, de 1949); (tradução livre).

<sup>108</sup> EQUADOR, Constituição (2008). *Constitucion de la Republica del Ecuador, de 2008*. Registro Oficial nº 449 de 20 oct. 2008. Disponível em: <[https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)>. Acesso em: 05 fev. 2020 (tradução livre).

<sup>109</sup> “Artículo 18º: todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: 1. Buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior. 2. Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información. [...]” (Constitucion de la Republica del Ecuador, de 2008) (tradução livre).

<sup>110</sup> “Artículo 208º: serán deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, además de los previstos en la ley: 1. Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción. [...]. 8. Solicitar a cualquier entidad o funcionario de las instituciones del Estado la información que considere necesaria para sus investigaciones o procesos. Las personas e instituciones colaborarán con el Consejo y quienes se nieguen a hacerlo serán sancionados de acuerdo con la ley” (Constitucion de la Republica del Ecuador, de 2008) (tradução livre).

Na Europa, o reconhecimento do direito de acesso à informação foi desenvolvido a partir de duas organizações regionais: o Conselho da Europa, que contém a Convenção Europeia dos Direitos Humanos e o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, e a União Europeia<sup>111</sup>.

A Convenção Europeia dos Direitos do Homem, celebrada em 1950 e vigente desde 1953, assegura em seu artigo 10<sup>o</sup><sup>112</sup>, o direito à liberdade de expressão, em termos similares aos demais instrumentos internacionais. A Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, fundada em 05 de maio de 1949, já emitiu várias recomendações e resoluções dispendo sobre o acesso à informação como um dos aspectos da liberdade de expressão.

Também o Tribunal Europeu de Direitos Humanos tem reconhecido o direito do público de receber informação, embora tenha deixado de reconhecer, em diversos casos, “um dever das autoridades públicas a prover ativamente informação ao público, mesmo que mediante solicitação”. Esse entendimento sempre foi criticado pela literatura, considerado conservador. Mais recentemente, em 2006, adotou uma interpretação mais ampla do artigo 10<sup>o</sup> da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, de 1950, sob o argumento de que o sigilo poderia desencorajar a participação da imprensa e inibir o debate público sobre assuntos de legítimo interesse social, mesmo assim, acabou, ao final, reiterando sua jurisprudência no sentido de que o citado artigo 10<sup>o</sup> “não confere ao poder público uma obrigação positiva de fornecer

---

<sup>111</sup> BENTO, Leonardo Valles. *Op. cit.*, p. 38.

<sup>112</sup> “Artigo 10<sup>o</sup>: 1. Qualquer pessoa tem direito a liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber ou de transmitir informações ou ideais sem que possa haver ingerência de quaisquer autoridades públicas e sem considerações de fronteiras. O presente artigo não impede que os estados submetam as empresas de radiodifusão, de cinematografia ou de televisão a um regime de autorização prévia. 2. O exercício destas liberdades, porquanto implica deveres e responsabilidades, pode ser submetido a certas formalidades, condições, restrições ou sanções, previstas pela lei, que constituam providencias necessárias, numa sociedade democrática, para a segurança nacional, a integridade territorial ou a segurança pública, a defesa da ordem e a prevenção do crime, a proteção da saúde ou da moral, a proteção de honra ou dos direitos de outrem, para impedir a divulgação de informações confidenciais, ou para garantir a autoridade e a imparcialidade do Poder Judicial” (UE, União Europeia. *Convenção Europeia dos Direitos do Homem, de 1950: Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais*. Conselho da Europa - CE. Em 04 de novembro de 1950, os Ministros de quinze países europeus, reunidos em Roma, assinaram a Convenção Europeia dos Direitos do Homem que, com um alcance sem precedentes, constitui um marco na evolução do Direito Internacional. Entrou em vigor em 03 de setembro de 1953. Disponível em: <[http://www.refugiados.net/cid\\_virtual\\_bkup/asilo1/cesdh.html](http://www.refugiados.net/cid_virtual_bkup/asilo1/cesdh.html)>. Acesso em: 05 fev. 2020).

informação a quem solicita, mas apenas o proíbe de restringir o livre fluxo de informação”<sup>113</sup>.

No âmbito da União Europeia, a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, de 2000, no seu artigo 11<sup>o</sup><sup>114</sup>, assegura o direito à liberdade de expressão e informação e, a exemplo da Convenção Europeia de Direitos Humanos, também não inclui o direito de buscar informação. No entanto, no artigo 42<sup>o</sup> reconhece o direito de acesso a documentos oficiais das instituições da União Europeia, nos seguintes termos:

Artigo 42<sup>o</sup>: Direito de acesso aos documentos: Qualquer cidadão da União, bem como qualquer pessoa singular ou coletiva com residência ou sede social num Estado-Membro, tem direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, de 2000).

Em 2001, o Conselho Europeu e o Parlamento Europeu editaram o Regulamento nº 1.049, de 30 de maio de 2001<sup>115</sup>, sobre acesso à informação em custódia das instituições da União Europeia, considerando o direito de acesso à informação como requisito para o bom funcionamento da democracia e para a qualidade da Administração e dos serviços públicos, permitindo aos cidadãos participarem ativamente do processo de tomada de decisão e garantindo que a Administração desfrute de maior legitimidade, eficácia, responsabilidade, em respeito aos princípios da democracia e dos direitos fundamentais (considerando nº 02, do Regulamento nº 1.049, de 30 de maio de 2001).

---

<sup>113</sup> BENTO, Leonardo Valles. *Op. cit.*, p. 47.

<sup>114</sup> “Artigo 11<sup>o</sup>: Liberdade de expressão e de informação 1. Qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber e de transmitir informações ou ideias, sem que possa haver ingerência de quaisquer poderes públicos e sem consideração de fronteiras. 2. São respeitados a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social” (UE, União Europeia; Legislação. *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 2000*. Proclamada solenemente pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho da União Europeia e pela Comissão Europeia em 07 de dezembro de 2000 (2000/C 364/01). Disponível em: <[https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf)>. Acesso em: 05 mai. 2020).

<sup>115</sup> UE, União Europeia. *Regulamento CE nº 1.049, de 30 de maio de 2001*. Regulamento do Conselho de Ministros da União Europeia e do Parlamento Europeu de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&from=EM>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

As legislações internas dos países que compõem a União Europeia também tratam de assegurar o direito de acesso às informações produzidas e/ou custodiadas pela Administração Pública, como se passa a observar, a partir da citação de textos constitucionais de alguns dos Estados-membros, a título ilustrativo.

Na Constituição da Bélgica, adotada em 1970, o artigo 32<sup>o116</sup> dispõe que “todos tem o direito de consultar um documento administrativo e de ter uma cópia feita, exceto nos casos e condições previstas pelas leis, decretos ou decisões referidas no artigo 134<sup>o</sup>”. O artigo 134<sup>o</sup> trata, basicamente, das situações em que o Conselho Regional emite um *decree*, que é um tipo de legislação aprovada por conselheiros comunitários ou regionais, com a mesma força legal que as leis aprovadas pelo Parlamento Federal.

Na Finlândia, a Constituição finlandesa, de 01 de março de 2000<sup>117</sup>, no artigo (seção) 12<sup>o</sup>, que trata da liberdade de expressão e do direito de acesso à informação, no parágrafo 2<sup>o</sup>, expõe que os “documentos e gravações em poder das autoridades são públicos, ao menos que sua publicação tenha sido restringida de forma específica por uma lei, por motivos imperiosos. Todos tem direito de acesso à documentos e gravações públicas”.

A Constituição da Grécia, de 1975<sup>118</sup>, trata do direito de acesso à informação no artigo 10<sup>o</sup>, parágrafos 1<sup>o</sup> e 3<sup>o</sup>, a saber:

1. Cada pessoa, agindo por conta própria ou em conjunto com outros, terá o direito, observando-se as leis do Estado, de pedir informações por escrito às

---

<sup>116</sup> “Article 32<sup>o</sup> [Information]: Everyone has the right to consult any administrative document and to have a copy made, except in the cases and conditions stipulated by the laws, decrees, or rulings referred to in article 134<sup>o</sup> [Regional Responsibility]” (BÉLGICA, Constituição (1831). *Constituição da Bélgica, de 1831*. Promulgada no dia 07 fevereiro de 1831, e revisada em 1893, 1921, 1970, 1971, 1980, 1989 e 1993. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/21393-21394-1-PB.htm>>. Acesso em: 05 fev. 2020) (tradução livre).

<sup>117</sup> “Section 12: Freedom of expression and right of access to information: [...]. 2. Documents and recordings in the possession of the authorities are public, unless their publication has for compelling reasons been specifically restricted by an Act. Everyone has the right of access to public documents and recordings” (FINLÂNDIA, Constituição (2000). *Constituição da Finlândia, de 01 de março de 2000*. The Constitution of Finland, 11 June 1999 (731/1999, amendments up to 817/2018 included). This Constitution shall enter into force on 01 March 2000. Disponível em: <<https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2020) (tradução livre).

<sup>118</sup> GRÉCIA, Constituição (1975). *Constituição da Grécia de 1975*. Em nome da Sagrada e Consubstancial e Indivisível Trindade. Como revista pela resolução parlamentar de 27 de maio de 2008, do VIII Parlamento Revisionista. Disponível em: <<http://greciasempre.tv.br/site/wp-content/uploads/2014/06/A-CONSTITUIÇÃO-DA-GRÉCIA-Portugues.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2020 (traduzida da língua inglesa para a língua portuguesa por Luis Henrique Drumond).

autoridades públicas, que serão obrigadas a tomarem medidas imediatas em conformidade com as disposições em vigor, e a dar a resposta escrita e fundamentada ao requerente nos termos da lei. [...]. 3. O serviço competente ou autoridade é obrigada a responder aos pedidos de fornecimento de informações de documentos, especialmente, certificados, documentos de apoio e atestados, dentro de um determinado prazo não superior a sessenta dias, conforme previsto por lei. No caso de esse prazo expirar sem ação ou em caso de recusa ilegal, além de outras sanções e consequências na lei, a compensação monetária especial também é paga ao requerente, conforme especificado por lei.

A Constituição da Eslovênia, de 1991<sup>119</sup>, artigo 39º, assegura que “exceto nas circunstâncias previstas em lei, cada pessoa terá o direito de obter informações de natureza pública, desde que demonstre interesse jurídico suficiente, conforme determinado por lei”.

Na França, embora não haja menção direta sobre o tema na Constituição de 1958<sup>120</sup>, existe uma lei específica acerca do acesso aos documentos administrativos. Trata-se da Lei nº 78-753, de 17 de julho de 1978<sup>121</sup> que traz várias medidas para melhorar as relações entre a Administração Pública e os particulares. Obriga os órgãos públicos, outras pessoas de direito público e pessoas de direito privado

---

<sup>119</sup> “Article 39º (Freedom of Expression): Freedom of expression of thought, freedom of speech and freedom to associate in public, together with freedom of the press and of other forms of public communication and expression, shall be guaranteed. Each person may freely collect, receive and circulate information and opinions. Except in such circumstances as are laid down by statute, each person shall have the right to obtain information of a public nature, provided he can show sufficient legal interest as determined by statute” (ESLOVÊNIA, Constituição (1991). *The Constitution of the Republic of Slovenia, de 1991*. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/21388-21389-1-PB.htm>>. Acesso em: 05 fev. 2020).

<sup>120</sup> “Artigo 4º: os partidos e associações políticas contribuem para a expressão do sufrágio. Eles se formam e exercem a sua atividade livremente e devem respeitar os princípios da soberania nacional e da democracia. Contribuem para a aplicação do princípio enunciado no segundo parágrafo do artigo 1º, nas condições determinadas pela lei. A lei garante as expressões pluralistas de opiniões e a participação equitativa dos partidos e associações políticas na vida democrática da Nação” (FRANÇA, Constituição (1958). Constituição francesa de 1958. Proposta pelo Governo da República, em conformidade com a lei constitucional de 03 de junho de 1958. Atualizada pela Carta Ambiental de 2004. Disponível em: <[https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/portugais/constitution\\_portugais.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf)>. Acesso em: 05 fev. 2020).

<sup>121</sup> “Article 2º: Sous réserve des dispositions de l'article 6, les autorités mentionnées à l'article 1er sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent titre. Le droit à communication ne s'applique qu'à des documents achevés” (“Artigo 2º: sob reserva do disposto no artigo 6º, as autoridades mencionadas no artigo 1º deverão comunicar os documentos administrativos que possuem às pessoas que os solicitarem, nas condições previstas neste título. O direito de se comunicar apenas se aplica aos documentos preenchidos”) (FRANÇA, Legislação. Loi nº 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des *relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal*. Version consolidée au 09 février 2020. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000339241>>. Acesso em: 05 fev. 2020) (tradução livre).

encarregadas dessa tarefa, a comunicar os documentos administrativos que mantêm as pessoas que os solicitem, respeitando as exceções que a própria lei prevê.

A Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, de 23 de maio de 1949, por sua vez, prevê no seu artigo 5º, que:

Artigo 5º: Liberdade de opinião, de arte e ciência: 1. Todos têm o direito de expressar e divulgar livremente o seu pensamento por via oral, por escrito e por imagem, bem como de informar-se, sem impedimentos, em fontes de acesso geral. A liberdade de imprensa e a liberdade de informar através da radiodifusão e do filme ficam garantidas. Não será exercida censura. 2. Estes direitos têm por limites as disposições das leis gerais, os regulamentos legais para a proteção da juventude e o direito da honra pessoal. [...].<sup>122</sup>.

A norma alemã que regula o acesso à informação da Administração Pública é a Lei da Liberdade de Informação, de 05 de setembro de 2005<sup>123</sup>, que em seu parágrafo 1º (similar a “artigo 1º”), expressa que “todos têm direito a acessar as informações oficiais das autoridades federais”, cuja regra se aplica, também, “a outros órgãos e instituições federais, na medida em que executem tarefas administrativas de direito público”<sup>124</sup>. As restrições à transparência pública estão no parágrafo 3º, que versa sobre a proteção de interesses públicos especiais, aduzindo que não existe o direito de acessar informações se a divulgação das informações puder ter efeitos negativos sobre os interesses públicos que enumera, a exemplo do risco à segurança pública<sup>125</sup>.

---

<sup>122</sup> ALEMANHA, Constituição (1949). *Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, de 23 de maio de 1949*. Última atualização em 28 de março de 2019. Disponível em: <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2020.

<sup>123</sup> ALEMANHA. Legislação. *Lei da Liberdade de Informação, de 2005*. Lei que regula o acesso à informação Federal, emitida em 05 de setembro de 2005. Disponível em: <<https://www.gesetze-im-internet.de/ifg/IFG.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

<sup>124</sup> “Parágrafo 1 Grundsatz (1) Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Für sonstige Bundesorgane und -einrichtungen gilt dieses Gesetz, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Einer Behörde im Sinne dieser Vorschrift steht eine natürliche Person oder juristische Person des Privatrechts gleich, soweit eine Behörde sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient. [...]”. “Parágrafo 1º: Princípio: 1) De acordo com esta Lei, todos têm direito a acessar as informações oficiais das autoridades federais. Esta lei se aplica a outros órgãos e instituições federais, na medida em que executem tarefas administrativas de direito público. Equivale-se à autoridade a pessoa singular ou coletiva de direito privado que realize tarefas de direito público. [...]” (Lei da Liberdade de Informação, de 2005) (tradução livre).

<sup>125</sup> “Parágrafo 3 : Schutz von besonderen öffentlichen Belangen Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, 1. wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen haben kann auf a) internationale Beziehungen, b) militärische und sonstige sicherheitsempfindliche Belange der Bundeswehr, c) Belange der inneren oder äußeren Sicherheit, d) Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden, e) Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle, f) Maßnahmen zum Schutz vor unerlaubtem Außenwirtschaftsverkehr, g) die Durchführung eines

Na Espanha, a base constitucional da transparência pública é o artigo 105, alínea “b”<sup>126</sup>, que ao discorrer sobre a participação dos cidadãos, expressa que a lei infraconstitucional regulará “o acesso dos cidadãos aos arquivos e registros administrativos, salvo no que afete à segurança e defesa do Estado, a averiguação dos delitos e a intimidade das pessoas”. A matéria foi disciplinada em 2013, por meio da Lei nº 19, de 09 de dezembro de 2013<sup>127</sup>, cujo parágrafo 3º, do preâmbulo, dispõe que:

Esta lei tem um escopo triplo: aumenta e reforça a transparência da atividade pública, articulada por meio de obrigações de publicidade ativa para todas as administrações e entidades públicas; reconhece e garante o acesso à

---

laufenden Gerichtsverfahrens, den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitsrechtlicher oder disziplinarischer Ermittlungen, 2. wenn das Bekanntwerden der Information die öffentliche Sicherheit gefährden kann, 3. wenn und solange a) die notwendige Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen oder b) die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden, 4. wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt, 5. hinsichtlich vorübergehend beigezogener Information einer anderen öffentlichen Stelle, die nicht Bestandteil der eigenen Vorgänge werden soll, 6. wenn das Bekanntwerden der Information geeignet wäre, fiskalische Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr oder wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherungen zu beeinträchtigen, 7. bei vertraulich erhobener oder übermittelter Information, soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang noch fortbesteht, 8. gegenüber den Nachrichtendiensten sowie den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes, soweit sie Aufgaben im Sinne des § 10 Nr. 3 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes wahrnehmen”. “Parágrafo 3º: Proteção de interesses públicos especiais: Não existe o direito de acessar informações, 1. se a divulgação das informações puder ter efeitos adversos em a) relações internacionais, b) preocupações militares e outras questões de segurança do Bundeswehr sensíveis à segurança, c) questões de segurança interna ou externa, d) tarefas de controle ou supervisão das autoridades financeiras, da concorrência e reguladoras; e) questões relacionadas ao controle financeiro externo; f) medidas de proteção contra o comércio exterior não autorizado; g) a condução de processos legais em andamento, o direito de uma pessoa a um julgamento justo ou a condução de investigações criminais, regulatórias ou disciplinares. 2. se a divulgação de informações puder pôr em risco a segurança pública. 3. se e enquanto: a) a necessária confidencialidade das negociações internacionais; ou b) as deliberações das autoridades forem prejudicadas. 4. se as informações estiverem sujeitas a um dever de confidencialidade ou confidencialidade, ou a um segredo oficial profissional ou especial regulamentado por regulamento legal ou por regulamento administrativo geral para a proteção material e organizacional de informações classificadas. 5. a respeito de informações consultadas temporariamente de outro órgão público que não faça parte do próprio. 6. se a divulgação das informações for suscetível de afetar os interesses fiscais do governo federal em transações comerciais ou econômicas do seguro social. 7. se as informações foram coletadas ou transmitidas confidencialmente, na medida em que o interesse do terceiro em tratamento confidencial no momento do pedido. 8. ainda existe acesso a informações. 8. em relação aos serviços de inteligência, bem como às autoridades e outros órgãos públicos da Confederação, na medida em que eles executem tarefas na acepção do parágrafo 10º, n. perceber a lei de revisão de segurança (Lei da Liberdade de Informação, de 2005) (tradução livre).

<sup>126</sup> ESPANHA, Constituição (1978). *Constituição espanhola, de 1978*. Disponível em: <<https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/CEportugués.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

<sup>127</sup> ESPANHA, Legislação. *Ley nº 19, de 09 de diciembre de 2013*. Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública e Buen Gobierno. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

informação, regulamentada como um direito de amplo escopo subjetivo e objetivo; e estabelece as obrigações de boa governança que devem ser cumpridas pelos funcionários públicos, bem como as consequências legais derivadas de sua violação, que se tornam um requisito de responsabilidade para todos aqueles que desenvolvem atividades de relevância pública<sup>128</sup>.

A Constituição da República Portuguesa, de 1975, trata do acesso aos arquivos e registros administrativos no artigo 268º, nº 02, com o seguinte texto:

Artigo 268º - direitos e garantias dos administrados: [...]. 2. os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registros administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas. [...] (Constituição da República Portuguesa, de 1975).

O Código do Procedimento Administrativo, de 1991<sup>129</sup> reflete a dualidade de planos do direito à informação gizado nos números 01 e 02, do artigo 268º, da Constituição da República Portuguesa, de 1975<sup>130</sup>. O Código do Procedimento Administrativo regula, nos artigos 61º a 64º<sup>131</sup>, o direito dos interessados no procedimento à informação a este respeitante (publicidade *erga partes*) e, no artigo 65º<sup>132</sup>, reconhece o princípio da Administração Pública Aberta (publicidade *erga omnes*).

---

<sup>128</sup> “La presente Ley tiene un triple alcance: incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública, que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas; reconoce y garantiza el acceso a la información, regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo; y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento, lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública” (Ley nº 19, de 09 de diciembre de 2013) (tradução livre).

<sup>129</sup> PORTUGAL, Legislação. *Decreto-Lei nº 442/1991, de 15 de novembro de 1991*: alterado pelo Decreto-Lei nº 6, de 31 de janeiro de 1996. Código do Procedimento Administrativo. In: *Centro de Competência Malha Atlântica*. Disponível em: <[http://www.malhatlantica.pt/cfaeca/legislacao/C\\_P\\_A.DOC](http://www.malhatlantica.pt/cfaeca/legislacao/C_P_A.DOC)>. Acesso em: 05 fev. 2020.

<sup>130</sup> “Artigo 268º - direitos e garantias dos administrados: 1. os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam directamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas. 2. os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registros administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas. [...]” (Constituição da República Portuguesa).

<sup>131</sup> Respectivamente: “direito dos interessados á informação”( artigo 61º), “consulta do processo e passagem de certidões” (artigo 62º), “certidões Independentes de despacho” (artigo 63º), e “extensão do direito de informação” (artigo 64º), todos do Código do Procedimento Administrativo).

<sup>132</sup> “Artigo 65º - princípio da administração aberta: 1. todas as pessoas têm o direito de acesso aos arquivos e registros administrativos, mesmo que não se encontre em curso qualquer procedimento que lhes diga directamente respeito, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas á segurança

A Lei nº 65, de 26 de agosto de 1993<sup>133</sup>, que é a Lei portuguesa de Acesso aos Documentos da Administração<sup>134</sup>, dispõe em seu artigo 1º que “o acesso dos cidadãos aos documentos administrativos é assegurado pela Administração Pública de acordo com os princípios da publicidade, da transparência, da igualdade, da justiça e da imparcialidade”.

Ainda em Portugal a Lei nº 26, de 22 de agosto de 2016<sup>135</sup>, conhecida como “LADA”, regula o acesso aos documentos administrativos e à informação administrativa, incluindo em matéria ambiental:

Artigo 5º; Direito de Acesso: 1. Todos, sem necessidade de enunciar qualquer interesse, têm direito de acesso aos documentos administrativos, o qual compreende os direitos de consulta, de reprodução e de informação sobre a sua existência e conteúdo. 2. O direito de acesso realiza-se independentemente da integração dos documentos administrativos em arquivo corrente, intermédio ou definitivo.

Segundo de José Manuel Sérvulo Correia<sup>136</sup>, nos números 01 e 02, do artigo 268º, a Constituição da República Portuguesa, de 1975, consagra o “princípio do arquivo aberto ou do *open fine*”, contudo, na sua interpretação, a utilização, pelo Legislador Constituinte português, do termo “também”, designa “a consciência de um nexó conjuntivo entre os direitos à informação procedimental e ao acesso a arquivos e registos administrativos”. Na opinião do citado autor, trata-se, “na verdade”, de “duas diferentes concretizações de um mesmo princípio geral de publicidade ou transparência da Administração”. No entanto, pondera que:

---

interna e externa, á investigação criminal e a intimidade das pessoas. 2. o acesso aos arquivos e registos administrativo é regulado em diploma próprio” (Código do Procedimento Administrativo)

<sup>133</sup> “Artigo 1º - Administração aberta: o acesso dos cidadãos aos documentos administrativos e assegurado pela Administração Pública de acordo com os princípios da publicidade, da transparência da igualdade, da justiça e da imparcialidade” (PORTUGAL, Legislação. *Lei nº 65/1993, de 26 de agosto de 1993* (vigente desde 31 de agosto de 1993). Conhecida como “Lei de Acesso aos Documentos da Administração - LADA” e “Regime de Acesso aos Documentos da Administração”. Disponível em: <[http://www.diramb.gov.pt/data/basedoc/TXT\\_LN\\_341\\_2\\_0001.htm](http://www.diramb.gov.pt/data/basedoc/TXT_LN_341_2_0001.htm)>. Acesso em: 05 fev. 2020).

<sup>134</sup> CORREIA, José Manuel Sérvulo. *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*. Reimpressão da edição de 1987. Coimbra: Almedina, 2003, p. 135.

<sup>135</sup> PORTUGAL, Legislação. *Lei nº 26/2016, de 22 de agosto de 2016*. Aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, transpondo a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro, e a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro. A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea c) do artigo 161º, da Constituição da República Portuguesa, de 1975. Disponível em: <[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=2591&tabela=leis&so\\_miolo=>](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2591&tabela=leis&so_miolo=>)>. Acesso em: 05 fev. 2020.

<sup>136</sup> CORREIA, José Manuel Sérvulo. 1994. *Op. cit.*, p. 135.

[...] se ambos se conjugam em torno do propósito de banir o "segredo administrativo", algo os diferencia: ao passo que o primeiro direito se concebe no quadro subjetivo e cronológico de um procedimento administrativo concreto, o segundo existirá independentemente de estar em curso qualquer procedimento administrativo<sup>137</sup>.

E prossegue, em seu raciocínio, com a seguinte constatação:

Há, no entanto, uma diferença quanto ao tratamento dado às duas figuras visto que, ao passo que a primeira é regulada com alguma minúcia, a segunda é simplesmente afirmada como princípio, remetendo-se a disciplina da matéria para diploma próprio (artigo 65º, nº 2). Esse diploma é a Lei nº 65, de 26 de agosto de 1993<sup>138</sup>.

José Manuel Sérvulo Correia<sup>139</sup> faz referências a uma conexão funcional entre o princípio da transparência e a participação dos particulares interessados na formação da decisão final. Nas suas palavras, “a visibilidade ou transparência da Administração Pública constitui uma condição institucional da efetiva participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhe disserem respeito”. Continua a justificar seu ponto de vista ponderando que:

[...] embora não se afirme expressamente, o Código do Procedimento Administrativo português não ignora tal independência: basta ver que, a par de um princípio da Administração aberta, consagrado fundamentalmente no acesso aos documentos constantes de processos já concluídos, se estrutura um direito à informação sobre o andamento dos procedimentos, reservado, sobretudo, àqueles que nesses procedimentos sejam diretamente interessados, por outras palavras, àqueles a quem a participação no procedimento é salvaguardada<sup>140</sup>.

Ao tratar do tema, Roberto Marrama<sup>141</sup> associa ao princípio da transparência no nível do procedimento administrativo, não só à clareza e compreensibilidade do fenômeno decisório, mas também ao requisito da fundamentação do ato final. Aprofundando a análise, conclui que a transparência tem, também, importantes

---

<sup>137</sup> CORREIA, José Manuel Sérvulo. 1994. *Op. cit.*, p. 135.

<sup>138</sup> CORREIA, José Manuel Sérvulo. 1994. *Op. cit.*, p. 135.

<sup>139</sup> CORREIA, José Manuel Sérvulo. 1994. *Op. cit.*, p. 133.

<sup>140</sup> CORREIA, José Manuel Sérvulo. 1994. *Op. cit.*, p. p. 133-134.

<sup>141</sup> Roberto Marrama *apud* CARVALHO, Raquel Maria Resende Duarte. *Op. cit.*, p. 71.

reflexos sobre a participação procedimental. Na colação de Raquel Maria Resende Duarte Carvalho<sup>142</sup> sobre o tema:

Como afirma Mario Bassani, a exigência de transparência destina-se a “assegurar o conhecimento, por parte dos cidadãos, de toda a decisão da Administração Pública”. Afirmando e sintetizando as funções que o princípio da transparência pode desempenhar, Alberto de Roberto elenca as do controlo da legitimidade da atividade administrativa e a da redução da conflitualidade. Relaciona o princípio da transparência com o princípio democrático e com a garantia constitucional da proteção dos direitos e interesses legalmente protegidos que se podem afirmar no procedimento. Destas relações extrai uma outra com o princípio da imparcialidade e com o da boa administração (eficiência). Convocando a lição da doutrina alemã, Roberto Marrama alerta para a multiplicidade de valores associados à exigência de transparência: desde a economia procedimental até ao consenso, à racionalização do processo decisório e à correção da decisão.

Assim sendo, a garantia da transparência ou da “publicização do objeto procedimental<sup>143</sup>” absorve o princípio da publicidade, o princípio do arquivo aberto e o princípio da informação. Mais uma vez reforça-se que a classificação das garantias procedimentais na forma como abordada nesse estudo não decorre do carácter “autonomia”, mas apenas visando maior clareza didática, eis que inegavelmente existe uma interconexão entre todas as garantias procedimentais, figurando mais como “variáveis de otimização participatória”<sup>144</sup> que uma tipologia de garantias procedimentais propriamente dita.

Nos dias de hoje a grande maioria dos países, tanto da União Europeia quanto no Continente Americano, já adotaram leis que regulamentam o direito de acesso à informação pública<sup>145</sup>.

Também no Brasil a transparência pública não é assunto novo. Trata-se de um instituto que já foi contemplado por diversas leis e políticas públicas. Contudo, seu principal marco evolutivo foi a CF/88. Desde então novas legislações entraram em vigor prevendo que o governo divulgue, por exemplo, dados orçamentários e

---

<sup>142</sup> CARVALHO, Raquel Maria Resende Duarte. *Op. cit.*, p. 74 (grifos do original).

<sup>143</sup> DUARTE, David. *Procedimentalização, participação e fundamentação: para uma concretização do princípio de imparcialidade administrativa como parâmetro decisório*. Coimbra: Livraria Almedina, 1996. p. 148.

<sup>144</sup> DUARTE, David. 1996. *Op. cit.*, p. 148.

<sup>145</sup> RODRIGUES, João Gaspar. *Op. cit.*, p. 100.

financeiros, bem como atos administrativos, a exemplo da Lei de Arquivos de 1991<sup>146</sup>, da Lei do *Habeas Data* de 1997<sup>147</sup>, da Lei do Processo Administrativo de 1999<sup>148</sup> e da Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000<sup>149</sup>.

No ano de 2004 o Governo brasileiro lançou o “Portal da Transparência do Governo Federal” no endereço eletrônico “www.transparencia.gov.br”, por meio do qual todos podem acompanhar diariamente informações atualizadas sobre a execução do orçamento, bem como obter informações sobre recursos públicos transferidos e sua aplicação direta (origens, favorecidos e valores)<sup>150</sup>. Para tanto, o referido Portal apresenta as informações de forma transparente e objetiva, com dados técnicos traduzidos em linguagem cotidiana, com conteúdo amplamente acessível para pessoas com deficiência<sup>151</sup>.

Outra iniciativa disponibilizada de informações governamentais aos administrados pelo Governo brasileiro é a Carta de Serviços ao Cidadão<sup>152</sup>, instituída pelo Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009 e convertida em “Carta de Serviços ao Usuário” pelo atual Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017<sup>153</sup>. A Carta de Serviços

---

<sup>146</sup> “Artigo 22º: é assegurado o direito de acesso pleno aos documentos públicos” (revogado pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que tratou de juntar e sistematizar a matéria) (Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991).

<sup>147</sup> “Artigo 1º: [...]. Parágrafo único: considera-se de caráter público todo registro ou banco de dados contendo informações que sejam ou que possam ser transmitidas a terceiros ou que não sejam de uso privativo do órgão ou entidade produtora ou depositária das informações” (Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997).

<sup>148</sup> “Artigo 2º: a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único: nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: [...]; V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição; [...]” (Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999).

<sup>149</sup> CGU, Controladoria-Geral da União. *Acesso à informação pública: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Brasília, CGU, 2011. p. 11.

<sup>150</sup> CGU, Controladoria-Geral da União. 2011. *Op. cit.*, p. 11.

<sup>151</sup> CGU, Controladoria-Geral da União. 2011. *Op. cit.*, p. 11.

<sup>152</sup> “A Carta de Serviços ao Cidadão é um documento elaborado por uma organização pública que visa informar aos cidadãos quais os serviços prestados por ela, como acessar e obter esses serviços e quais são os compromissos com o atendimento e os padrões de atendimento estabelecidos. A sua prática implica para a organização um processo de transformação sustentada em princípios fundamentais - participação e comprometimento, informação e transparência, aprendizagem e participação do cidadão. Esses princípios têm como premissas o foco no cidadão e a indução do controle social” (GESPUBLICA, Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. *Carta de Serviços*. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/carta-de-servicos>>. Acesso em: 29 jan. 2020). No sítio eletrônico <<http://www.gespublica.gov.br/carta-de-servicos>> está disponibilizada uma relação de Cartas de Serviço publicadas por diversos órgãos do Poder Público brasileiro.

<sup>153</sup> BRASIL, Legislação. *Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017*. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no país e institui a Carta de Serviços ao Usuário.

ao Usuário visa estabelecer, pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público<sup>154</sup>.

Afiguram-se como importantes iniciativas, dentre outras, no sentido da realização da transparência na administração da coisa pública.

A transparência é um dos temas mais filosóficos e subjetivos da Administração Pública, já que se embasa em valores éticos e, acima disso, no valor agregado que cada funcionário público deve aplicar no exercício da sua função.

Na definição de Maria Aparecida Moura<sup>155</sup>, a “transparência pública” é a “obrigação imposta ao Administrador Público em promover a prestação de contas para a população. O governo deve regularmente divulgar o que faz, como faz, por que faz, quanto gasta e apresentar o planejamento para o futuro”.

Com o direito de acesso à informação administrativa abandona-se o campo da boa vontade administrativa, para se entrar no terreno das garantias jurídicas; a informação passa a ser conquistada à Administração Pública, mesmo contra a sua vontade [...]. O direito de acesso constitui, por isso mesmo, um dos pilares centrais da transparência administrativa. Como sublinha Severiano Fernández Ramos, se não se garantir um direito do público à comunicação da informação em poder da Administração Pública, dificilmente se pode falar de transparência da actividade administrativa (*sic*)<sup>156</sup>.

A transparência pode ser definida como o conjunto de disposições e atos por meio dos quais os sujeitos obrigados têm o dever de colocar à disposição das pessoas interessadas a informação pública que possuem, permitindo que os administrados tomem conhecimento sobre o processo e a forma das decisões governamentais de sua competência, bem como as ações praticadas no exercício de suas funções.

---

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9094.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2020.

<sup>154</sup> CGU, Controladoria-Geral da União. 2011. *Op. cit.*, p. 11.

<sup>155</sup> MOURA, Maria Aparecida. *Op. cit.*, p. 10.

<sup>156</sup> PRATAS, Sérgio. *O acesso à informação administrativa no século XXI*. Quarto Capítulo da Dissertação de Mestrado em Administração e Políticas Públicas. Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa - ISCTE, janeiro de 2007. Disponível em: <[http://www.cada.pt/uploads/estudos/O\\_Acesso\\_Informacao\\_Administrativa\\_no\\_seculo\\_XXI.pdf](http://www.cada.pt/uploads/estudos/O_Acesso_Informacao_Administrativa_no_seculo_XXI.pdf)>. Acesso em: 29 jan. 2020. p. 02.

Na definição de Filippo Patrini Griffi, “a transparência da ação administrativa pode ser considerada como valor imanente ao ordenamento, como modo de ser tendencial da organização dos poderes públicos” (*sic*)<sup>157</sup>.

Para Verónica Vilma María Reyes Suruy<sup>158</sup>, “a transparência é o resultado de uma forma de governar, de administrar e de gerir o estado, do qual se deduz que este conceito é um valor da democracia”. E conclui:

[...] a transparência tem a ver com o desempenho da comunidade política, de seus representantes, assim como também de suas autoridades que tem o dever de aclarar suas ações para fortalecer o governo e sua gestão pública, como consequência<sup>159</sup>.

O termo “transparência” não se relaciona apenas ao acesso à informação ou como mecanismo de controle e responsabilização sobre gastos públicos. A ideia de que se execute a transparência é vincular a sociedade como o tecido social de um Estado com que a informação seja fluente entre os envolvidos de forma que se possa fazer um verdadeiro uso do controle social.

Nas palavras de Verónica Vilma María Reyes Suruy<sup>160</sup>, com base na doutrina de Mauricio Merino “o direito de acesso à informação pública é, na prática, o direito que as pessoas possuem para conhecer os documentos que as autoridades públicas produzem e manejam” e, portanto, o conhecimento decorrente pode chegar a ser um verdadeiro motor político de transparência social, vale dizer:

[...] que isto implica que para poder mobilizar toda a engrenagem que se necessita para que a informação seja pública, é preciso destinar uma porcentagem do produto interno bruto - PIB para que o direito de acesso à informação pública seja a prerrogativa de toda pessoa para acessar e examinar dados e registros públicos em poder dos sujeitos obrigados.

---

<sup>157</sup> Filippo Patrini Griffi *apud* CARVALHO, Raquel Maria Resende Duarte. *Op. cit.*, p. 70, nota 126.

<sup>158</sup> SURUY, Verónica Vilma María Reyes. *Así es como se logra la transparencia en la gestión pública*. In: *Red Innovación*. Disponível em: <<http://politicacomunicada.com/asi-es-como-se-logra-la-%E2%80%AAtransparencia-en-la-gestion-publica/>>. Acesso em: 29 jan. 2020. p. 01 (tradução livre).

<sup>159</sup> SURUY, Verónica Vilma María Reyes. *Op. cit.*, p. 01 (tradução livre).

<sup>160</sup> Mauricio Merino *apud* SURUY, Verónica Vilma María Reyes. *Op. cit.*, p. 01 (tradução livre).

Conforme Mauro Guimarães Leite<sup>161</sup> e Maria Aparecida Moura<sup>162</sup>, a transparência pública pode ser ativa ou passiva.

Entende-se por “transparência ativa” aquela que “ocorre quando a Administração Pública divulga informações à sociedade por iniciativa própria, de forma espontânea, independente de qualquer solicitação”<sup>163</sup>. No mesmo sentido, “ocorre quando “os governos divulgam dados por iniciativa própria, sem terem sido solicitados”<sup>164</sup>.

Já as informações contidas na “transparência passiva” são aquelas “produzidas ou custodiadas pelos órgãos e entidades governamentais que não tenham sido classificadas como sigilosa e que não estejam disponíveis para acesso imediato”<sup>165</sup>, ou seja, “a transparência passiva é entendida como o acesso aos dados públicos fornecidos pelos governos, quando solicitados”<sup>166</sup>.

No caso de transparência passiva, diferentemente do que acontece com a transparência ativa, “é necessário que a solicitação da informação passe por um fluxo administrativo interno para que esta tramite rápida e corretamente até a fonte correta e seja repassada ao solicitante”. Quando a informação estiver no grupo da transparência passiva, “os servidores designados de cada pasta também serão responsáveis pela operacionalização dos fluxos de acesso à informação”<sup>167</sup>.

Portanto, a transparência é bidirecional, tanto para o ambiente interno quanto para o externo à Administração Pública. Para dentro, informa como ocorre o manejo da coisa pública dentro de cada instituição governamental, de modo que exista troca de informações entre instituições públicas e servidores; para fora, informa aos administrados como são projetadas à sociedade cada uma das ações internas.

Os objetivos principais da transparência da Administração Pública são: impedir práticas de corrupção e assegurar direitos fundamentais, ao mesmo passo em que

---

<sup>161</sup> GUIMARÃES LEITE, Mauro (Org.). *Acesso à informação na Administração Pública Municipal de Campinas*: Lei Federal nº 12.527/2011 e Decreto Municipal nº 17.630/2012. Campinas-SP: Prefeitura Municipal; Secretaria Municipal de Gestão e Controle; Departamento de Controle Preventivo, 2012. p. 06-07.

<sup>162</sup> MOURA, Maria Aparecida. *Op. cit.*, p. 10.

<sup>163</sup> GUIMARÃES LEITE, Mauro (Org.). *Op. cit.*, p. 06.

<sup>164</sup> MOURA, Maria Aparecida. *Op. cit.*, p. 10.

<sup>165</sup> GUIMARÃES LEITE, Mauro (Org.). *Op. cit.*, p. 07.

<sup>166</sup> MOURA, Maria Aparecida. *Op. cit.*, p. 10.

<sup>167</sup> GUIMARÃES LEITE, Mauro (Org.). *Op. cit.*, p. 07.

contribui para a escolha de prioridades de interesse da coletividade e otimização dos serviços públicos, ou seja, melhorias na gestão pública e no processo decisório.

Num país democrático, como o brasileiro, a transparência da gestão pública figura como um direito fundamental dos administrados, funcionando como um dos principais pilares sobre os quais se assenta a forma de governo. De fato, o exercício da democracia depende da relação de confiança entre os cidadãos e seus representantes políticos e funcionários públicos.

O objetivo final dos organismos públicos é o cidadão como usuário e fonte de financiamento dos bens e serviços públicos. Por isso, de um lado está o administrado, que financia a atividade pública da qual é destinatário e, por outro, o Estado responsável pela gestão dos recursos para satisfazer as necessidades públicas. Esta abordagem explica a obrigação de todos os representantes públicos de dar conta do resultado da sua gestão.

A principal ideia que deve estar sempre presente em uma Administração Pública, para ser transparente e democrática, é a da necessidade de publicar todos os documentos que estejam em seu poder, vale dizer, colocar à disposição dos administrados a máxima informação possível que vai surgindo durante o funcionamento das atividades diárias das diferentes instituições que compõem a gestão estatal, sem se descuidar do respeito aos dados pessoais para que o direito à intimidade de nenhum cidadão venha a ser afetado.

A informação deve ser completa, clara e de fácil entendimento para todos os cidadãos. Dessa forma, será garantido o direito de amplo acesso à informação e, como consequência, é possível construir um ambiente de confiança entre a administração e a sociedade, eis que só assim os administrados poderão entender o verdadeiro funcionamento interno da Administração Pública, saber quais são os fundos públicos disponíveis, onde são empregados esses recursos, e as razões que levam os trabalhadores administrativos a tomar determinada decisão, entre muitos outros benefícios ao exercício da democracia.

Com a obtenção de todas estas informações, o cidadão terá a possibilidade de exercer um controle muito mais justo e formar uma opinião mais objetiva sobre as funções públicas, criando um entorno mais democrático. Para além disso, haverá uma aproximação maior entre Administração Pública e administrados, dando ao cidadão a

possibilidade de ter um papel mais participativo na tomada de decisão. Só quando os cidadãos são capazes de ter todas essas vantagens, é possível falar de um ambiente de colaboração eficaz entre o estado e a sociedade.

A transparência se refere ao dever dos poderes públicos de expor e submeter à análise da cidadania a informação relativa à sua gestão, ao manejo dos recursos que a sociedade lhe confia, aos critérios que sustentam suas decisões e à conduta de seus funcionários e colaboradores.

Os gestores e administradores públicos devem sempre ter em discussão na agenda pública e política a transparência como um dos seus elementos qualificadores. O desenvolvimento da transparência na gestão pública deve incidir na origem dos problemas, tomar ações para resolvê-los, monitorar e avaliar permanentemente o processo de implementação, na medida em que é de interesse dos administrados os produtos reais da abordagem em execução.

Além disso, os processos de tomada de decisões e verificação na gestão política administrativa do Estado devem propor a colaboração da transparência como instrumento político para sua aplicação e a construção de uma sistematização para a apropriação da auditoria social, bem como uma ferramenta política da sociedade civil. Um cidadão em pleno exercício de suas funções na sociedade pode garantir a probidade, a eficiência e a eficácia da Administração Pública.

Num Estado Democrático com Administração Pública transparente, a sociedade funciona como um vigilante necessário de todas as decisões que a afetam e de todos os gastos públicos. Esta é a única maneira efetiva de enfrentar com eficiência os problemas de corrupção que assolam o mundo contemporâneo.

A publicidade da informação que tem sua origem em atividades dos funcionários públicos promove a transparência e permite que os administrados construam uma opinião informada sobre os temas da realidade nacional, os quais são financiados com fundos públicos. A crítica e questionamentos pelos cidadãos sobre a forma como são desenvolvidas certas atividades é um mecanismo de controle frente ao poder público. Os funcionários públicos devem compreender que a transparência pública é uma obrigação inerente ao mandato de cumprir e fazer cumprir a Constituição.

### 1.1.2 Informação pública

Existe certa divergência doutrinária sobre a natureza jurídica do direito à informação<sup>168</sup>. Por exemplo, de acordo com Giuseppe Barone, trata-se de uma das manifestações da transparência do procedimento, concebendo o direito à informação como um instrumento imprescindível à operatividade do princípio do contraditório no procedimento administrativo. Já para Umberto Allegretti, o direito à informação administrativa fundamenta-se nos princípios constitucionais da imparcialidade da Administração Pública e da igualdade, figurando como “um dos corolários do princípio da imparcialidade”. Por sua vez, Achille Meloncelli embasa o direito à informação no princípio da publicidade da ação administrativa. No pensamento de António Araújo, o direito à informação é um importante fator potencializador da participação dos administrados. Para Giovanni Virga, ainda de acordo com a constatação de José Manuel Santos Botelho, Américo Joaquim Pires Esteves e José Cândido Pinho<sup>169</sup>:

[...] o direito à informação administrativa tem uma natureza “instrumental” e uma função ambivalente: “de um lado são meios previstos para permitir a participação dos particulares no procedimento e uma adequada ponderação dos interesses, por outro lado”, tal “direito deve ser concebido como um instrumento de “controlo da atividade da Administração Pública, necessário para uma tutela eficaz” [...]. Esta segunda função tem particular relevância, já que “toma possível, aos interessados, efetuar um controlo sobre a atividade administrativa e tutelar as posições jurídicas de vantagem de que são titulares”.

Ainda segundo José Manuel Santos Botelho, Américo Joaquim Pires Esteves e José Cândido Pinho, outros autores concebem, inclusive, um “direito natural à informação”<sup>170</sup>. Porém, os autores em comento concluem que:

Basicamente parece-nos correta a amplitude que se deu ao direito à informação. Na verdade, é louvável a tônica que foi posta naquilo que

---

<sup>168</sup> Colaço doutrinária de BOTELHO, José Manuel Santos; ESTEVES, Américo Joaquim Pires; PINHO, José Cândido. *Op. cit.*, p. 302-3.

<sup>169</sup> Giovanni Virga *apud* BOTELHO, José Manuel Santos; ESTEVES, Américo Joaquim Pires; PINHO, José Cândido. *Op. cit.*, p. 303 (grifos dos autores).

<sup>170</sup> Aqui citam, como exemplo, N. Herlitz e M. Kayser (BOTELHO, José Manuel Santos; ESTEVES, Américo Joaquim Pires; PINHO, José Cândido. *Op. cit.*, p. 302).

Giovanni Virga denomina como sendo o comportamento “ativo” da Administração Pública que se traduzirá no dever de fornecer formações solicitadas, já não se estando apenas naquela vertente passiva de deixar o particular examinar e consultar o processo<sup>171</sup>.

Fazendo-se breve recorte histórico, verifica-se que no século XX, não era permitido aos particulares se inteirarem do andamento dos processos e procedimentos administrativos. Porém, conforme Raquel Maria Resende Duarte Carvalho, a informação da atividade administrativa já apresentava ares de importância ainda no século XVIII, quando constou no artigo 15º, da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada na França em 26 de agosto de 1789, que “a sociedade tem direito de solicitar prestação de contas a cada agente público da sua administração”<sup>172</sup>.

Em Portugal, a Constituição da República Portuguesa, de 1975, em vigor, consagrou o direito à informação administrativa no artigo 268, nº 1 e nº 2, reconhecendo sua importância para o Estado de Direito Democrático por ela erigido, em consonância com a realidade a que se dirigia. A democracia administrativa, corolário da democracia política, traz como um dos seus instrumentos democráticos a possibilidade de aceitar a informação detida pelo Poder Executivo<sup>173</sup>.

Ainda segundo Raquel Maria Resende Duarte Carvalho<sup>174</sup>, o modelo de Administração Pública portuguesa está arquitetado na Constituição da República Portuguesa, de 1975, não apenas por meio da organização e estrutura administrativa, mas, também, através dos princípios jurídico-constitucionais que informam e subordinam a respectiva atividade. Em síntese, os princípios orientadores da atividade administrativa encontram-se plasmados no artigo 266º; já os princípios relativos à organização e estrutura da Administração Pública estão instituídos no 267º; e os direitos dos cidadãos, enquanto administrados, estão assegurados no artigo 268º, todos da Constituição da República Portuguesa, de 1975.

---

<sup>171</sup> BOTELHO, José Manuel Santos; ESTEVES, Américo Joaquim Pires; PINHO, José Cândido. *Op. cit.*, p. 303.

<sup>172</sup> CARVALHO, Raquel Maria Resende Duarte. *Op. cit.*, p. 16.

<sup>173</sup> CARVALHO, Raquel Maria Resende Duarte. *Op. cit.*, p. 16-17.

<sup>174</sup> CARVALHO, Raquel Maria Resende Duarte. *Op. cit.*, p. 20.

Foi, assim, a partir da Constituição da República Portuguesa, de 1975, em vigor, que a atuação da Administração Pública deixou de ser secreta. Consta no texto do 268º, nº 01, *in verbis*:

Artigo 268º - direitos e garantias dos administrados: 1. os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam directamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas. [...] (Constituição da República Portuguesa, de 1975).

Desde então o princípio da informação passa a ser um direito dos particulares, devidamente assegurado na Constituição da República Portuguesa, de 1975<sup>175</sup>. Extrai-se da interpretação da Constituição da República Portuguesa que a garantia da informação está positivada no direito português em dois momentos: “no conhecimento do andamento do procedimento administrativo e no conhecimento das decisões definitivas”<sup>176</sup>. Trata-se, portanto, o direito à informação, de uma importante garantia procedimental consagrada nos ordenamentos jurídicos brasileiro e português.

Ademais, segundo Sérgio Pratas<sup>177</sup>, o direito de acesso à informação administrativa tem sido associado, fundamentalmente, a três funções: como instrumento de controle sobre a Administração Pública, contribuindo, mediatemente, para uma maior eficácia e eficiência da Administração, além do desenvolvimento de um clima de segurança e para que os cidadãos possam exercer o seu direito de crítica e de contestação; como condição imprescindível da participação, visando a consulta e à participação ativa; e como reforço às possibilidades de defesa dos particulares face à atuação administrativa.

Contudo, segundo Raquel Maria Resende Duarte Carvalho, aliam-se ao direito de acesso à informação administrativa, as dimensões de tutela de interesse público às de proteção das posições jurídico-privadas<sup>178</sup>. Apesar desse quadro geral, é

---

<sup>175</sup> AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de direito administrativo*. 3. ed., vol. 01. Coimbra: Almedina, 2006, p. 304.

<sup>176</sup> FONTES, José. *Curso breve sobre o Código do Procedimento Administrativo: Código do Procedimento Administrativo; Carta ética da Administração Pública*. 2. ed. Lisboa: Coimbra Editora, 2003, p. 47.

<sup>177</sup> PRATAS, Sérgio. *Op. cit.*, p. 06.

<sup>178</sup> CARVALHO, Raquel Maria Resende Duarte. *Op. cit.*, p. 149.

importante lembrar que “o direito de acesso poderá servir mais ou menos cada uma dessas funções, desde logo, conforme a sua concreta configuração legal ou formal”<sup>179</sup>.

Assim sendo, “os particulares que sejam ‘diretamente interessados’ têm, pois, o direito de ser informados, sob qualquer das referidas formas, sobre os procedimentos que lhes digam respeito”<sup>180</sup>.

As administrações públicas têm o dever de servir a sociedade com objetividade, e suas ações precisam ser regidas pelos critérios da eficiência e do serviço os cidadãos. Portanto, se a Administração Pública deve servir os cidadãos, a cidadania deve ter acesso a todas as informações sobre as quais o Estado apoia suas ações.

De acordo com Arthur Serra Massuda<sup>181</sup>, quando se fala em “acesso à informação pública” a referência é a “qualquer tipo de dado ou registro em poder de órgãos públicos ou agentes do Estado e de empresas que prestem serviço público ou explorem um bem de domínio público”. Ademais, “a informação pública pode ter qualquer forma e ser exigida em qualquer formato: impresso, digital, gravação de áudio, vídeo, fotografia ou qualquer outro”.

Concebe-se como “informação pública”, todo tipo de documentação financiada pelo orçamento público que sirva de base a uma decisão de natureza administrativa e também as atas de reuniões oficiais. Na forma do inciso I, do artigo 4º, da LAI, informações são “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”. Significa que “a informação produzida, guardada, organizada e gerenciada pelo Estado em nome da sociedade é um bem público”<sup>182</sup>.

A LAI define “informação pública” como os conteúdos ou documentos, qualquer que seja seu formato ou suporte, que operem em poder de algum dos sujeitos incluídos no âmbito de aplicação pelo seu parágrafo 2º, incisos I e II, do artigo 1º (“órgãos públicos integrantes da Administração Direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público”, bem

---

<sup>179</sup> PRATA, Sérgio. *Op. cit.*, p. 7.

<sup>180</sup> BOTELHO, José Manuel Santos; ESTEVES, Américo Joaquim Pires; PINHO, José Cândido. *Op. cit.*, p. 303; AMARAL, Diogo Freitas do. *Op. cit.*, p. 305.

<sup>181</sup> MASSUDA, Arthur Serra. *Op. cit.*, p. 06.

<sup>182</sup> COSTA, Iranildo Nascimento da; *et alli*. *Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios*. Brasília: Controladoria-Geral da União; Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, 2013. p. 06.

como “as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios”) e que tenham sido elaborados ou adquiridos no exercício de suas funções.

Para tanto, a princípio deve-se entender por informação pública toda aquela documentação que esteja em poder da Administração Pública e que tenha servido à tomada de decisões plasmadas em atos administrativos ou disposições gerais. Na definição trazida por Maria Aparecida Moura<sup>183</sup>, informação pública:

É toda informação originada de um setor público e seus organismos disponíveis na forma de documento, dossiê, registro, gravação ou outro dispositivo material, produzido pelo organismo público ou em cooperação com outras instituições ou adquiridos de outras pessoas (*Information Commissioner - Republic of Slovenia*).

De maneira semelhante, Carmem Lúcia Batista<sup>184</sup> aduz que:

[...] a informação pública é um bem público, tangível ou intangível, com forma de expressão gráfica, sonora e/ou iconográfica, que consiste num patrimônio cultural de uso comum da sociedade e de propriedade das entidades/instituições públicas da administração centralizada, das autarquias e das fundações públicas. A informação pública pode ser produzida pela administração pública ou, simplesmente, estar em poder dela, sem o status de sigilo para que esteja disponível ao interesse público/coletivo da sociedade. Quando acessível à sociedade, a informação pública tem o poder de afetar elementos do ambiente, reconfigurando a estrutura social.

A informação pública figura, então, como informação que gere, possua ou administre os sujeitos obrigados, como consequência do exercício de suas faculdades ou atribuições, ou o cumprimento de suas obrigações, sem importar sua origem, utilização ou o meio que o contenha ou armazene, a qual está contida em documentos, fotografias, gravações, suporte magnético, digital, sonoro, visual, eletrônico, informático, holográfico, qualquer outro elemento técnico existente ou que venha a surgir.

---

<sup>183</sup> MOURA, Maria Aparecida. *Op. cit.*, p. 14.

<sup>184</sup> BATISTA, Carmem Lúcia. *Informação pública: entre o acesso e a apropriação social*. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação). São Paulo: Escola de Comunicações e Artes; Universidade de São Paulo, 2010. p. 40.

Dito de outro modo, a informação pública é aquela criada, controlada ou conservada pelos entes públicos, estatais ou não. É a informação que todo cidadão tem direito de solicitar e de receber por parte dos órgãos públicos. De igual maneira, todos tem o direito de expressar qualquer tipo de informação, sempre e quando são seguidos os preceitos legais pertinentes.

A principal característica da informação “pública” é o fato de estar disponível ao público em geral, ou seja, não sofre nenhum tipo de restrição e nem precisa ser solicitada pelo cidadão interessado. Em geral, a informação pública pode ser difundida de forma oral ou textualmente, sem a necessidade de autorização ou permissão para isso. Todos os cidadãos têm o direito de obter informações públicas e, inclusive, dirigir-se aos órgãos públicos para exigir o cumprimento de seus direitos, solicitando a entrega dos documentos desejados.

A dimensão da palavra “pública” na informação que o Estado produz é colocada como oposição ao secreto e ao privado. De acordo com o artigo 5º, da CF/88, *caput* e incisos XIV, XXXIII, XXXIV, LXXII e LXXVII, todos os cidadãos têm o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que deverão ser prestadas no prazo legal, sob pena de responsabilidade, exceto nos casos de sigilo imprescindível à segurança da sociedade e do Estado<sup>185</sup>.

Nos países democráticos, onde a liberdade de expressão é um de seus corolários, o acesso à informação pública é tido como um direito fundamental que implica em múltiplos benefícios, com destaque para: o fomento da transparência e a responsabilidade pelos gastos públicos pelo Estado; a supervisão e o controle das ações das autoridades; a promoção da participação social nas decisões e nos assuntos de interesse público; o aumento dos níveis de confiança entre a sociedade e as autoridades; e o melhoramento da qualidade de vida de toda a sociedade.

Tanto no Brasil quanto em Portugal e na Europa existe o reconhecimento do direito de acesso às informações constantes dos documentos, arquivos, dossiês e registros administrativos, a toda e qualquer pessoa, independentemente da invocação ou da existência de um interesse direto, salvo exceções relacionadas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas.

---

<sup>185</sup> MOURA, Maria Aparecida. *Op. cit.*, p. 06.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais já decidiu pelo reconhecimento do direito de acesso às informações públicas:

Ementa: Denúncia. Prefeitura Municipal. Pregão presencial. Recarga de oxigênio. Preliminar. Ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo. Rejeição. Mérito. Descumprimento da Lei de Acesso à Informação. Irregularidade da ausência de publicação do inteiro teor de editais no sítio eletrônico da prefeitura. Exigência de alvará de localização e funcionamento. Pesquisa de preços mal feita. Atuação de mesma pessoa junto a diferentes licitantes. Julgamento negligente. Aplicação de multa. 2. A Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011 regulamenta o direito constitucional de acesso a informações públicas e objetiva garantir ao cidadão o acesso amplo a qualquer documento ou informação produzidos ou custodiados pelo Estado que não tenham caráter pessoal e não estejam protegidos por sigilo. Trata-se de norma de cumprimento obrigatório para todos os entes governamentais, que estabelece importantes instrumentos de controle social e participação popular na luta contra a corrupção e no aperfeiçoamento da gestão pública. [...] <sup>186</sup>.

Este entendimento também é o adotado pelo Supremo Tribunal Administrativo de Portugal, como se pode observar da seguinte decisão:

Ementa: - O artigo 268º, nº 02 da Constituição da República Portuguesa, de 1975 impõe que a Administração Pública pautar a sua atividade pelos princípios da transparência e da publicidade de modo a que as suas decisões sejam públicas e possam ser objeto de consulta e informação pois que só assim se permite que os interessados conheçam as razões que determinaram os seus atos. II - O direito de acesso aos arquivos e registros administrativos vem sendo considerado como um direito fundamental cujo sacrifício só se justifica quando confrontado com direitos e valores constitucionais de igual ou de maior valia, como são os relativos à segurança interna e externa, à investigação criminal e à reserva da intimidade das pessoas. III - O legislador da Lei de Acesso aos Documentos da Administração, de 1993 (Lei nº 65, de 26 de agosto de 1993), adotou um critério abrangente para definir o que se deve considerar por documento administrativo e por atividade administrativa segundo o qual as empresas públicas, mesmo quando agem segundo as regras do direito privado para prossecução da sua missão de “contribuir para o equilíbrio económico e financeiro do conjunto do sector público e para obtenção de níveis adequados de satisfação das necessidades da coletividade” [...]. estão, mesmo que indiretamente, a desenvolver uma atividade ou função materialmente administrativa e, por consequência, uma atividade sujeita ao escrutínio da Lei portuguesa de Acesso aos Documentos da Administração. IV - O regime geral que regula o acesso à documentação administrativa estipula que o interessado tem direito a esse acesso mas que ele pode ser restringido ou condicionado quando estiver em causa a consulta de documentos que revelem os seus segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna de uma empresa. V - A recusa ao acesso à documentação é um poder vinculado aos princípios e objetivos fixados por

---

<sup>186</sup> TCEMG, Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Denúncia nº 1013201*. Plenário. Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão. Julgado em 18 de junho de 2019. Disponível em: <<https://tcnotas.tce.mg.gov.br/TCJuris/Nota/BuscarArquivo/1919451>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

lei, a ser exercido segundo os princípios da transparência e da proporcionalidade, que só pode ser invocado quando for indispensável para evitar prejuízos que não poderiam ser evitados doutra forma. [...]¹⁸⁷.

O Relator Costa Reis¹⁸⁸ explica, em seu voto, que os órgãos das entidades identificadas no artigo 4º, da Lei de Acesso aos Documentos da Administração, de 1993, entre eles os órgãos das empresas públicas, quando solicitados tem o “dever de facultar a sua documentação administrativa de acordo com os princípios da transparência, da publicidade, da igualdade, da justiça e da imparcialidade”, para que suas decisões sejam acessíveis e o procedimento dessas decisões possa ser objeto de escrutínio, “pois que só assim se garante que os interessados possam conhecer as razões que as determinaram e, sendo caso disso, as possam sindicarem eficazmente”. É por isso que, no seu pensar, “vem sendo dito que na atividade administrativa a regra deve ser a informação e não o segredo”. E conclui dispondo que o direito à informação “vem sendo considerado como um direito fundamental cujo sacrifício só tem justificação quando confrontado com direitos e valores constitucionais de igual ou de maior valia”, a exemplo dos direitos “relativos à segurança interna e externa, à investigação criminal e à reserva da intimidade das pessoas”, ou “quando a recusa de informação se funde num dever funcional legalmente previsto”, como acontece nos casos “de segredo de justiça, do segredo da correspondência ou da confidencialidade fiscal”.

Portanto, o acesso à informação pública é o instrumento principal à participação cidadã num sistema democrático e implica que as pessoas poderão obter informações que se encontram em mãos dos órgãos estatais e empresas que prestem serviços públicos ou se beneficiem de um bem de domínio público.

Para um correto desenvolvimento económico, é vital o acesso à informação pública, na medida em que contribui com a transparência nas regras do mercado, bem como na redução dos índices de corrupção, na tomada de decisões que partem de dados estratégicos, a exemplo das vantagens que melhoram a gestão e os resultados

---

¹⁸⁷ STA, Supremo Tribunal Administrativo. *Processo nº 0965/2009*. 1 Subsecção do CA. Relator Costa Reis. Data do Acórdão: 06 de janeiro de 2010. Disponível em: <<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/38c4b86a446e365d802576a5005959c9?OpenDocument>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

¹⁸⁸ Relator Costa Reis in STA, Supremo Tribunal Administrativo. *Processo nº 0965/09*. *Op. cit.*

tanto do setor privado como do setor público, e que são favoráveis à população porque o seu desenvolvimento está ligado à transparência.

A credibilidade e a transparência dos governos contribuem para a eficiência do sistema econômico. Todas as políticas e práticas orientadas nesse sentido geram confiança e certeza para futuros investimentos (tanto domésticos como estrangeiros). A existência de um quadro regulamentar que permita que as pequenas, médias e grandes empresas exerçam o seu direito de obter informações é essencial, estimulando uma cultura democrática e contribuindo para um ambiente político e social estável, necessário para o desenvolvimento econômico de qualquer nação. Sobre o assunto, Claudio Camargo<sup>189</sup> é enfático ao afirmar a importância da transparência da Administração Pública para o desenvolvimento socioeconômico de um país:

Todo investidor vai aplicar em uma concessão se ele tiver confiança de que aquele contrato é transparente, que as regras são claras. E o governo brasileiro perdeu credibilidade com o passar do tempo. O investidor só vem se souber que a taxa de retorno é boa, que a regra não vai mudar, que os contratos serão respeitados até o fim, que não vai mudar com a mudança de governo [...]. Por menor que seja o negócio, o investidor só vai aplicar seu dinheiro se ele conseguir ver o retorno que vai obter. A grande questão é a transparência, se os contratos serão respeitados para que essas concessões possam ser rentáveis no futuro. Talvez essa seja a maior dificuldade que se possa ter para mensurar a taxa de retorno desses projetos. Qualquer investidor assume riscos, mas ele precisa ter segurança de saber em que está investindo. No Brasil, o risco inerente ao investimento aumenta pela interferência do governo e falta de clareza de regras. No momento que o governo demonstra mais transparência, pode ser mais atraente ao investidor.

Durante muito tempo, a Administração Pública se posicionou favorável ao fomento da secular cultura de segredo, sob a justificativa de que a disponibilização de informações ao público apresentaria riscos à governança. No entanto, a prática acabou demonstrando que o sigilo apenas cria obstáculos à conscientização dos cidadãos sobre os atos administrativos e governamentais. Na cultura do segredo sobre o que acontece no âmbito da Administração Pública, a gestão perde eficiência

---

<sup>189</sup> Claudio Camargo in FRANCO, Ana Paula. *O governo precisa ser transparente*. Entrevista à Gazeta concedida por Claudio Camargo, sócio sênior da EY, explicando as limitações do pacote de logística lançado pelo Governo Federal. In: *Jornal Gazeta do Povo*, 13 de junho de 2015. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/economia/o-governo-precisa-ser-transparente--c3vqw1s3wze30xp7cjq0oig1x>>. Acesso em: 29 jan. 2020. p. 01.

e a democracia é enfraquecida, eis que o cidadão é tolhido seu direito à informação, perdendo a oportunidade de acompanhar e fiscalizar seus representantes.

Por isso, uma das prioridades da Administração Pública deve ser que toda a informação que esteja em seu poder seja facilmente localizada, e antes disso, inclusive, que se deixe saber que se trata de uma informação pública e que está disponível ao público em geral. Nas palavras de Juliana Fachin<sup>190</sup>:

As políticas públicas voltadas para o acesso à informação são iniciativas que tendem a promover mudanças, impulsionam países em busca da governança pública voltada para a transparência e participação pública, possibilitando transformações profícuas na sociedade, como maior representatividade nas decisões governamentais, na tomada de decisões, direcionamentos constitutivos sociais.

Com efeito, a realização da democracia pela transparência pública só é possível se for assegurado, aos cidadãos, o direito de acesso à informação pública, ferramenta fundamental para analisar o exercício de governo e, desta maneira, ter os argumentos para exigir prestação de contas aos servidores públicos.

## **1.2 Direito de Acesso a Informação Pública na Ordem Jurídica Brasileira**

Existem duas teses doutrinárias básicas sobre a natureza jurídica do direito de acesso à informação<sup>191</sup>: a que o define como princípio de atuação da Administração Pública e a que o trata como direito fundamental. A primeira sustenta que não se trata de um direito fundamental, mas um princípio norteador vinculado aos direitos fundamentais de participação política e de liberdade de informação. A segunda tese se fundamenta, essencialmente, na consideração de que existe um vínculo direto e indissociável entre o acesso à informação pública e o direito fundamental de participação dos cidadãos nos assuntos públicos.

---

<sup>190</sup> FACHIN, Juliana. *Acesso à informação pública nos arquivos públicos estaduais*. Dissertação - Programa de Pós Graduação em Ciência da Informação. Orientadora: Ursula Blattmann. Coorientadora: Marli Dias de Souza Pinto. Florianópolis: UFSC, 2014. p. 25.

<sup>191</sup> SÍNDIC, Síndic de Greuges de Catalunya. *El derecho de acceso a la información pública*. In: *Informe Extraordinario*, marzo 2012. Catalunya: Síndic de Greuges, 2012. p. 23-24 (tradução livre).

Na ordem jurídica brasileira o direito de acesso à informação é configurado textualmente como direito fundamental, tanto pela CF/88 quanto pela legislação ordinária, especialmente a LAI. Trata-se de um direito fundamental do cidadão e um correspondente dever do Estado, assegurado pela Constituição Federal<sup>192</sup>.

É definido como direito fundamental com base na concepção de que “a formação cidadã não é possível sem o acesso às informações” e de que “um cidadão consciente dos atos governamentais e das decisões administrativas da sua cidade é capaz de refletir sobre o que acontece em seu meio e participar dele”<sup>193</sup>.

É um direito fundamental, pois, o direito de acesso à informação pública não só é imprescindível à construção de uma sociedade democrática e participativa, mas também para o livre desenvolvimento da personalidade frente aos poderes públicos, pois as pessoas possuem o direito de conhecer a atuação dos poderes públicos, incluindo as motivações, as justificativas e as decisões adotadas, bem como o uso que se faz dos fundos públicos.

Se o desenvolvimento das vidas das pessoas depende, em grande medida, da qualidade democrática dos poderes públicos, é correspondente e justo o direito de cada indivíduo de saber até que ponto a atuação governamental está em harmonia com os preceitos democráticos, especialmente porque os gestores públicos recebem dos eleitores, ou seja, do povo, um mandato para representá-los pessoalmente e para gerir assuntos de seus interesses, o que implica, na contrapartida, necessariamente, o direito, a saber, o modo como está sendo desenvolvendo o mandato recebido e o uso que se está fazendo dos fundos para executá-los.

Portanto, direito de acesso à informação pública é um direito humano fundamental diretamente vinculado à noção de democracia. Por isso diz-se que numa sociedade democrática, o acesso à informação pública é um direito fundamental.

Conforme Alexandre de Moraes<sup>194</sup>, “o direito a receber informações verdadeiras é um direito de liberdade”, caracterizando-se, fundamentalmente, “por estar dirigido a todos os cidadãos, independentemente de raça, credo ou convicção política e

---

<sup>192</sup> GUIMARÃES LEITE, Mauro (Org.). *Op. cit.*, p. 02.

<sup>193</sup> GUIMARÃES LEITE, Mauro (Org.). *Op. cit.*, p. 02.

<sup>194</sup> MORAES, Alexandre de. *Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos artigos 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000. p. 162.

filosófica, com a finalidade de fornecer subsídios para a formação de convicções relativas a assuntos públicos”.

Segundo José Afonso da Silva,<sup>195</sup> “o acesso de todos à informação é um direito individual consignado na Constituição Federal, que também resguarda o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional (inciso XIV, do artigo 5º)”. Mais adiante, informa que o direito mais específico de acesso à informação pública que consta no inciso XXXIII, do artigo 5º, da CF/88, “amalgamam-se interesses particulares, coletivos e gerais, donde se tem que não se trata de mero direito individual”<sup>196</sup>.

Ao justificar a natureza de direito fundamental do direito de acesso à informação pública, Luiz Gustavo Grandinetti Castanho de Carvalho<sup>197</sup> expressa que:

Em um sistema democrático, onde o poder público repousa no povo, que o exerce por representantes eleitos ou diretamente, sobreleva a necessidade de cada membro do povo fazer opções políticas sobre a vida nacional. Não só no processo eleitoral, mas por meio de plebiscitos ou referendos, o povo exerce seu poder político. Para poder optar, para poder decidir com consciência, indispensável que esteja inteirado de todas as circunstâncias e consequências de sua opção e isso só ocorrerá se dispuser de informações sérias, seguras e imparciais de cada uma das opções, bem como da existência delas. Nesse sentido, o direito de informação exerce um papel notável, de grande importância política, na medida em que assegura o acesso a tais informações.

No Brasil, a Constituição Federal consagra duas formas distintas de assegurar o direito de acesso à informação: como direito individual e como direito coletivo. A garantia do direito individual à informação pública está prevista nos incisos IV e IX, do artigo 5º, da CF/88: “artigo 5º: [...]; IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; [...]; IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença; [...]”.

A garantia do direito à informação pública na sua dimensão coletiva se dá tanto pelo direito à informação quanto pelo direito de acesso à informação pública.

O direito à informação está previsto no inciso XIV do artigo 5º e no *caput* do artigo 220º, todos da CF/88, respectivamente: “é assegurado a todos o acesso à

---

<sup>195</sup> SILVA, José Afonso da. 2000. *Op. cit.*, p. 249.

<sup>196</sup> SILVA, José Afonso da. 2000. *Op. cit.*, p. 263.

<sup>197</sup> CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho. *Op. cit.*, p. 53.

informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional” e “a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição”. O direito de acesso à informação pública está disposto no inciso XXXIII, do artigo 5º:

Artigo 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 (Constituição Federal de 1988).

No inciso II, do parágrafo 3º, do artigo 37º, da CF/88: “a lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta regulando especialmente”, dentre outros assuntos, “o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no artigo 5º, incisos X e XXXIII”; e no parágrafo 2º, do artigo 216º, do mesmo Texto Constitucional: “cabem à Administração Pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”.

Conforme José Afonso da Silva<sup>198</sup>, os artigos 220º a 224º da CF/88, inseridos no capítulo “da comunicação social”, preordenam “a liberdade de informar completada com a liberdade de manifestação do pensamento”, enquanto os incisos XIV e XXXIII, do artigo 5º, da CF/88:

[...] já temos a dimensão coletiva do direito à informação. O primeiro declara assegurado a todos o acesso à informação. É o interesse geral contraposto ao interesse individual da manifestação de opinião, ideias e pensamentos, veiculados pelos meios de comunicação social. Daí porque a liberdade de informação deixara de ser mera função individual para tornar-se função social<sup>199</sup>.

Elencado de forma expressa entre os direitos fundamentais do *rol* do artigo 5º da CF/88, o direito de acesso à informação é essencial na realização de uma

---

<sup>198</sup> SILVA, José Afonso da. 2000. *Op. cit.*, p. 263.

<sup>199</sup> SILVA, José Afonso da. 2000. *Op. cit.*, p. 263.

sociedade verdadeiramente participativa e democrática, na medida em que a informação é a base da vida, constituindo o fundamento basilar das relações humanas e sociais<sup>200</sup>.

Pelo sistema histórico de construção dos direitos fundamentais, o processo se deu ao longo do tempo por meio do que se denomina de gerações ou dimensões dos direitos humanos. A primeira abrange o direito à liberdade, à expressão, à locomoção e à vida e surgiu entre os séculos XII e XIX; a segunda engloba os direitos sociais, culturais, econômicos, da igualdade, e provém das revoluções do século XIX; a terceira dimensão dos direitos humanos é composta pelos direitos à paz, à qualidade de vida, à proteção ao meio ambiente, ao consumidor, e foram desenhados depois da Segunda Guerra Mundial; por fim, a quarta dimensão abarca direitos à democracia, à informação e ao pluralismo, e decorre da atual era da globalização e da informatização.

Numa análise a partir da historicidade das dimensões dos direitos humanos<sup>201</sup>, o direito de informar está inserido no contexto dos direitos humanos ou fundamentais de primeira geração, na medida em que se trata de um direito individual que anseia uma liberdade de agir (de comunicar, de transmitir ou de difundir informações)<sup>202</sup>.

No conceito amplo do direito de acesso à informação, ao lado da liberdade de informar está o direito de ser informado, que consiste no direito difuso ou coletivo à informação clara, completa e verdadeira, e transmitida de forma objetiva. Por fim, o direito de se informar consiste na faculdade que o cidadão tem de buscar as informações de seu interesse, sem que encontre nenhum obstáculo para chegar até a informação pretendida. Esse direito fundamental garantido a todos<sup>203</sup>.

---

<sup>200</sup> GONÇALVES, Maria Eduarda. *Direito da informação: novos direitos e formas de regulação na sociedade da informação*. Coimbra: Almedina, 2003. p. 17.

<sup>201</sup> Pelo sistema histórico de construção dos direitos humanos, o processo se deu ao longo do tempo por meio do que se denomina de gerações ou dimensões dos direitos humanos. A primeira abrange o direito à liberdade, à expressão, à locomoção e à vida e surgiu entre os séculos XII e XIX; a segunda engloba os direitos sociais, culturais, econômicos, da igualdade, e provém das revoluções do século XIX; a terceira dimensão dos direitos humanos é composta pelos direitos à paz, à qualidade de vida, à proteção ao meio ambiente, ao consumidor, e foram desenhados depois da Segunda Guerra Mundial; por fim, a quarta dimensão abarca direitos à democracia, à informação e ao pluralismo, e decorre da atual era da globalização e da informatização.

<sup>202</sup> “Artigo 220º: a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição” (Constituição Federal de 1988).

<sup>203</sup> “Artigo 5º: [...] XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; [...]” (Constituição Federal de 1988).

O direito de acesso à informação é considerado uma ferramenta fundamental para a transparência e controle das atividades do Estado, que se vincula diretamente com o princípio da publicidade dos atos governamentais. Ao discorrer sobre o princípio da publicidade, José Eduardo Martins Cardozo<sup>204</sup> expõe que:

Entende-se princípio da publicidade, assim, aquele que exige, nas formas admitidas em direito, e dentro dos limites constitucionalmente estabelecidos, a obrigatória divulgação dos atos da Administração Pública, com o objetivo de permitir seu conhecimento e controle pelos órgãos estatais competentes e por toda a sociedade.

Gilmar Ferreira Mendes<sup>205</sup> anota que “o princípio da publicidade está ligado ao direito de informação dos cidadãos e ao dever de transparência do Estado, em conexão direta com o princípio democrático” e desde logo já pode ser apreensível a partir de duas vertentes interpretativas: a) “na perspectiva do direito à informação (e de acesso à informação), como garantia de participação e controle social dos cidadãos”; e b) “na perspectiva da atuação da Administração Pública em sentido amplo (a partir dos princípios determinados no artigo 37º, *caput*, e artigos seguintes da CF/88)”. E antes de se abordar a LAI na ordem jurídica em vigor, apresenta-se breve análise histórica desse direito no ordenamento jurídico brasileiro.

### **1.2.1 O contexto e a evolução do direito de acesso à informação pública no Brasil**

As funções a serem desempenhadas pela Administração Pública nunca estiveram tão salientes nas discussões sobre questões socioeconômicas, provocando divergências sobre a importância, a efetividade e, inclusive, sobre a necessidade da existência de um Estado para prestar serviços de interesse público, bem como para garantir direitos fundamentais dos cidadãos, tanto individuais quanto coletivos. As frequentes denúncias de erros, fraudes, desvios de recursos públicos, ausência de

---

<sup>204</sup> CARDOZO, José Eduardo *Martins*. *Princípios constitucionais da Administração Pública*: de acordo com a Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998. In: MORAES, Alexandre. *Os 10 anos da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Atlas, 1999. p. 150.

<sup>205</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. rev. e atual. Série IDP. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 767.

interesse ou compromisso com o bem comum e de corrupção, associadas à excessiva carga de tributos imposta aos brasileiros, compõem cenário fértil ao descrédito generalizado sobre o Estado, os representantes políticos, os funcionários públicos e às instituições públicas em geral.

A reverberação no mundo dos fatos é o acentuado desinteresse da população em geral, pelos temas, matérias e assuntos públicos, o que acaba por distanciar ainda mais o povo da identificação, definição, elaboração, acompanhamento e controle das políticas públicas nos distintos espaços de ingerência social, o que acaba por fomentar as práticas governamentais contrárias aos interesses públicos. Sem o controle social direto e efetivo, o descompromisso dos administradores com os interesses públicos e com as funções genuínas de um Estado Democrático segue como regra incontestável.

O descrédito da população no Estado, na Administração Pública e nas instituições públicas têm afastado uma grande parcela da população brasileira dos assuntos políticos. Com isso, prolifera o número de pessoas contaminadas pelo repúdio aos assuntos de políticas públicas e que preferem ficar à margem do conhecimento sobre a real função que cada cidadão deve exercer junto com o Estado e com as autoridades públicas, tanto no pleito eleitoral, quando são chamados a eleger seus representantes, quanto na fiscalização e exigência de uma contraprestação digna para os recursos advindos das altas taxas tributárias, ou mesmo nos casos de irregularidades nas despesas públicas.

Como ainda não se idealizou outra forma organizacional de natureza política para substituir o Estado na gestão de interesses comuns à sociedade como um todo, a solução ainda permanece no âmbito do conceito de Estado, buscando-se aperfeiçoamento para que não se desvirtue das características e das finalidades para as quais foi arquitetado.

No intuito de melhorar a relação entre administradores públicos e administrados e viabilizar o controle social dos gastos públicos, alguns segmentos sociais começaram a pensar no desenvolvimento de ferramentas e mecanismos voltados ao acompanhamento e intervenção direta da sociedade na elaboração de políticas públicas bem como na fiscalização e no controle dos atos e contas dos administradores públicos.

Logo se percebeu que sem informações claras e precisas acerca das atividades dos gestores públicos não tem como os cidadãos exercerem um controle social efetivo sobre as ações desenvolvidas pelo Estado. A solução estava, então, na efetivação da transparência governamental pelo acesso facilitado à informação pública para todos.

De fato, a promoção da transparência e do acesso à informação é considerada medida indispensável ao fortalecimento das democracias modernas, uma vez que possibilita que o poder público seja exercido de forma aberta e às vistas dos cidadãos, os quais podem, dessa forma, acompanhar, avaliar e auxiliar no controle da gestão daquilo que é público.

No Brasil, o tema da transparência ganhou destaque a partir da CF/88 que estabeleceu o acesso à informação como direito fundamental dos indivíduos, reforçou a publicidade como princípio basilar da Administração Pública e ampliou os canais de participação dos cidadãos nos processos decisórios de políticas públicas<sup>206</sup>.

A partir da CF/88, foram publicadas várias leis, decretos e portarias que trataram de questões relacionadas à transparência governamental e ao acesso a informações públicas. Concretizadas, em especial, a partir dos anos 2000, tiveram como principal característica o foco na divulgação de informações por decisão do próprio governo, mediante o que se denomina de “transparência ativa”<sup>207</sup>.

Antes, porém, tem-se a Lei dos Arquivos Públicos e Privados - Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, dizendo que “é dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos<sup>208</sup>, como instrumento de apoio à Administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação” (artigo 1º). À luz do seu artigo 4º:

---

<sup>206</sup> CGU, Controladoria-Geral da União. *1º Relatório sobre a implementação da Lei nº 12.527/2011: Lei de Acesso à Informação 2011-2012*. Brasília: CGU, mai./2013a. p. 07-08.

<sup>207</sup> CGU, Controladoria-Geral da União. 2013a. *Op. cit.*, p. 08.

<sup>208</sup> “Artigo 2º: consideram-se arquivos, para os fins desta Lei, os conjuntos de documentos produzidos e recebidos por órgãos públicos, instituições de caráter público e entidades privadas, em decorrência do exercício de atividades específicas, bem como por pessoa física, qualquer que seja o suporte da informação ou a natureza dos documentos. Artigo 3º: considera-se gestão de documentos o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente” (Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991).

[...] 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 (Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991).

Também a Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997, que regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do *habeas data*, definindo como de caráter público “todo registro ou banco de dados contendo informações que sejam ou que possam ser transmitidas a terceiros ou que não sejam de uso privativo do órgão ou entidade produtora ou depositária das informações” (parágrafo único, do artigo 1º).

E a Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999, que ao regular o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, determinou que nos processos administrativos devem ser observados, entre outros, o critério de “divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição” (inciso V, do parágrafo único, do artigo 2º, da Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999).

Um dos mais importantes marcos nesse processo de realização da transparência ativa em solo brasileiro, foi a edição da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal que, ao estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, instituiu mecanismos de transparência (artigos 48º e 49º), incluindo orçamentos, planos e leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e parecer prévio, relatório resumido da execução orçamentária e de gestão fiscal, com a determinação de que seja dada ampla divulgação dos referidos dados à sociedade<sup>209</sup>.

Na sequência cronológica foram surgindo outros textos normativos com regras que, de algum modo, ampliaram o nível de transparência na Administração Pública

---

<sup>209</sup> “Artigo 48º: são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos” (Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000).

brasileira, a exemplo da Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002<sup>210</sup>, que tratou do pregão presencial e eletrônico, figurando como um dos mais importantes instrumentos de transparência nas contratações de bens e serviços realizadas pela Administração Pública brasileira.

O Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005 dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da Rede Mundial de Computadores, assegurando que os referidos órgãos públicos devem “manter em seus respectivos sítios eletrônicos, na *Internet*”, uma página denominada de “Transparência Pública”, para divulgar dados e informações relativas à execução orçamentária e financeira, compreendendo matérias relacionadas à licitações, contratos, convênios, e outras matérias (artigo 2º).

Também o Decreto nº 6.170 de 25 de julho de 2007<sup>211</sup>, que instituiu o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV, trazendo no parágrafo 1º, do artigo 4º, que “deverá ser dada publicidade ao chamamento público, inclusive ao seu resultado, especialmente por intermédio da divulgação na primeira página do sítio oficial do órgão ou entidade concedente, bem como no Portal dos Convênios”.

Ainda a Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009<sup>212</sup>, que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal para ampliar os instrumentos de transparência pública, “a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (*caput* da norma).

Com a ampliação da institucionalização da transparência pública, a Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009, de forma inédita, obrigou todos os entes

---

<sup>210</sup> BRASIL, Legislação. *Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002*. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do artigo 37º, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2020.

<sup>211</sup> BRASIL, Legislação. *Decreto nº 6.170 de 25 de julho de 2007*. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2020.

<sup>212</sup> BRASIL, Legislação. *Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009*. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2020.

federativos e poderes governamentais 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” (artigo 1º, da Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009).

Em 2011, no mesmo contexto de comprometimento com a transparência pública, surge a “Lei de Acesso à Informação”, de 18 de novembro, que regula o direito ao acesso à informação pública, dando eficácia ao direito constitucional de receber do Estado todas as informações de interesse público, atribuído a todas as pessoas sem precisarem apresentar motivações ou justificativas:

Artigo 3º: os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública (Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011).

Outro importante avanço em termos de transparência pública foi a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846 de 01 de agosto de 2013<sup>213</sup>), que prevê a “responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira” (artigo 1º). Em suma, atende compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e trata diretamente da corrupção no âmbito empresarial<sup>214</sup>.

Em 2013 surge a Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013<sup>215</sup> ou “Lei de Conflito de Interesses”, onde consta que os agentes públicos (Ministro de Estado, de natureza

---

<sup>213</sup> BRASIL, Legislação. *Lei nº 12.846 de 01 de agosto de 2013*. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2020.

<sup>214</sup> OGP, Parceria para Governo Aberto. *Governo Aberto no Brasil*. Publicado 12 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/no-brasil/governo-aberto-no-brasil>>. Acesso em: 29 jan. 2020. p. 01.

<sup>215</sup> BRASIL, Legislação. *Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013*. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e nº 2.225-45, de 04 de setembro de 2001. Disponível

especial ou equivalentes; de presidente, vice-presidente e diretor, ou equivalentes, de autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista; e do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS) deverão “divulgar, diariamente, por meio da rede mundial de computadores - *Internet*, sua agenda de compromissos públicos” (artigo 11º).

A par das previsões normativas existem diversas iniciativas de políticas de transparência governamentais de nível administrativo, voltadas ao desenvolvimento da cultura da transparência pública, a exemplo da criação pela Controladoria-Geral da União, em 2004, do Portal da Transparência Pública do Poder Executivo Federal, visando melhorar a aplicação dos recursos públicos pelo acompanhamento e pela fiscalização direta da sociedade interessada, criando o que se denomina de “Governo Aberto”, onde se faz uso de inovações tecnológicas para facilitar aproximação entre administradores públicos e administrados e que “envolvem não apenas o provimento de dados e informações, mas também a efetiva participação da sociedade nas decisões e ações de governo”<sup>216</sup>.

No âmbito da Administração Pública o processo de implantação da informatização, traduzida como a facilitação do manejo da coisa pública pela adoção de novas tecnologias, aconteceu com o surgimento do “Governo Eletrônico - eGOV”, no ano de 2000, ocasião em que, por meio do Decreto Presidencial de 03 de abril de 2000<sup>217</sup>, foi criado o um Grupo de Trabalho Interministerial (Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação - GTTI<sup>218</sup>), com o objetivo de examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas às novas formas eletrônicas de interação, para viabilizar no Brasil a “sociedade da informação”.

Governo Eletrônico tem como foco a automatização de processos e o aumento da eficiência da máquina administrativa do Estado e, numa definição restrita, “diz

---

em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2020.

<sup>216</sup> BERBERIAN, Cynthia de Freitas Q.; MELLO, Patrícia Jussara Sari Mendes de; CAMARGO, Renata Miranda Passos. *Op. cit.*, p. 31.

<sup>217</sup> BRASIL, Legislação. *Decreto Presidencial de 03 de abril de 2000*. Cria Grupo de Trabalho com a finalidade de propor programa de desenvolvimento científico e tecnológico para o setor aeronáutico e o respectivo modelo de financiamento. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret\\_sn/2000/decreto-49406-3-abril-2000-597308-publicacaooriginal-120286-pe.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret_sn/2000/decreto-49406-3-abril-2000-597308-publicacaooriginal-120286-pe.html)>. Acesso em: 29 jan. 2020.

<sup>218</sup> As ações deste grupo foram formalizadas pela Portaria da Casa Civil nº 23 de 12 de maio de 2000.

respeito à instrumentalização de práticas governamentais por meio das tecnologias”<sup>219</sup> e tem por desígnio agilizar e universalizar o acesso a serviços, além de ampliar a transparência das ações governamentais<sup>220</sup>.

As pesquisas do Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação - GTTI identificaram diversas ações de serviços aos cidadãos, mas que eram pontuais e isoladas. Para melhorar e expandir esses serviços, foi produzido o “Rede Governo”, por meio do sítio eletrônico “<http://www.redegoverno.gov.br>”, com a finalidade de funcionar como um portal único de serviços e informações à sociedade, disponibilizado a todos. Além disso, o referido grupo apresentou em 20 de setembro de 2000 o documento “Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal”, dando origem ao Decreto Presidencial de 18 de outubro de 2000<sup>221</sup>, que criou o Comitê Executivo de Governo Eletrônico - CEGE, com o objetivo de “formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do Governo Eletrônico”<sup>222</sup>.

Em 2004, pelo Decreto nº 5.134, de 07 de julho<sup>223</sup>, foi instituído o Departamento de Governo Eletrônico com competência para: coordenar e articular a implantação de ações unificadas e integradas de governo eletrônico; coordenar as atividades relacionadas à integração da prestação de serviços públicos por meios eletrônicos na Administração Federal; normatizar o desenvolvimento de ações de governo eletrônico na Administração Federal; e sistematizar e disseminar informações relacionadas às ações de governo eletrônico da Administração Pública Federal (artigo 31º e incisos, do Anexo I, do Decreto nº 5.134, de 07 de julho de 2004).

---

<sup>219</sup> Raminelli *apud* BERBERIAN, Cynthia de Freitas Q.; MELLO, Patrícia Jussara Sari Mendes de; CAMARGO, Renata Miranda Passos. *Op. cit.*, p. 31.

<sup>220</sup> BERBERIAN, Cynthia de Freitas Q.; MELLO, Patrícia Jussara Sari Mendes de; CAMARGO, Renata Miranda Passos. *Op. cit.*, p. 31.

<sup>221</sup> BRASIL, Legislação. *Decreto Presidencial de 18 de outubro de 2000*. Cria, no âmbito do Conselho de Governo, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico, e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/legislacao/E15\\_90Decreto\\_de\\_18\\_de\\_outubro\\_de\\_2000.pdf/view](https://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/legislacao/E15_90Decreto_de_18_de_outubro_de_2000.pdf/view)>. Acesso em: 29 jan. 2020.

<sup>222</sup> GD, Governo Digital. *Governo eletrônico*. In: *Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão*, publicado em 31 de março de 2015. Disponível em: <<https://www.governodigital.gov.br/EGD/historico-1/historico>>. Acesso em: 29 jan. 2020.

<sup>223</sup> BRASIL, Legislação. *Decreto nº 5.134, de 07 de julho de 2004*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2004/decreto-5134-7-julho-2004-532937-publicacaooriginal-15480-pe.html>>. Acesso em: 29 jan. 2020.

Em novembro deste mesmo ano foi lançado o “Portal da Transparência do Governo Federal”, iniciativa da Controladoria-Geral da União que permite aos cidadãos acompanharem a aplicação do dinheiro público federal. A plataforma oferece informações sobre assuntos importantes para o controle social e tem como finalidade a promoção da transparência pública<sup>224</sup>.

Desde 27 de maio de 2010, para atender aos dispositivos previstos pela Lei Complementar nº 131 de 27 de março de 2009, o Portal da Transparência passou a disponibilizar dados com atualização diária, fornecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional e extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal<sup>225</sup>.

Em 2014 foi implantado o Sistema de Ouvidorias *OnLine* que integra as ouvidorias do Poder Executivo Federal, com o objetivo de qualificar a prestação de serviços públicos e o atendimento aos cidadãos, funcionando na *Internet* em tempo integral.

Ainda em 2014 foi instituída a Política Nacional de Participação Social - PNPS, por meio do Decreto nº 8.243 de 23 de maio<sup>226</sup>, voltada ao fortalecimento e articulação dos mecanismos e instâncias democráticas de diálogo, bem como a atuação conjunta entre a Administração Pública Federal e a sociedade civil<sup>227</sup>.

O tempo mostrou que o uso de tecnologia, se não for acompanhada de diálogo direto com o cidadão, é insuficiente para produzir resultados efetivos<sup>228</sup>. Muitas ações voltadas ao aperfeiçoamento do sistema de governança eletrônica foram sendo criadas e testadas ao longo do tempo, até que em 2015 surge a Estratégia de Governança Digital - EGD, para atender ao novo estágio do governo eletrônico brasileiro carente de reposicionamento das ações para que fossem alinhadas aos

---

<sup>224</sup> CGU, Controladoria-Geral da União. *Brasil transparente: guia de implantação de Portal da Transparência*. In: *Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas*. Brasília: CGU, 2013b. p. 14.

<sup>225</sup> OGP, Parceria para Governo Aberto. *Op. cit.*, p. 01.

<sup>226</sup> BRASIL, Legislação. *Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014*. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2020.

<sup>227</sup> OGP, Parceria para Governo Aberto. *Op. cit.*, p. 01.

<sup>228</sup> BERBERIAN, Cynthia de Freitas Q.; MELLO, Patrícia Jussara Sari Mendes de; CAMARGO, Renata Miranda Passos. *Op. cit.*, p. 32.

avanços da tecnologia e das demandas da sociedade<sup>229</sup>. São traçadas, assim, as diretrizes do “Governo Aberto”, concebido originariamente como “a disponibilização de informação governamental em domínio público, para uso gratuito pela sociedade”, aos poucos vem recepcionando novos elementos para além da abertura de dados, a exemplo da transparência, da colaboração e da participação social<sup>230</sup>.

Conforme Cynthia de Freitas Q. Berberian, Patrícia Jussara Sari Mendes de Mello e Renata Miranda Passos Camargo<sup>231</sup>, o Governo Aberto:

[...] diz respeito à adoção de práticas interativas e participativas para que a população, de forma colaborativa, atue como sujeito ativo na construção e na fiscalização de políticas públicas, tendo a *Internet* e as mídias sociais como plataforma de apoio. Observa-se que esse conceito tornou-se mais popular e viável devido ao desenvolvimento recente de tecnologias que possibilitam a promoção de transparência e disponibilização de dados públicos, que permitem e facilitam a disponibilidade e o acesso à informação, principalmente por meio da *Internet*.

Portanto, o sistema de Governo Aberto vem alterando todo o funcionamento da máquina pública, “dando poder aos cidadãos, questionando os limites da democracia representativa e criando novos canais de participação e apoio à tomada de decisões, tendo as mídias sociais e a *Internet* como plataforma”<sup>232</sup>. Os principais objetivos do Governo Aberto são: “aumentar a transparência dos atos governamentais, promover acesso à informação pública, incentivar a participação social e combater a corrupção, para em última instância estimular o crescimento econômico”. A adoção do sistema de Governo Aberto traz muitos benefícios nos âmbitos da transparência e do controle social, na medida em que possibilita a criação de novas informações e aplicações, pelo cidadão, a partir dos dados governamentais disponibilizados<sup>233</sup>.

---

<sup>229</sup> MPOG, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal 2016-2019*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Tecnologia da Informação. Brasília: MP, 2016. p. 10.

<sup>230</sup> BERBERIAN, Cynthia de Freitas Q.; MELLO, Patrícia Jussara Sari Mendes de; CAMARGO, Renata Miranda Passos. *Op. cit.*, p. 32.

<sup>231</sup> BERBERIAN, Cynthia de Freitas Q.; MELLO, Patrícia Jussara Sari Mendes de; CAMARGO, Renata Miranda Passos. *Op. cit.*, p. 32.

<sup>232</sup> Branco *apud* BERBERIAN, Cynthia de Freitas Q.; MELLO, Patrícia Jussara Sari Mendes de; CAMARGO, Renata Miranda Passos. *Op. cit.*, p. 32.

<sup>233</sup> BERBERIAN, Cynthia de Freitas Q.; MELLO, Patrícia Jussara Sari Mendes de; CAMARGO, Renata Miranda Passos. *Op. cit.*, p. 32; 33.

Ainda em 2015 surge a “Escala Brasil Transparente”, que é uma metodologia desenvolvida pela Controladoria-Geral da União - CGU para medir a transparência pública em Estados e Municípios brasileiros com a finalidade de avaliar o índice de cumprimento de dispositivos da LAI. A par disso, tem-se a plataforma “Dialoga Brasil” que é um espaço virtual de participação popular no qual as ideias das pessoas são transformadas em propostas para ajudar a melhorar as ações do governo. No endereço eletrônico “[dialoga.gov.br](http://dialoga.gov.br)” a sociedade civil pode se informar sobre os programas federais e apresentar sugestões para a criação de novos programas ou o aperfeiçoamento dos já em andamento<sup>234</sup>.

A Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal instituída pelo Decreto nº 8.777 de 11 de maio de 2016<sup>235</sup> também pode ser arrolada como importante ação governamental voltada à realização da transparência pública, por ter estabelecido regras para disponibilização de dados no âmbito dos órgãos do Poder Executivo Federa, visando:

[...] promover a ampliação do foco da transparência para que não se limite a combater a corrupção e controlar os gastos públicos, mas que também alcance a qualidade do gasto, assim como a obtenção de informações para monitorar e avaliar as políticas públicas. Além disso, essa legislação tem por finalidade aumentar o controle social e promover o desenvolvimento de novas tecnologias destinadas à construção de ambiente de gestão pública participativa e democrática e à melhor oferta de serviços públicos para a sociedade<sup>236</sup>.

A governança aberta ou digital, realizada no Governo Aberto, é definida como o uso, pelo setor público, de Tecnologias da Informação e Comunicação - TIC<sup>237</sup>, com o objetivo de “melhorar a informação e a prestação de serviços, incentivando a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão e tornando o governo mais responsável, transparente e eficaz”<sup>238</sup>.

---

<sup>234</sup> OGP, Parceria para Governo Aberto. *Op. cit.*, p. 01.

<sup>235</sup> BRASIL, Legislação. *Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016*. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2020.

<sup>236</sup> OGP, Parceria para Governo Aberto. *Op. cit.*, p. 01.

<sup>237</sup> “Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC: ativo estratégico que apoia processos de negócios institucionais, mediante a conjugação de recursos, processos e técnicas utilizados para obter, processar, armazenar, disseminar e fazer uso de informações” (MPOG, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Op. cit.*, p. 10).

<sup>238</sup> MPOG, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Op. cit.*, p. 10.

Os objetivos estratégicos do Governo Aberto foram categorizados em três eixos: acesso à informação, prestação de serviços e participação social. O “acesso à informação” visa fomentar a disponibilização e o uso de dados abertos<sup>239</sup>; bem como ampliar a utilização de Tecnologias da Informação e Comunicação – TIC, promover a transparência e dar publicidade à aplicação dos recursos públicos; e, ainda, garantir a segurança da informação e comunicação<sup>240</sup> do Estado e o sigilo das informações do cidadão. Na “prestação de serviços” as finalidades são: expandir e inovar a prestação de serviços digitais<sup>241</sup>; melhorar a governança e a gestão por meio do uso da tecnologia; facilitar e universalizar o uso e o acesso aos serviços digitais; e compartilhar e integrar dados, processos, sistemas, serviços e infraestrutura. Na “participação social” a pretensão é fomentar a colaboração no ciclo de políticas públicas, ampliar e incentivar a participação social na criação e melhoria dos serviços públicos e aprimorar a interação direta entre governo e sociedade<sup>242</sup>.

O reconhecimento dos esforços proativos em transparência nas últimas décadas pelo governo brasileiro tem levado o Brasil a participar também de diversas iniciativas internacionais de governabilidade aberta, que trazem como meta “a melhoria dos serviços públicos por meio do aumento da transparência e da responsabilidade dos governos, além do engajamento da sociedade nos esforços para o combate à corrupção”<sup>243</sup>. Como exemplos tem-se a Parceria para Governo Aberto - OGP (*Open Government Partnership* - OGP), que se trata de uma iniciativa internacional que visa:

[...] assegurar compromissos concretos de governos nas áreas de promoção da transparência, luta contra a corrupção, participação social e de fomento ao

---

<sup>239</sup> “Dados em formato abertos: dados representados em meio digital em um formato sobre o qual nenhuma organização tenha controle exclusivo, passíveis de utilização por qualquer pessoa” (MPOG, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Op. cit.*, p. 10).

<sup>240</sup> “Segurança da Informação e Comunicação: ações que objetivam viabilizar e assegurar a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade das informações” (MPOG, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Op. cit.*, p. 10).

<sup>241</sup> “Serviços públicos digitais: conjunto de ações do Estado que envolvem interação em meios digitais com a sociedade para atendimento direto às suas necessidades, visando o alcance de direitos ou possibilitando o cumprimento de um dever. Estão associados ao resultado percebido pela população, o que ela recebe como entrega útil, e abrangem o relacionamento com o usuário (atual ou futuro), que lhe gera valor ou lhe resolve um problema, atendendo seus interesses, inclusive o de estar quite com suas obrigações perante o Estado” (MPOG, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Op. cit.*, p. 10).

<sup>242</sup> MPOG, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Op. cit.*, p. 15.

<sup>243</sup> CGU, Controladoria-Geral da União. 2013a. *Op. cit.*, p. 08.

desenvolvimento de novas tecnologias, de maneira a tornar os governos mais abertos, efetivos e responsáveis<sup>244</sup>.

A Controladoria-Geral da União, órgão responsável por monitorar a aplicação da LAI, regulamentada no Poder Executivo Federal pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, visando assegurar o direito constitucional de acesso às informações públicas, disponibiliza aos particulares diversos portais de transparência, que são sítios da *Internet* que disponibilizam informações de interesse público, a saber: Acesso à Informação; Brasil Transparente; Escala Brasil Transparente 360º; Governo Aberto; Observatório da Despesa Pública; Portal da Transparência; Painel Monitoramento de Dados Abertos; e Painel de Acesso à Informação.

A Controladoria-Geral da União também gerencia o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão, também denominado de “e-SIC”, que permite que qualquer pessoa encaminhe pedidos de acesso à informação e é utilizado por todo o Poder Executivo Federal.

Além disso, no sítio eletrônico “www.lai.gov.br” é possível encontrar diversas informações e ferramentas sobre a LAI, a exemplo das seguintes: a) busca de pedidos e respostas: você pode acessar milhares de pedidos que já foram respondidos; b) consulta de decisões da Controladoria-Geral da União e da Comissão Mista de Reavaliação de Informações: saiba quais estão sendo as decisões das instâncias recursais no âmbito da LAI; c) guias e publicações: relatórios e manuais sobre assuntos que vão desde transparência ativa até ao uso do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão - SIC; d) estatísticas do cumprimento da LAI: veja, por exemplo, quantos pedidos um órgão já respondeu; e) infográficos: saiba mais sobre as instâncias recursais e sobre como funciona a LAI; e vídeos sobre a LAI<sup>245</sup>.

O Brasil vem construindo uma sólida estrutura de transparência ativa e de participação social. Do exposto é possível perceber o empenho do governo brasileiro no sentido de ampliar a transparência e dar mais acessibilidade às informações públicas. São muitos os órgãos federais e estaduais que já disponibilizam espaços eletrônicos com informações de interesse público, porém o processo de

---

<sup>244</sup> CGU, Controladoria-Geral da União. 2013a. *Op. cit.*, p. 08.

<sup>245</sup> CGU, Controladoria-Geral da União. *Acesso à informação*. Atualizado até 29 de janeiro de 2020. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre>>. Acesso em: 29 jan. 2020. p. 01.

implementação da governança aberta no Brasil enfrenta muitos desafios, grande parte deles se relaciona à cultura da Administração Pública de resistir à disponibilização de informações aos cidadãos e dos próprios administrados acostumados a se portarem como meros consumidores de soluções apresentadas pelo governo, sem questionar ou participar de forma efetiva na construção das ações e soluções que lhes dizem respeito.

### **1.2.2 Lei de Acesso à Informação: o que deve ser disponibilizados e sua instrumentalização**

O direito à informação e, em particular, o direito de acesso à informação em posse de órgãos públicos “constitui um direito humano fundamental, garantido pelo direito internacional como um aspecto do direito à liberdade de expressão”<sup>246</sup>.

Na ordem jurídica brasileira, a transparência e o acesso à informação são institutos legais previstos como direito do cidadão e dever do Estado tanto na CF/88 como em muitos outros textos normativos, com destaque a Lei de Acesso à Informação de 2011.

Com o advento da LAI, o Estado brasileiro garante em abstrato o amplo direito ao cidadão de acessar todas as informações não protegidas pelo direito ao sigilo, produzidas ou guardadas por órgãos e entes governamentais. Esta norma veio consolidar e coroar o processo de transparência ativa que já vinha sendo conduzido pelo sistema de governança aberta, adotado pelo governo brasileiro. Diante da situação de ser posterior às práticas de transparência já implementadas por meio de políticas públicas, o legislador teve que apresentar texto avançado para tratar da transparência não apenas como “forma de inibir a prática de más condutas e prevenir a corrupção”, mas especialmente “como uma ferramenta poderosa para a melhoria da gestão pública e da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos”. Para tanto, instituiu “novo paradigma para a Administração Pública brasileira, ao estabelecer como princípio que ‘o acesso é a regra e o sigilo é a exceção’, sendo dever do Estado atender as demandas da sociedade”<sup>247</sup>.

---

<sup>246</sup> MENDEL, Toby. *Op. cit.*, p. 29.

<sup>247</sup> CGU, Controladoria-Geral da União. 2013a. *Op. cit.*, p. 09.

A LAI é de cumprimento obrigatório para todos os órgãos e entes públicos, produzindo grande impacto na forma de administrar a coisa pública e exigindo a adoção de uma cadeia de ações para sua efetiva implantação, ainda mais diante dos avanços tecnológicos das últimas décadas. Destina-se a assegurar o direito de acesso à informação, previsto na CF/88, no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do parágrafo 3º do artigo 37º e no parágrafo 2º do artigo 216º.

A LAI, que vale para a Administração Pública direta e indireta de todos os Poderes e entes federativos<sup>248</sup>, traz procedimentos destinados a assegurar o direito fundamental de acesso à informação, que devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da Administração Pública, por: a) todos os órgãos públicos integrantes da Administração Pública direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Poder Judiciário e do Ministério Público; b) pelas autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios; e c) pelas entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres (artigos 1º e 2º da LAI).

Os procedimentos previstos na LAI são destinados a assegurar o direito fundamental de acesso à informação, devendo ser executados de acordo com os princípios básicos da Administração Pública expressos no *caput* do artigo 37, da CF/88, a saber: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Na previsão do artigo 5º, da Lei de Acesso à informação, “é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”.

À luz do artigo 3º, e seus incisos, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, são cinco as diretrizes legais (objetivos, metas a serem alcançadas) do acesso à informação: a observação da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da

---

<sup>248</sup> MOURA, Maria Aparecida. *Op. cit.*, p. 23.

informação; o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na Administração Pública e o desenvolvimento do controle social da Administração Pública. Portanto, a LAI tem por objetivo primordial:

[...] garantir o direito fundamental de acesso à informação, indicando como diretrizes básicas a publicidade como princípio geral, o sigilo como exceção, a divulgação de informações de interesse público independentemente de solicitação, a cultura da transparência e o controle social da Administração Pública<sup>249</sup>.

Entende por informação os “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato” (inciso I, do artigo 4º, da LAI). A informação sigilosa é “aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado” (inciso III, do artigo 4º, da LAI). O conceito de “informações públicas” deve ser compreendido em sentido amplo, e não para abranger apenas os dados relativos à aplicação de recursos públicos. Compreende, entre outros, os direitos de obter informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos e informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado<sup>250</sup>.

O acesso à informação, na forma da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, recebe conceito ampliado para compreender diversos direitos específicos. Ressalte-se que embora traga de forma expressa no artigo 7º, incisos e parágrafos, uma série de direitos, não se trata de um dispositivo taxativo, mas apenas ilustrativo, na medida em que admite a possibilidade de existência de outros direitos, que pela sistemática brasileira são respaldados no “bloco de legalidade” e na conformidade dos atos administrativos com normas jurídicas prévias. O acesso à informação abarca os direitos de receber orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso,

---

<sup>249</sup> SOARES, Fabiana de Menezes; JARDIM Tarciso Dal Maso; HERMONT, Thiago Brasileiro Vilar. *Acesso à informação pública: uma leitura da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Brasília: Senado Federal, 2013. p. 05.

<sup>250</sup> JARDIM, Torquato; *et. alli. Aplicação à lei de acesso à informação na Administração Pública Federal*. 2. ed., rev., atual e ampl. Brasília: Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, 2016. p. 11.

bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada, informação contida em registros ou documentos, informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado, informação primária, íntegra, autêntica e atualizada, informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, informação pertinente à administração do patrimônio público e informações relativas aos programas públicos e ao resultado de prestações e tomadas de contas.

Porém, o acesso à informação não pode compreender as informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. No caso de informação parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo (parágrafos 1º e 2º, do artigo 7º, da LAI). A negativa de acesso às informações sem fundamentação sujeita o responsável a medidas disciplinares, nos termos do artigo 32 da LAI<sup>251</sup> (parágrafos 3º e 4º, do artigo 7º, da LAI).

No caso de extravio da informação solicitada, o interessado poderá requerer à autoridade competente a imediata abertura de sindicância para apurar o desaparecimento da respectiva documentação. Se for verificado o extravio de documentos, o responsável pela guarda da informação deve justificar o fato em dez

---

<sup>251</sup> “Artigo 32: constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar: I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa; II - utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública; III - agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação; IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal; V - impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem; VI - ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e VII - destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado. Parágrafo 1º: atendido o princípio do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, as condutas descritas no caput serão consideradas: I - para fins dos regulamentos disciplinares das Forças Armadas, transgressões militares médias ou graves, segundo os critérios neles estabelecidos, desde que não tipificadas em lei como crime ou contravenção penal; ou II - para fins do disposto na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e suas alterações, infrações administrativas, que deverão ser apenadas, no mínimo, com suspensão, segundo os critérios nela estabelecidos. Parágrafo 2º: pelas condutas descritas no caput, poderá o militar ou agente público responder, também, por improbidade administrativa, conforme o disposto nas Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992” (Lei de Acesso à Informação).

dias e indicar testemunhas que comprovem sua alegação (parágrafos 5º e 6º, do artigo 7º, da LAI).

Com o advento da LAI, a publicidade dos atos e dados produzidos ou armazenados pela Administração Pública passou a ser a regra, enquanto que o sigilo tornou-se a exceção. Desse modo, as pessoas podem ter acesso a qualquer informação pública produzida ou custodiada (responsabilidade jurídica de guarda e proteção de arquivos, independentemente de vínculo de propriedade) pelos órgãos e entidades da Administração Pública, exceto quando a informação colocar em risco a sociedade ou o Estado<sup>252</sup>.

O órgão público responsável pelo monitoramento da aplicação da LAI, pelo treinamento de agentes públicos no desenvolvimento de boas práticas de transparência, pelo fomento à cultura de transparência e a conscientização do direito fundamental de acesso à informação, é o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, que também funciona instância recursal responsável por avaliar as negativas de acesso à informação (artigo 16, da LAI).

A LAI é abrangente, devendo ser observada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e Municípios, o que inclui os órgãos públicos integrantes da Administração Pública direta e indireta dos Poderes Executivo, Legislativo (incluindo os Tribunais de Contas) e Judiciário, além do Ministério Público e Defensorias Públicas. Também são submetidas à LAI as entidades da Administração Pública indireta, que são as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e outras instituições controladas direta ou indiretamente pela União, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios (artigo 1º, incisos I e II, da Lei de Acesso à Informação e artigo 5º, do seu regulamento - Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012). O mesmo acontece com as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para a realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres. Nesse caso a incidência da Lei de Acesso à Informação se dá em relação à parcela de recursos públicos recebidos e à sua destinação. Os pedidos de informação deverão ser apresentados diretamente aos órgãos e entidades

---

<sup>252</sup> JARDIM, Torquato; *et. alli.* *Op. cit.*, p. 07.

responsáveis pelo repasse dos recursos (artigo 64 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012)<sup>253</sup>.

A LAI, portanto, inclui toda a Administração Pública direta e indireta<sup>254</sup>, de todas as esferas da federação, incluindo entidades privadas sem fins lucrativos que, para realizarem ações de interesse público, recebam recursos públicos diretamente do orçamento ou por meio de auxílios sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou por outros meios parecidos. Estas entidades “devem tornar público tudo o que se refere aos recursos públicos recebidos e à sua destinação”.

Para cumprir o dever de promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, os órgãos e entidades públicas deverão “utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (*Internet*)”, (artigo 8º, *caput* e parágrafo 2º, Lei de Acesso à Informação).

Na divulgação pelos órgãos e entidades públicas, as informações devem constar, pelo menos, os registros das competências e estrutura organizacional, os endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros e as despesas. Também devem constar informações sobre procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades e respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Os sítios oficiais da rede mundial de computadores (*websites*), deverão atender, entre outros, aos seguintes requisitos legais<sup>255</sup>: a) conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão; b) possibilitar a gravação

---

<sup>253</sup> JARDIM, Torquato; *et. alli. Op. cit.*, p. 10.

<sup>254</sup> “Administração Pública direta: composta pelos órgãos diretamente ligados ao poder central, federal, estadual ou municipal. Administração Pública indireta: entidades criadas para realizar atividades de governo de forma descentralizada” (SOARES, Fabiana de Menezes; JARDIM Tarciso Dal Maso; HERMONT, Thiago Brasileiro Vilar. *Op. cit.*, p. 11).

<sup>255</sup> SOARES, Fabiana de Menezes; JARDIM Tarciso Dal Maso; HERMONT, Thiago Brasileiro Vilar. *Op. cit.*, p. 15.

de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações; bem como o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina; c) divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação; d) garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso; e) manter atualizadas as informações disponíveis para acesso; f) indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e g) adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência<sup>256</sup> (parágrafo 3º, e incisos, do artigo 8º, da LAI).

Os municípios pequenos em termos populacionais, com até dez mil habitantes, não são obrigados a divulgar informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, pela *Internet*, porém, são obrigados a divulgar, em tempo real, as informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no artigo 73-B da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)<sup>257</sup>. Portanto, verifica-se que, salvo a exceção dos Municípios com poucos habitantes, a divulgação na *Internet*<sup>258</sup> de informações de interesse coletivo ou particular dos cidadãos, é obrigatória.

Ainda com o intuito de gerenciar as solicitações realizadas ao Poder Executivo Federal no âmbito da LAI, a Controladoria-Geral da União disponibiliza aos gestores

---

<sup>256</sup> Vide leis que visam promover a eliminação de barreiras na comunicação para pessoas com deficiência: artigo 17, da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000 (BRASIL, Legislação. *Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000*. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L10098.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10098.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2020); artigo 9º, da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 09 de julho de 2008 (BRASIL, Legislação. *Decreto nº 186, de 09 de junho de 2008*. Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/CONGRESSO/DLG/DLG-186-2008.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/CONGRESSO/DLG/DLG-186-2008.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2020).

<sup>257</sup> “Artigo 73-B: ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do artigo 48 e do artigo 48-A: I - um ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de cem mil habitantes; II - dois anos para os Municípios que tenham entre cinquenta e cem mil habitantes; III - quatro anos para os Municípios que tenham até cinquenta mil habitantes. Parágrafo único: os prazos estabelecidos neste artigo serão contados a partir da data de publicação da lei complementar que introduziu os dispositivos referidos no *caput* deste artigo” (Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000).

<sup>258</sup> “Internet: qualquer conjunto de redes de computadores ligadas entre si, cujos principais serviços oferecidos são o correio eletrônico, o chat e a Web” (SOARES, Fabiana de Menezes; JARDIM Tarciso Dal Maso; HERMONT, Thiago Brasileiro Vilar. *Op. cit.*, p. 15).

e aos cidadãos o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), “que é um sistema eletrônico *web* que funciona como porta de entrada única para os pedidos de informação”<sup>259</sup>. Seu uso é obrigatório no Poder Executivo Federal, conforme a Portaria Interministerial nº 1.254, de 18 de maio de 2015<sup>260</sup>.

Por meio do e-SIC, qualquer pessoa, física ou jurídica, pode encaminhar pedidos de acesso à informação para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Além do pedido, o cidadão poderá, também, “acompanhar o prazo pelo número de protocolo gerado e receber a resposta da solicitação por e-mail; entrar com recursos, apresentar reclamações e consultar as respostas recebidas”<sup>261</sup>. O e-SIC é um sistema que “funciona na *Internet* e centraliza todos os pedidos de informação que forem dirigidos ao Poder Executivo Federal, as respectivas vinculadas e empresas estatais”<sup>262</sup>.

Trata-se de um sistema único disponibilizado na *Internet*, de fácil acesso aos administrados, que funciona, no âmbito do Poder Executivo Federal, como porta de entrada para os pedidos de acesso à informação. Opera, para o solicitante, como instrumento de garantia de que os procedimentos previstos na lei serão atendidos; e para o órgão público, como segurança de que cumpriu sua missão.

Também permite que os órgãos e entidades acompanhem a implementação da LAI e produzam estatísticas sobre o seu cumprimento. O acesso ao sistema pode ser feito por meio do *site* <[www.esic.cgu.gov.br](http://www.esic.cgu.gov.br)> e todas as seções de Acesso à Informação dos *sites* dos órgãos e entidades do Executivo Federal devem

---

<sup>259</sup> E-SIC, Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão. *Manual e-Sic: guia do cidadão*. Controladoria-Geral da União e Governo Federal. Disponível em: <<https://esic.cfp.org.br/sistema/site/MANUAL%20e-SIC%20-%20GUIA%20DO%20CIDADAO.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2020. p. 03.

<sup>260</sup> “Artigo 1º: fica instituído o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão - e-SIC, no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, como sistema centralizado para o tratamento de pedidos de acesso à informação amparados pela Lei nº 12.527, de 2011. Parágrafo 1º: entende-se por tratamento, para fins desta Portaria, o registro do pedido de acesso à informação, bem como o fornecimento da respectiva resposta, a interposição de recursos e o registro das respectivas decisões. [...]” (CGU, Controladoria-Geral da União; Presidência da República. *Portaria Interministerial nº 1.254, de 18 de maio de 2015*. Institui o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) no âmbito do Poder Executivo Federal. Disponível em: <[http://www.lex.com.br/legis\\_26767324\\_PORTARIA\\_INTERMINISTERIAL\\_N\\_1254\\_DE\\_18\\_DE\\_MAI\\_O\\_DE\\_2015.aspx](http://www.lex.com.br/legis_26767324_PORTARIA_INTERMINISTERIAL_N_1254_DE_18_DE_MAI_O_DE_2015.aspx)>. Acesso em: 10 abr. 2020).

<sup>261</sup> E-SIC, Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão. *Op. cit.*, p. 03.

<sup>262</sup> MACIEL, Raoni Gonçalves ; *et alli*. *Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) e sua contribuição para a transparência: uma experiência gerencial em uma Universidade Federal*. In: *Revista Perspectivas em Ciência da Informação*, vol. 24, nº 02, p. 143-164. Belo Horizonte, abr./jun, 2019. p. 148.

disponibilizar *links* para o sistema. O objetivo é facilitar o exercício do direito de acesso às informações públicas”<sup>263</sup>.

Portanto, o direito à informação é um direito decorrente da enunciação constitucional como direito fundamental e como decorrência do princípio da publicidade.

Nos capítulos seguintes deste estudo aborda-se a eficácia da LAI nos conselhos profissionais do Estado do Maranhão e as principais dificuldades na implementação do direito de acesso à informação no setor, a começar pela definição jurídica dos conselhos profissionais, visando descobrir se se encaixam entre as entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos que são legalmente subordinadas à LAI.

---

<sup>263</sup> E-SIC, Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão. *Op. cit.*, p. 03.

## **CAPÍTULO 2 - CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL**

Este capítulo é destinado aos conselhos de fiscalização do exercício profissional, com destaque para a criação, o surgimento e o direito comparado, apontando semelhança e diferenças entre o direito brasileiro e o direito português, a natureza jurídica e a transparência dessas entidades profissionais.

### **2.1 Estado de Direito e os Conselhos de Fiscalização do Exercício Profissional**

O Estado Moderno surge em contraposição ao antigo regime em que a legitimação do poder do Estado provinha das divindades. Na primeira fase do Estado Moderno, que corresponde ao momento anterior às revoluções burguesas, basicamente o poder do Estado era absoluto, chefiado pelo monarca. Caracterizava-se, justamente, pela disputa desse poder absoluto pela Igreja e pelo Estado, e a preocupação central voltava-se à unificação nacional. Com as revoluções burguesas, marcadas pela luta entre a busca pela liberdade do indivíduo e o poderio absoluto do Estado, instalou-se o Estado Liberal, que promoveu a distinção entre Estado e sociedade civil (público e privado) e fez nascer a primeira noção de Estado de Direito. A contenção do Estado pelo liberalismo inspirou a ideia dos direitos fundamentais e da divisão de poderes.

Hoje o Estado é concebido como “uma associação humana (povo), radicada em base espacial (território), que vive sob o comando de uma autoridade (poder) não sujeita a qualquer outra (soberana)<sup>264</sup>. A esse conceito o jurista austríaco Hans Kelsen (1881-1973), em sua obra “teoria pura do direito” - publicada em 1934, quando a sociedade vivenciava o apogeu do poder ditatorial nazista de Adolf Hitler (1889-1945), que se negava a obedecer a lei do Estado -, acrescenta o “direito”, mostrando que o Estado e seus elementos “povo, território e poder” só podem ser caracterizados juridicamente. Nas suas palavras:

---

<sup>264</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*: de acordo com a Constituição Federal de 1988. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 39.

Como comunidade social, o Estado - de acordo com a teoria tradicional do Estado - compõe-se de três elementos: a população, o território e o poder, que é exercido por um governo estadual independente. Todos estes três elementos só podem ser definidos juridicamente, isto é, eles apenas podem ser apreendidos como vigência e domínio de vigência (validade) de uma ordem jurídica<sup>265</sup>.

Na definição de Dalmo de Abreu Dallari<sup>266</sup>, o Estado é a “ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”. Nesse conceito, segundo o próprio autor, está implícita na noção de poder, a soberania, referida como característica da própria ordem jurídica; e a politicidade do Estado, afirmada na referência expressa ao bem comum, com a vinculação deste a certo povo.

O Estado, como sociedade política, tem um fim geral, constituindo-se em meio para que os indivíduos e as demais sociedades possam atingir seus respectivos fins particulares. O fim do Estado é o bem comum, concebido como “o conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana”. Porém, as finalidades do Estado se diferenciam da finalidade atribuída à sociedade humana no seu todo, porque “busca o bem comum de certo povo, situado em determinado território”, sendo que “o desenvolvimento integral da personalidade dos integrantes desse povo é que deve ser o seu objetivo, o que determina uma concepção particular de bem comum para cada Estado, em função das peculiaridades de cada povo.”<sup>267</sup>

Vivencia-se, na atualidade, o que o economista austríaco Joseph Alois Schumpeter (1883-1950) chama de “Estado do bem-estar social” ou “Estado-Providência”<sup>268</sup> enquanto organização política e econômica que tem por finalidade a promoção social. Nesse contexto, o Estado emerge como agente regulamentador da vida e da saúde social, política e econômica, de acordo com as necessidades de seu povo. O Estado de bem-estar social, que tem como finalidade o bem comum de seu povo, funda-se no princípio de que todo cidadão tem direito a um conjunto de bens e

---

<sup>265</sup> Kelsen, Hans. *Teoria pura do direito (reine rechtslehre)*. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 201.

<sup>266</sup> Dallari, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 101.

<sup>267</sup> Dallari, Dalmo de Abreu. *Op. cit.*, p. 91-92.

<sup>268</sup> Schumpeter, Joseph Alois. *On the concept of social value*. In: *Quarterly Journal of Economics*, volume 23, 1908/1909. p. 213-232 (tradução livre).

serviços básicos (saúde, educação, renda mínima, auxílio ao desemprego, dentre outros) que devem ser garantidos pelo Estado.

Em termos gerais, o Estado pode ser definido como a organização político-administrativo-jurídica do grupo social que ocupa um território fixo, está submetido a uma soberania, e tem como finalidade o bem comum de seu povo. Embora o poder do Estado seja uno e indivisível, se faz necessária a existência de órgãos exercendo o poder soberano do Estado. A par disso, para que o poder estatal atenda sua finalidade de promover o bem comum, é preciso que se assegure a liberdade dos indivíduos e o caráter democrático do Estado. Para tanto, idealizou-se a separação de poderes, funcionando tanto no sentido de distribuições de funções quanto na fiscalização mútua, impedindo abusos. Conforme Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>269</sup>, ao mesmo tempo em que não é possível um Estado sem relativa centralização, correlativamente não existe Estado sem um certo grau de descentralização. Nas suas palavras:

O grau mínimo de descentralização é aquele em que somente a criação de normas individuais é conferida a órgãos subordinados e periféricos (descentralização administrativa). Grau maior apresenta o Estado em que também a criação de normas gerais - de interesse local ou particular - normalmente é atribuída a órgãos periféricos, com ou sem domínio espacial determinado (descentralização legislativa). Quando a descentralização legislativa e a administrativa se combinam com a escolha dos membros dos órgãos periféricos por fração especialmente determinada do povo, existe a descentralização política.

A descentralização do poder funciona, também, como limitação do poder. É geradora de um sistema de freios e contrapesos propício à liberdade. Com efeito, diminui a probabilidade de opressão, dividindo o exercício do poder por muitos e diferentes órgãos. Ademais, aproxima os governantes dos governados, o que facilita a influência dos administrados no processo de tomada de decisões.

Assim, visando o atendimento das exigências sociais emergentes, primeiramente foram instituídos os órgãos legislativos, com a função de criar leis para regular as relações sociais. Como os governantes absolutistas também estariam atrelados ao ordenamento jurídico, e nem sempre as normas satisfaziam seus

---

<sup>269</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. cit.*, p. 42.

interesses, muitas das leis providas do Legislativo simplesmente deixavam de ser cumpridas. Com o intuito de regular e fiscalizar o respeito à lei e à distribuição da justiça, fez-se necessário instituir um órgão independente e imparcial, é que aflora a separação de poderes. Em essência, a teoria da separação de poderes foi concebida para assegurar a liberdade dos indivíduos, sob o fundamento de que:

[...] quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistraturas o Poder Legislativo está reunido ao Poder Executivo, não há liberdade, pois que se pode esperar que esse monarca ou esse senado façam leis tirânicas para executá-las tiranicamente<sup>270</sup>.

Dessa forma, para que não ficasse apenas uma pessoa mandando em tudo, e para se conseguir a necessária proteção da liberdade, mais tarde adaptada para aumentar a eficiência governamental pela distribuição de suas funções entre órgãos especializados, idealizou-se a teoria da separação dos poderes, basicamente, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, difundida por Charles de Montesquieu, que aperfeiçoou a teoria de Aristóteles<sup>271</sup> e contribuiu para a implantação do sistema de “freios e contrapesos”, que consiste na contenção do poder pelo poder<sup>272</sup>.

Desde então, a preocupação com a separação de poderes, visando proteger a liberdade, influenciou o movimento constitucionalista, resultado consagrado nas Constituições de quase todo o mundo. Nesse sentido, o princípio da separação dos poderes foi aderida em larga escala pelas Constituições dos séculos XVIII e XIX, em

---

<sup>270</sup> Argumentos de Charles de Montesquieu quando idealizou e instituiu sua teoria da separação de poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), no século XVIII (DALLARI, Dalmo de Abreu. *Op. cit.*, p. 181).

<sup>271</sup> A gênese da ideia de que em todo governo existem três poderes está em Aristóteles, que considera injusto e perigoso atribuir-se a um só indivíduo o exercício do poder: “é claro que não é nem justo nem útil que entre iguais e semelhantes um só seja senhor de todos os outros, tanto se ainda não tiverem lei e ele tomar o lugar dela, quanto se tiverem, sim, uma lei”. Em outra passagem: “trata-se também de um abuso tolerar a pluralidade dos cargos nas mãos de um só, acúmulo de que se orgulham em Cartago” (ARISTÓTELES. *Colección ciencias políticas*. Montevideo, Uruguay: Libros en Red - Amertown International S.A., 2004. p. 33; 63-64). Também existe em sua obra uma ligeira referência ao problema da eficiência, quando menciona a impossibilidade prática de que um só homem previsse tudo o que nem a lei pode especificar (DALLARI, Dalmo de Abreu. *Op. cit.*, p. 182). Porém, a concepção moderna da separação de poderes não foi inspirada em Aristóteles, mas gradativamente construída de acordo com o desenvolvimento do Estado e em função dos grandes conflitos político-sociais, tendo como vértices a tutela da liberdade dos indivíduos e a limitação do poder estatal.

<sup>272</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Op. cit.*, p. 183.

obediência ao dogma inscrito no artigo 16º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789<sup>273</sup>.

Na atualidade, o princípio da separação dos poderes permanece como “princípio de organização ótima das funções estatais, de estrutura orgânica funcionalmente adequada, de legitimação para a decisão e de responsabilidade pela decisão”. Disso infere-se uma dimensão “positiva” ao lado de uma dimensão “negativa”, de controle e limitação de poder, e, como consequência, “reconhece-se a necessidade de um núcleo essencial de competência de cada órgão, apurado a partir da adequação da sua estrutura ao tipo ou à natureza de competência de que se trata”<sup>274</sup>.

Portanto, o Estado Contemporâneo é um Estado de Direito, porque “juridicamente organizado e obediente às suas próprias leis”. É um ente personalizado que tanto pode atuar no campo do direito público como no direito privado, sem perder sua personalidade de direito público. Esse é o Estado de Direito, ou seja, o Estado juridicamente aparelhado e submisso às suas próprias leis.

A vontade do Estado se apresenta e se manifesta por meio dos poderes do Estado que, embora na clássica tripartição de Charles de Montesquieu até hoje adotada, cada poder do Estado tem suas funções específicas e independentes, não existe a privatividade de cada função para cada poder, vez que todos os poderes têm necessidade de praticar atos administrativos, ainda que restritos à sua organização e ao seu funcionamento, e, em caráter excepcional, ou seja, quando admitido pela Constituição do país, desempenham funções e praticam atos que, a rigor, seriam de outro poder. Portanto, o que existe não é uma separação de poderes com divisão absoluta de funções, mas uma distribuição das três funções estatais precípuas entre órgãos independentes, porém harmônicos e coordenados no seu funcionamento, até porque o poder estatal é uno e indivisível<sup>275</sup>. Nesse sentido, assim escreveu José Joaquim Gomes Canotilho<sup>276</sup>:

---

<sup>273</sup> MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional: estrutura constitucional do Estado*. 5. ed., tomo III. Lisboa: Coimbra Editora, 2004. p. 383.

<sup>274</sup> MIRANDA, Jorge. *Op. cit.*, p. 385.

<sup>275</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 56-57.

<sup>276</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Op. cit.*, p. 559.

Do fato de a Constituição da República Portuguesa consagrar uma estrutura orgânica funcionalmente adequada é legítimo deduzir que os órgãos especialmente qualificados para o exercício de certas funções não podem praticar atos que materialmente se aproximam ou são mesmo característicos de outras funções e da competência de outros órgãos (exemplos: a Assembleia da República executa, o Governo legisla, os tribunais administram).

Em bom rigor, e sem prejuízo das multidiferenciadas proposições constantes das doutrinas originárias - e das distintas fórmulas aplicativas -, a separação de poderes é predominantemente, na atualidade, uma forma de distribuição técnica do trabalho que cabe efetuar à organização política da comunidade, materializando-se, por isso, numa distribuição de funções<sup>277</sup>. É justamente no quadro das funções estaduais, que as questões de Administração Pública devem ser colocadas e analisadas, argumentando que é a partir da separação das funções do Estado que os diversos momentos do atuar estatal são detectados, ou seja:

[...] o que é o conteúdo típico dessa tarefa: os fins e a delimitação material respectiva - instrumento de separação e distinção conceptual de funções -, os poderes adequados à realização efectiva do percurso conducente à satisfação dos interesses finalísticos funcionais e os actos que os transformam em realidade jurídica dinâmica, susceptíveis de intervir no mundo jurídico<sup>278</sup>.

Enfatiza que uma possível e relativa “crise da materialidade identificativa das funções estaduais” não pode encobrir a importância da definição de função para a determinação do núcleo essencial dos fins a prosseguir por uma delimitada estrutura orgânica jurídico-pública. Nesse contexto, a atividade administrativa desponta como “aquela que é exercida pelos órgãos da Administração Pública, ao abrigo da função administrativa do Estado e, mais concretamente, no âmbito da gestão pública”<sup>279</sup>. Conforme Rodrigo Valgas dos Santos<sup>280</sup>:

---

<sup>277</sup> DUARTE, David. 1996. *Op. cit.*, p. 19.

<sup>278</sup> DUARTE, David. 1996. *Op. cit.*, p. 20.

<sup>279</sup> FONTES, José. *Curso breve sobre o Código do Procedimento Administrativo: Código do Procedimento Administrativo; Carta ética da Administração Pública*. 2. ed. Lisboa: Coimbra Editora, 2003. p. 55.

<sup>280</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Procedimento administrativo nos Tribunais de Contas e Câmaras Municipais: contas anuais, princípios e garantias constitucionais*. Prefácio de Odete Medauar; apresentação Romeu Felipe Bacellar Filho. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 09-11 (grifos do autor).

As funções são poderes que tutelam interesses não do titular, mas de um terceiro, cujo exercício traduz-se num dever-poder almejado e colimado pelo Estado, de modo a ser atendido o interesse público que visa a tutelar. As funções estatais, por vezes, são confundidas com os poderes estatais; entretanto, a terminologia “poderes estatais” guarda uma contradição intrínseca, porque o Poder do Estado é uno. Com efeito, não se confundem funções públicas com poderes públicos. Também a expressão “função estatal” não consegue explicitar todas as diferenças entre as diversas funções do Estado. Nesse sentido, a processualidade atende às exigências de especificar e definir as particularidades de cada função estatal.

As principais funções (atividades) da Administração Pública são, numa perspectiva jurídica, a administração ativa, consultiva e de controle; importa saber, entretanto, a quem é atribuída a titularidade das funções públicas e qual é o centro de referência dos interesses, pois a atribuição é uma qualificação jurídica organizatória, sendo as competências o modo de repartição de atribuições<sup>281</sup>.

Assim, depois da organização soberana do Estado, dentro da concepção tripartida dos poderes, segue-se a organização da Administração: a estruturação legal das entidades e órgãos que irão desempenhar as funções administrativas. Nesse campo estrutural e funcional do Estado, atua o moderno direito administrativo, auxiliado pelas contemporâneas técnicas de administração. O direito administrativo estabelece o ordenamento jurídico dos órgãos, das funções e dos agentes que irão desempenhá-las, ou seja, “impõe as regras jurídicas de organização e funcionamento do complexo estatal”. Por sua vez, as técnicas de administração informam o modo mais eficiente e econômico de realização das funções administrativas em benefício da coletividade, isto é, “indicam os instrumentos e a conduta mais adequada ao pleno desempenho das atribuições da Administração Pública”<sup>282</sup>.

Nesse contexto, “Governo” e “Administração Pública” são termos com significados distintos. Na diferenciação de Hely Lopes Meirelles<sup>283</sup>, o Governo:

[...] em sentido formal, é o conjunto de poderes e órgãos constitucionais; em sentido material, é o complexo de funções estatais básicas; em sentido operacional, é a condução política dos negócios públicos. Na verdade, o Governo ora se identifica com os poderes e órgãos supremos do Estado, ora se apresenta nas funções originárias desses poderes e órgãos como

---

<sup>281</sup> LOUREIRO, João Carlos Simões Gonçalves. *O procedimento administrativo entre a eficiência e a garantia dos particulares: algumas considerações*. In: *Boletim da Faculdade de Direito, Stvidia Ivridica* nº 13, Universidade de Coimbra: Coimbra Editora, 1995. p. 52.

<sup>282</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. cit.*, p. 59.

<sup>283</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. cit.*, p. 60.

manifestação da soberania. A constante, porém, do Governo é a sua expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente. O Governo atua mediante atos de soberania ou, pelos menos, de autonomia política na condução dos negócios públicos.

Por sua vez, define Administração Pública nos seguintes termos:

[...] em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A Administração Pública não pratica atos de governo; pratica, tão somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes. São os chamados “atos administrativos”<sup>284</sup>.

Tanto o Governo quanto a Administração Pública são criações abstratas da constituição e das leis, e atuam por meio de suas entidades, de seus órgãos e de seus agentes. Ao se organizar, cada Estado declara seus fins e institui poderes e órgãos necessários à sua consecução. Cabe ao direito administrativo disciplinar as atividades e os órgãos estatais (ou a eles assemelhados), para o eficiente funcionamento da Administração Pública. Assim, o direito administrativo se interessa pelo Estado no seu aspecto dinâmico e funcional<sup>285</sup>.

Ressalte-se que o Estado Moderno, definido como “o povo fixo num determinado território e no qual institui, por autoridade própria, um poder político relativamente autônomo”, persegue fins diversificados, que vão desde a segurança individual e coletiva, interna e externa, até à justiça, comutativa ou redistributiva e ao bem-estar econômico, social e cultural<sup>286</sup>.

Cada pessoa coletiva integrada na Administração Pública dispõe de órgãos, que preparam ou tomam as decisões ou deliberações que lhe são atribuíveis, e de

---

<sup>284</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. cit.*, p. 60-61.

<sup>285</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. cit.*, p. 30.

<sup>286</sup> SOUSA, Marcelo Rebelo de. *Op. cit.*, p. 09.

serviços, compostos de agentes, que dão execução às aludidas decisões ou deliberações<sup>287</sup>.

Chega-se, portanto, à Administração Pública em sentido orgânico, definida como “o conjunto de pessoas coletivas que exercem a função administrativa do Estado-coletividade, ou seja, que exercem a Administração Pública em sentido material”. Em síntese, a Administração Pública em sentido material é o mesmo que função ou atividade administrativa e a Administração Pública em sentido orgânico é o complexo de entidades que exercem ou desempenham a atividade administrativa<sup>288</sup>. Caio César Almeida Rocha destaca que:

Direta ou indiretamente, toda a atividade administrativa do governo é realizada por meio da atuação de órgãos, entidades e seus respectivos agentes, requerendo, assim, um modelo de organização que permita a distribuição de uma série de competências<sup>289</sup>.

A Administração Pública é a estruturação legal das entidades e órgãos do Estado que irão desempenhar as funções por meio dos agentes públicos. Em todos os países, qualquer que seja sua forma de governo ou organização política, existe uma Administração Pública. Na definição de Hely Lopes Meirelles,<sup>290</sup> a Administração Pública é a ordenação, direção e controle de serviços do governo, nos âmbitos federal, estadual e municipal, no escopo do bem comum, respeitando sempre os preceitos do direito e da moral.

A finalidade principal da Administração Pública resume-se no bem comum da coletividade administrada. Desta forma, toda atividade dos agentes públicos administrativos deve ser orientada nesse sentido. Se o agente se aparta ou desvia desse objetivo, abjura o mandato de que está investido, porque a sociedade não institui a Administração Pública senão como meio de atingir o bem-estar de seus membros. Nesse diapasão, será ilícito e imoral todo ato administrativo que não for

---

<sup>287</sup> SOUSA, Marcelo Rebelo de. *Op. cit.*, 17.

<sup>288</sup> SOUSA, Marcelo Rebelo de. *Op. cit.*, p. 18.

<sup>289</sup> ROCHA, Caio César Almeida. *Os conselhos de fiscalização profissional, sua natureza e consequências jurídicas: análise do regime jurídico aplicável aos seus servidores. In: Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União*, ano 18, nº 53, p. 323-352. Brasília: ESMPU, jan./jun., 2019. p. 325.

<sup>290</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. cit.*, p. 112 e ss.

praticado no interesse da coletividade<sup>291</sup>. A comunidade precisa ficar atenta e exigir moralidade e licitude das atividades dos agentes públicos.

A ação administrativa manifesta-se no condicionamento do alvedrio e do domínio dos particulares, no exercício do poder de polícia, de modo a harmonizar os direitos de liberdade e propriedade do indivíduo com esses mesmos direitos de seus pares. As distribuições administrativas que atuam na prestação de serviços públicos e na realização de obras de interesse da coletividade também competem à Administração Pública. São exemplos dessas atividades: a saúde, pelo saneamento básico e assistência médico-hospitalar; a educação, pelo ensino em escolas públicas; o transporte, a abertura e conservação de estradas e ruas e a construções de viadutos; o lazer pela criação de praças, parques e jardins; a extinção de incêndios; bem como a realização de obras de arte em geral. Tudo isto para a utilização dos administrados.

A prestação desses serviços à comunidade implica que o Estado tenha à sua disposição os meios e elementos necessários e, por isso, a Administração Pública, atuando por intermédio de suas repartições, impõe a cobrança de tributos e empréstimos compulsórios, além de outras providências que lhe são disponibilizadas por lei.

Na ordem jurídica brasileira, o artigo 4º, do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967<sup>292</sup>, que dispõe sobre a organização da Administração Pública Federal, enumera os entes que compõem a Administração Pública, nos seguintes termos:

Artigo 4º: a Administração Pública Federal compreende: I - a Administração Pública Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. II - a Administração Pública Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: a) autarquias; b) empresas públicas; c) sociedades de economia mista; e d) fundações públicas. Parágrafo único: as entidades compreendidas na Administração

---

<sup>291</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. cit.*, p. 81.

<sup>292</sup> BRASIL, Legislação. *Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2020.

Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

No “Estado Federal” brasileiro, a organização política compreende: “a) a União; b) os Estados; c) o Distrito Federal; e d) os Municípios”. Desta feita, na Federação brasileira, as “entidades estatais”, assim concebidas aquelas que são “entidades com autonomia política, além da administrativa e financeira, são apenas a União, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal”<sup>293</sup>. Já as demais pessoas jurídicas legalmente instituídas ou autorizadas a se constituírem por lei ou são “autarquias”, ou são “fundações”, ou são “entidades para estatais”. Esse conjunto de “entidades estatais, autárquicas, fundacionais e paraestatais” constitui a “Administração Pública brasileira” em sentido instrumental amplo, ou seja, a “Administração centralizada” e a “descentralizada”, atualmente denominada “direta” e “indireta”<sup>294</sup>.

O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que trata da Administração Pública Federal, cujos conceitos são utilizados no âmbito dos demais entes federados (Estados e Municípios), define autarquia no inciso I, do artigo 5º:

Artigo 5º: para os fins desta lei, considera-se: I - autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada. [...].

As entidades autárquicas são pessoas jurídicas de direito público, porém possuem natureza meramente administrativa. São criadas por meio de lei específica de determinada entidade administrativa, com a finalidade de realizarem atividades, obras ou serviços descentralizados da entidade estatal originária. São “entidades com atribuições estatais delegadas por entidade política, por meio de descentralização de

---

<sup>293</sup> SILVA, José Afonso da. 2000. *Op. cit.*, p. 472.

<sup>294</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. cit.*, p. 58.

competências”<sup>295</sup>, que operam e funcionam “na forma estabelecida na lei instituidora e nos termos de seu regulamento”<sup>296</sup>. Na definição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>297</sup>:

[...] trata-se de determinado serviço público que se destaca da pessoa jurídica pública (União, Estados ou Municípios) e ao qual se atribui personalidade jurídica própria, também de natureza pública; entende-se que o ente instituído deve ter a mesma capacidade pública, com todos os privilégios e prerrogativas próprios do ente instituidor.

As autarquias servem para a realização de quaisquer serviços públicos típicos do Estado, porém são indicadas para os serviços que exigem maior especialização ou maior imposição estatal e que precisam de organização adequada, autonomia de gestão e pessoal capacitado, livre da burocracia comum que normalmente acontece nas repartições públicas centralizadas<sup>298</sup>.

O Código Civil de 2002 consolida a relação das pessoas jurídicas de direito público interno, incluindo as autarquias<sup>299</sup> e demais entidades de caráter público, criadas por lei<sup>300</sup>. A autarquia não era prevista no Código Civil de 1916 porque essa figura jurídica surgiu somente em 1923. Os incisos incluídos no artigo 41 foram: “IV - as autarquias; V - as demais entidades de caráter público, criadas por lei”.

É no plano das autarquias que se encontram inseridos os conselhos de fiscalização profissional, que são “responsáveis por autorizar o exercício de determinadas atividades laborais, reguladas por lei, conforme determina a Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XIII”<sup>301</sup>, segundo a qual “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”.

---

<sup>295</sup> ROCHA, Caio César Almeida. *Op. cit.*, p. 325.

<sup>296</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. cit.*, p. 62.

<sup>297</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2001, p. 298.

<sup>298</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. cit.*, p. 310.

<sup>299</sup> O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, em seu artigo 5º, inciso I, define “autarquia” como um “serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”.

<sup>300</sup> Como exemplo de entidades de caráter público, criadas por lei, citam-se as agências reguladoras, criadas no bojo de um processo de Reforma do Estado. Decorrem da previsão do artigo 174 da Constituição Federal de 1988.

<sup>301</sup> ROCHA, Caio César Almeida. *Op. cit.*, p. 325-326.

Além disso, os conselhos de fiscalização profissional também são responsáveis pela fiscalização da atuação dos profissionais regularizados. Conforme Hely Lopes Meirelles<sup>302</sup>, o desempenho de suas atividades tem por fundamento o princípio da predominância do interesse público, tendo como matriz o exercício do poder de polícia administrativa, cujo objeto é “todo bem, direito ou atividade individual que possa afetar a coletividade ou pôr em risco a segurança nacional, exigindo, por isso mesmo, regulamentação, controle e contenção pelo Poder Público”.

Não existe consenso doutrinário sobre a classificação dos conselhos de fiscalização profissional como autarquias, sob a justificativa de que embora sejam entidades criadas por lei, o disposto no inciso XIX, do artigo 37, da CF/88<sup>303</sup> não expressa que todas as pessoas jurídicas criadas por lei serão obrigatoriamente autarquias. Este assunto será retomado mais adiante.

### **2.1.1 Surgimento dos Conselhos de Fiscalização do Exercício Profissional**

A concepção embrionária dos Conselhos de Fiscalização do Exercício Profissional como hoje conhecidos tem como precedente o direito do trabalho, decorrente da percepção da existência de vínculo laboral, identificado nos séculos XVIII e XIX, durante a revolução industrial e o desenvolvimento do liberalismo<sup>304</sup>.

No entanto, muito antes disso, já era possível verificar na sociedade a conjunção de interesses de determinadas categorias profissionais<sup>305</sup>. Dados históricos revelam que talvez o caso mais típico de associativismo, que pode ser

---

<sup>302</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. cit.*, p. 117.

<sup>303</sup> “Artigo 37: a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]; XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; [...]” (Constituição Federal de 1988).

<sup>304</sup> ALVES, Lília Mesquita Teixeira. *Os conselhos de fiscalização profissional no Brasil - da ética da conservação à ética da transformação - caso dos conselhos de medicina*. Dissertação de Mestrado em Direito Público apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia. Orientador Nelson Cerqueira. Salvador-BA, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/8425/1/LILIA%20MESQUITA%20TEIXEIRA%20ALVES%20-%20DISSERTAÇÃO%20-%20MESTRADO.pdf>. Acesso em: 100 mar. 2020. p. 24.

<sup>305</sup> ALVES, Lília Mesquita Teixeira. *Op. cit.*, p. 24.

apontado como a gênese dos conselhos de fiscalização do exercício profissional, tenham sido os *koinon* gregos e os *collegium* ou *collegia* romanos<sup>306</sup>.

As *koinon* (assembleia das cidades cretenses) representavam provavelmente a única forma de união social existente na Grécia, porém eram de cunho privado, e não sofriam pressões do Estado quanto à sua existência (ou não). Diferenciavam-se das associações (*collegia*) romanas que chegaram a ter um cunho estatal e até mesmo hereditário. No Egito do século XIX a.C., existiam associações de artesões que transcendiam às organizações oriundas das amizades dos bairros ou das ruas. Essas corporações eram formadas a partir do interesse comum dos comerciantes, armadores, donos de armazéns ou simples artífices. O mesmo acontecia com grupos sociais, étnicos ou religiosos<sup>307</sup>.

No início da República Romana, século VI a.C., as corporações começaram com confrarias (*sodalicia*) de cunho religioso, tendo como modelo as *gens*, cujo laço de união entre seus membros era um culto comum ou uma sepultura coletiva. Aos poucos as reuniões de cunho religioso foram se enfraquecendo, ao passo em que as confrarias proliferaram de uma maneira extraordinária. Os trabalhadores das cidades reuniam-se, inspirando-se nos velhos grupos familiares, com um centro religioso e uma divindade protetora. As corporações (*collegia*) eram integradas por agremiações de tecelões, tintureiros, sapateiros, médicos, professores, pintores, etc.<sup>308</sup>.

Depois de passarem por um longo período de ostracismo, as *collegia opificum* reaparecem no tempo de Cícero, século II a.C, assumindo formas diferentes, como associações usadas para fins políticos, compostas, além do mais, das mais baixas camadas da população romana (*collegia sodalicia*). Essas corporações greco-romanas (*collegia*), que posteriormente foram levadas à Idade Média, sob a denominação de *guildas* ou corporações de ofícios, “tinham o mérito de erguer o pobre aos seus próprios olhos e aos olhos dos outros”. Para se reunirem, “os membros de um colégio faziam valer o seu número dentro da cidade. Isolados, teriam sido desprezados; reunidos, tornavam-se um dos órgãos da vida municipal”<sup>309</sup>.

---

<sup>306</sup> DE PAULA, Eurípedes Simões. *As origens das corporações de ofício: as corporações em Roma*. In: *Revista de História*, vol. XXXII, nº 65, p. 03-68. São Paulo, jan. 1966. ISSN 23169141. p. 04.

<sup>307</sup> DE PAULA, Eurípedes Simões. *Op. cit.*, p. 04.

<sup>308</sup> DE PAULA, Eurípedes Simões. *Op. cit.*, p. 62.

<sup>309</sup> DE PAULA, Eurípedes Simões. *Op. cit.*, p. 06; p. 21.

Os *collegia*, inicialmente voluntários e agrupando gente da mesma profissão, paulatinamente foram sendo utilizados pelo Estado pela facilidade que este encontrava em mobilizá-los para o serviço de abastecimento, transporte de tropas e comissariado. No século IV d.C., os códigos legais revelam que havia um controle do Estado sobre o indivíduo, e as profissões estavam organizadas em *collegia* hereditários. Os Imperadores tornaram obrigatórias as corporações e forçaram a hereditariedade das respectivas funções. Porém, com o esfalecimento do Império, essas medidas perderam razão, porém “as corporações de ofício conseguiram sobreviver, carregando a marca das suas origens”. Mesmo durante o domínio dos conquistadores germanos, não cessou de existir as confrarias artesanais e obreiras, o que demonstra sua vitalidade e persistência. Assim, as corporações de ofícios da Idade Média tiveram as suas raízes em instituições que há muito tempo já vinham florescendo no mundo dominado por Roma<sup>310</sup>.

No Digesto (*Digesta*) ou Pandectas (*Pandectae*), promulgado em 15 de dezembro de 533 (século VI), “as corporações dispunham de autonomia para aprovar seus próprios regulamentos, desde que não contrastassem com as leis do Estado Romano, tendo sido mantida a Lei de Sólon sob a designação de *Collegiiset Corporibus*”. Os colégios profissionais romanos, denominados de *corpora*, se destacavam porque integravam “profissões reputadas essenciais e imprescindíveis à vida coletiva, uma vez que constituíam órgãos oficiosos do Estado Romano, reunindo privilégios e a prerrogativas de fazer arrecadações fiscais”. Seus membros faziam “votos perpétuos às profissões e exerciam verdadeiro *munus publicum*”<sup>311</sup>.

As corporações da época medieval se assemelhavam aos *collegia* romanos, quando a sociedade se dividia conforme os ofícios exercidos. Estes eram criados e impostos pelo Estado para dirimir, à força, os conflitos que se estabeleciam<sup>312</sup>.

Durante a Idade Média (do século V - 476, ao século XV - 1453), especialmente a partir do século XI, os poderes públicos passaram a regulamentar a economia das cidades, organizando os artesãos em grupos de acordo com as diferentes profissões,

---

<sup>310</sup> DE PAULA, Eurípedes Simões. *Op. cit.*, p. 38; 37; 65.

<sup>311</sup> PINHEIRO, Heron de Jesus Garcez; VELOSO, Roberto Carvalho. *Poder sancionatório dos conselhos de fiscalização profissional: reflexão sobre hipótese de inelegibilidade da lei da ficha limpa. In: Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos*, vol. 02, nº 02, p. 135-155.. Curitiba: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI, jul./dez., 2016. E-ISSN: 25259660. p. 137.

<sup>312</sup> ALVES, Lilia Mesquita Teixeira. *Op. cit.*, p. 25.

o que permitia a fiscalização e controle. No século XII as corporações, as guildas e as confrarias receberam nova configuração<sup>313</sup>. Surgem as corporações, também denominadas de “grêmios, fraternidades e sociedades de ofício, para garantir a liberdade no desempenho do seu *mister* e ainda proteger o mercado até então incipiente”<sup>314</sup>.

As corporações medievais decorrem da ação de dois fatores: o poder local (a favor do público consumidor) e a associação voluntária (livre iniciativa dos artesãos produtores). São fatores originariamente divergentes, que passaram a coincidir quando o caráter obrigatório da existência de sindicatos das associações de trabalhadores foi oficialmente reconhecido pelas autoridades. As corporações medievais eram corporações industriais que gozavam do privilégio de exercerem exclusivamente certa profissão, conforme dispunham os regulamentos sancionados pela autoridade pública. Porém, nunca conseguiram se desvencilhar da tutela do poder público local (municipal), sempre foram organismos funcionando sob o controle público<sup>315</sup>.

As “confrarias” eram organizações religiosas ligadas a uma instituição religiosa, constituídas por membros do sexo masculino e feminino, independentemente do ofício, cujo liame do grupo era a confraternização baseada em preces. Algumas confrarias eram compostas apenas de sacerdotes, outras por leigos e outras mistas (clero e leigos). As estruturas cooperativas, as áreas religiosas e culturais e os deveres sociais eram regulamentados pela ordem das confrarias, que ditavam as regras para as taxas e cobranças, como as exigidas na admissão e as contribuições semanais ou quinzenais<sup>316</sup>.

As associações (corporações de ofício ou guildas) surgem da reunião de produtores (artesãos, artífices) para buscarem conhecimentos sobre determinadas atividades, com os objetivos de limitar o ingresso de pessoas sem qualificação profissional e garantir o desempenho livre do ofício e a qualidade dos produtos e serviços oferecidos e prestados. Eram compostas por trabalhadores que exerciam a

---

<sup>313</sup> PINHEIRO, Heron de Jesus Garcez; VELOSO, Roberto Carvalho. *Op. cit.*, p. 137.

<sup>314</sup> ALVES, Lília Mesquita Teixeira. *Op. cit.*, p. 25.

<sup>315</sup> PASSOS, Ohana Gabi Marçal dos. *As corporações de ofício nas sociedades medieval e industrial: uma análise comparativa entre os tecelões de Gerhart Hauptmann e o alfaiate dos irmãos Grimm*. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de História, Programa de Pós-Graduação em História Comparada. Rio de Janeiro: UFRJ, 2016. p. 35-36.

<sup>316</sup> PASSOS, Ohana Gabi Marçal dos. *Op. cit.*, p. 35-36.

mesma atividade profissional, que procuravam regulamentar a profissão e garantir seus interesses por meio da força da união da classe<sup>317</sup>.

No decorrer do século XV as corporações começaram a controlar as confrarias e a arrematavam trabalhadores urbanos de acordo com suas atividades profissionais. Chegaram a possuir até tribunais para julgar litígios atinentes às relações de trabalho. Com o tempo se transformaram em corporações profissionais, compostas por oficiais, aprendizes e mestres (pequenos chefes de oficinas, proprietários da matéria-prima e das ferramentas); e espaços de opressão dos aprendizes e companheiros pelos seus mestres<sup>318</sup>.

Com a Revolução Francesa de 1789 e o fim das associações profissionais da França, experienciou-se o culto à liberdade do exercício profissional, a supressão de corporações dos cidadãos do mesmo grupo ou profissões e o reconhecimento do direito de associação e de greve, abolindo, dessa forma, o crime de coalizão<sup>319</sup>.

A ascensão do sistema capitalista e seus proletariados, burgueses e indústrias, no século XIX, fez com que as corporações de ofício fossem se dissolvendo. Alguns ofícios conseguiram sobreviver, porém sob outro sistema, com novas regras e leis, mas a essência da luta de classes permaneceu latente<sup>320</sup>. Sobre o tema, Amauri Mascaro Nascimento<sup>321</sup> explica que:

O liberalismo da Revolução Francesa de 1789 suprimiu as corporações de ofício, dentre outras causas por sustentar que a liberdade individual não se compatibilizava com a existência de corpos intermediários entre o indivíduo e o Estado. Para ser livre, o homem não pode estar subordinado à associação, porque esta suprime a sua livre e plena manifestação, submetido que fica ao predomínio da vontade grupal.

As máquinas eram caras e os proprietários precisavam mantê-las em funcionamento, tanto para aumentar os lucros, quanto pelo risco de se tornarem obsoletas diante da rapidez do desenvolvimento de invenções cada vez mais eficientes. Visando atender a demanda, a carga horária de trabalho passa a ser de dezesseis horas. Para retirar as crianças das escolas e colocá-las nas fábricas,

---

<sup>317</sup> PASSOS, Ohana Gabi Marçal dos. *Op. cit.*, p. 36.

<sup>318</sup> PINHEIRO, Heron de Jesus Garcez; VELOSO, Roberto Carvalho. *Op. cit.*, p. 137.

<sup>319</sup> ALVES, Lília Mesquita Teixeira. *Op. cit.*, p. 25.

<sup>320</sup> PASSOS, Ohana Gabi Marçal dos. *Op. cit.*, p. 65.

<sup>321</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Direito sindical*. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 21.

construiu-se o discurso de que “nada é mais favorável para a moral do que o hábito, desde cedo, da subordinação, da indústria e da regularidade”<sup>322</sup>.

A resistência surgiu não só devido às novas doutrinas políticas e sociais do Estado, mas, também, com a própria ação dos trabalhadores, inconformados com as condições sub-humanas nas fábricas e a despreocupação dos empregadores com a vida e a segurança. Apesar das proibições legais, os trabalhadores começaram a se reunir para defender seus interesses profissionais, inicialmente em sociedades secretas, sociedades de resistência, pequenos clubes, entidades de socorro mútuo, dentre outras<sup>323</sup>.

Foi assim que, com as revoluções liberais do século XVIII, as mudanças que aconteceram em todos os setores (econômicos, trabalhistas, científicos, artísticos), as sólidas bases corporativistas medievais foram sendo sepultadas e substituídas por um novo modelo, onde “a palavra de ordem passou a ser liberdade para os exercícios profissional e laborativo, passando a ser inadmissível a existência de grupamentos e corporações entre o Estado e indivíduos”. O desenvolvimento tecnológico permitiu a execução de trabalhos artesanais por grandes corporações industriais. Influenciados pela onda liberal, os conflitos profissionais e trabalhistas passaram ser resolvidos entre empregadores e empregados, sem a interferência do Estado.

No Brasil, foi sob influência dos movimentos da Revolução Francesa que as primeiras constituições brasileiras (1824 e 1891) asseguraram a plena liberdade de trabalho e a plena liberdade para o exercício profissional<sup>324</sup>.

A Constituição do Império de 1824<sup>325</sup> tratou de abolir expressamente as corporações de ofícios, “seus juizes, escrivães, e mestres” (inciso XXV, do artigo 179) e de garantir a liberdade de trabalho: “nenhum gênero de trabalho, de cultura, indústria, ou comércio pode ser proibido, uma vez que não se oponha aos costumes públicos, à segurança, e saúde dos cidadãos” (inciso XXIV, do artigo 179). A

---

<sup>322</sup> HAMMOND, Leo. *História da riqueza do homem*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981. p. 163.

<sup>323</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Op. cit.*, p. 21-22.

<sup>324</sup> PINHEIRO, Heron de Jesus Garcez; VELOSO, Roberto Carvalho. *Op. cit.*, p. 138.

<sup>325</sup> BRASIL, Constituição (1824). *Constituição Política do Império do Brasil, de 1824*. Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25 de março de 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2020.

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1891<sup>326</sup> também manteve a plena liberdade, assegurando “o livre exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial”.

O tempo e as experiências foram demonstrando que o liberalismo exagerado acabou por favorecer práticas laborais potencialmente lesivas, colocando a segurança social em risco. Percebeu-se também que o desempenho de profissões e trabalhos não poderia ser um direito absoluto dos cidadãos. Nesse sentido assim se expressou Miguel Reale<sup>327</sup> em 1977:

Com o desaparecimento dos estatutos corporativos, prevaleceu, em primeiro momento, a mais ampla liberdade de ação, chegando-se a conhecidos exageros, como, por exemplo, o de não subordinar a prática de Medicina à prévia obtenção do diploma universitário, por entender-se tal exigência contrária à liberdade individual. Nem faltaram, para tais entendimentos, motivos ideológicos, como os que, por equívoco, se fundaram na filosofia positivista de Augusto Comte [filósofo francês que formulou a doutrina do positivismo].

Discorrendo sobre o assunto, Lilia Mesquita Teixeira Alves<sup>328</sup> observa que, no século XX, “as duas grandes guerras marcaram a presença do Estado na economia e nas questões sociais”. Os problemas decorrentes da ampla liberdade de ação e da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), junto com da “replicação da experiência americana das agências reguladoras após a crise de 1929”, fizeram com que as ideias sobre intervenção do Estado voltassem à pauta, como alternativa para regular o funcionamento da economia, visando concretizar certos objetivos coletivos colocados em evidência pela questão social. Para a mitigação dos “efeitos do liberalismo econômico que não conseguia resolver convulsões sociais no princípio do século XX”, a Constituição do México, de 1917<sup>329</sup> e a Constituição de Weimar, de 1919<sup>330</sup>, trataram

---

<sup>326</sup> BRASIL, Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2020.

<sup>327</sup> Miguel Reale (1977) *apud* PINHEIRO, Heron de Jesus Garcez; VELOSO, Roberto Carvalho. *Op. cit.*, p. 138.

<sup>328</sup> ALVES, Lilia Mesquita Teixeira. *Op. cit.*, p. 26.

<sup>329</sup> MEXICO, Constituição (1917). *Texto original de la Constitución de 1917 y de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 05 de febrero de 1917 al 1º de junio de 2009*. Disponível em: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2802/8.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

<sup>330</sup> ALEMANHA, Constituição (1919). *La Constitución Alemana, de 11 de agosto de 1919*. Constitución de Weimar. Disponível em: <<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/REUNC/article/viewFile/4352/6476>> acesso em: 20 mar. 2020.

de introduzir na ordem jurídica, questões sociais, trabalhistas e de intervenção estatal na ordem econômica, o que era inédito até então<sup>331</sup>. Conforme Lilia Mesquita Teixeira Alves<sup>332</sup>:

A experiência da falta de controle em relação às atividades, que traziam em sua essência um significativo interesse público causado pelo abstencionismo estatal, gerou consequências graves, passando a haver diversas formas de cooperação entre o Estado e as categorias profissionais.

A Constituição de Weimar, de 1919, considerada o marco da fórmula do Estado Social, “traz um caráter socializante em seu texto, como, por exemplo, a garantia da coalizão, antes criminalizada”. A referida Constituição foi muito importante “na tentativa de implantar a participação das organizações sociais do Estado na elaboração e execução das políticas econômicas e sociais”<sup>333</sup>.

Sob influências do constitucionalismo externo da época, o Legislador Constituinte brasileiro de 1934<sup>334</sup> tratou de inserir no texto constitucional, referente ao exercício profissional, a prévia capacitação técnica, a saber: “artigo 113: [...]. Parágrafo 13: é livre o exercício de qualquer profissão, observadas as condições de capacidade técnica e outras que a lei estabelecer, ditadas pelo interesse público”. Destarte, “estatuiu pela primeira vez na história jurídica pátria requisito para o regular desempenho de atividade profissional, subordinando-o à capacidade técnica que a lei estabelecer na consecução do interesse público”<sup>335</sup>.

A Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, foi a “primeira entidade de fiscalização profissional criada no Brasil”, o que aconteceu em 18 de novembro de 1930. A Ordem dos Advogados do Brasil tem a função básica de responsabilizar pela disciplina e seleção de advogados. Pouco tempo depois, foi criado em 11 de dezembro de 1933 o Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura - CONFEA, “com atribuição de disciplinar as profissões de engenheiro, arquiteto e agrimensor”. Porém “foi na atividade jurídica que começou a despertar uma regulamentação do exercício

---

<sup>331</sup> PINHEIRO, Heron de Jesus Garcez; VELOSO, Roberto Carvalho. *Op. cit.*, p. 139.

<sup>332</sup> ALVES, Lilia Mesquita Teixeira. *Op. cit.*, p. 26.

<sup>333</sup> ALVES, Lilia Mesquita Teixeira. *Op. cit.*, p. 26.

<sup>334</sup> BRASIL, Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2020.

<sup>335</sup> PINHEIRO, Heron de Jesus Garcez; VELOSO, Roberto Carvalho. *Op. cit.*, p. 139-140.

profissional”, quando da “criação de cursos jurídicos no Brasil” em 1827<sup>336</sup>. De qualquer modo:

[...] a efetiva criação da Ordem dos Advogados do Brasil deu-se em 18 de novembro de 1930, pós-revolução, pelo Decreto nº 19.408, de 1930, assinado por Getúlio Vargas e referendado pelo ministro da Justiça, Osvaldo Aranha, tendo como seu primeiro presidente, o Dr. Levi Carneiro<sup>337</sup>.

A já citada Constituição de 1934, bem como a Constituição de 1937<sup>338</sup>, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946<sup>339</sup>, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 20 de outubro de 1967<sup>340</sup> e a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969<sup>341</sup>, são frutos de um modelo autoritário e desenvolvimentista de Estado, iniciada na “Era Vargas”, quando existiu uma forte intervenção estatal na economia e na vida das pessoas<sup>342</sup>. A regra da subordinação do profissional à capacidade técnica foi mantida em todas essas Constituições, salvo algumas alterações na redação.

É importante lembrar que a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) colocou fim a grande parte dos regimes autoritários que, disfarçados de corporativistas, “tinham instituído formas de capitalismo de direção estatal”, sem restabelecer o Estado Liberal, mantendo o caráter intervencionista. Foram criados novos órgãos de regulação de classes profissionais, com suas esferas de atuação ampliadas. O movimento histórico do Estado retrata questões fundamentalmente econômicas,

---

<sup>336</sup> ARAÚJO, Daniel Henrique de. *Natureza jurídica dos conselhos de fiscalização profissional*. Trabalho de Conclusão de Curso (Direito). Orientador: Gleidson Bomfim da Cruz. Brasília: Universidade Católica de Brasília, 2014. p. 17.

<sup>337</sup> ARAÚJO, Daniel Henrique de. *Op. cit.*, p. 17.

<sup>338</sup> BRASIL, Constituição (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2020.

<sup>339</sup> BRASIL, Constituição (1947). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2020.

<sup>340</sup> BRASIL, Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil, de 20 de outubro de 1967*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2020.

<sup>341</sup> BRASIL, Constituição (1969). *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2020.

<sup>342</sup> COIMBRA, Márcio Chalegre. *O direito regulatório brasileiro*. In: *Dataveni@*, ano V, nº 47, junho de 2001. Disponível em: <[http://www.datavenia.net/artigos/Direito\\_Administrativo/Ensaio\\_062001.htm](http://www.datavenia.net/artigos/Direito_Administrativo/Ensaio_062001.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2008. p. 01.

com natureza mista. Assim, os mecanismos de regulação pública, do mercado, ou da autorregulação (regulação autônoma) profissional, ainda seguem como sendo responsabilidade do Estado<sup>343</sup>.

De fato, conforme Heron de Jesus Garcez Pinheiro e Roberto Carvalho Veloso<sup>344</sup>, no Brasil desde a década de trinta, o Estado intervém no exercício das profissões, especialmente quando se tratam de profissões de caráter técnico-científico. Porém, seguindo a tendência da descentralização das funções do Estado, a regulação do exercício das profissões foi atribuída a pessoas jurídicas regulatórias, criadas por lei especialmente para este fim. A descentralização da intervenção estatal pela criação de pessoas jurídicas, como a Ordem, dos Advogados do Brasil - OAB, a Contabilidade, a Economia, a Medicina e a Odontologia.

Aqui foi adotado “o modelo europeu continental de autorregulamentação profissional”, cujas “entidades responsáveis pela referida tarefa têm natureza jurídica de direito público”, diferentemente do que aconteceu na Inglaterra, que “agasalhou a autorregulamentação privada através de associação voluntária”. Nas palavras de Vital Moreira<sup>345</sup>:

A autorregulação pública é a que é protagonizada por organismos profissionais ou de representação profissional dotados de estatutos jurídico-públicos. A autorregulação é legalmente estabelecida; os organismos autoerregulatórios dispõem de poderes típicos das autoridades públicas. As normas de regulação profissional são para todos os efeitos normas jurídicas dotadas de coercibilidade. [...].

Prossegue explicando que o exemplo mais típico de autorregulação profissional, nos sistemas de direito administrativo continental, são as ordens profissionais, que são os organismos que regulamentam as profissões liberais. Ainda nas suas palavras:

[...] para além dessas diferenças, subsiste um conjunto de características comuns essenciais: a natureza jurídico-pública, como “corporações públicas” (excetuado o caso controvertido da França); a filiação obrigatória como condição do exercício da profissão; o poder regulamentar; a regulamentação

---

<sup>343</sup> ALVES, Lilia Mesquita Teixeira. *Op. cit.*, p. 26-27.

<sup>344</sup> PINHEIRO, Heron de Jesus Garcez; VELOSO, Roberto Carvalho. *Op. cit.*, p. 140.

<sup>345</sup> MOREIRA, Vital. *Autorregulação profissional e a Administração Pública*. Coimbra: Livraria Almedina, 1997. p. 54.

e/ou implementação de regras de acesso à profissão e ao exercício desta; a formulação e/ou aplicação de códigos de deontologia profissional; o exercício da disciplina profissional, mediante aplicação de sanções, que podem ir até à expulsão, com a consequente interdição do exercício profissional<sup>346</sup>.

Segundo Heron de Jesus Garcez Pinheiro e Roberto Carvalho Veloso<sup>347</sup>, coube a David Émile Durkheim, sociólogo, antropólogo, cientista político, psicólogo social, filósofo francês e fundador da moderna sociologia, os primeiros estudos sobre as agremiações profissionais e a divisão do trabalho. Esse autor defendia que a regulamentação profissional fosse feita por um corpo de integrantes da mesma profissão, por entender que conhecem bem seu funcionamento e suas necessidades e variações. Além disso, “preconizava que essas corporações deveriam ter caráter institucional público, colimando evitar agregados confusos e sem unidade”.

A CF/88 contempla o direito ao livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, cujo desempenho poderá condicionar-se ao atendimento das qualificações profissionais que a lei infraconstitucional determinar. Trata-se de uma “norma constitucional de eficácia contida, pois produz efeitos jurídicos desde logo, independentemente de integração, porém poderá ter eficácia restringida por norma legal superveniente”<sup>348</sup>.

À luz do inciso XIII, do artigo 5º, da CF/88, “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”. Mais adiante consta que é competência da União Federal estabelecer a organização, a manutenção e a execução da inspeção do trabalho, atividades dentre as quais se insere “a fiscalização das profissões regulamentadas”. Ainda, “compete privativamente à União Federal legislar sobre a organização do sistema nacional do emprego e condições para o exercício das profissões” (inciso XVI, do artigo 22, da CF/88).

A criação de conselhos de fiscalização do exercício profissional só foi possível depois da superação mundial do liberalismo. Foi assim que urgiram as sociedades de economia mista, as empresas públicas e as autarquias. Portanto, a partir da década de trinta do século passado, o Estado, seguindo uma tendência da época voltada à

---

<sup>346</sup> MOREIRA, Vital. *Op. cit.*, p. 88.

<sup>347</sup> PINHEIRO, Heron de Jesus Garcez; VELOSO, Roberto Carvalho. *Op. cit.*, p. 140-141.

<sup>348</sup> PINHEIRO, Heron de Jesus Garcez; VELOSO, Roberto Carvalho. *Op. cit.*, p. 141.

descentralização, “optou por criar pessoas jurídicas com o fim de auxiliá-lo no controle da fiscalização pública do exercício profissional, fez com que determinadas profissões fossem regulamentadas para atender o interesse público”<sup>349</sup>.

Em Portugal, as ordens profissionais surgiram espontaneamente na Idade Média, e foram se organizando livremente, até conseguirem alguns poderes do Estado conferidos pelo governo, a exemplo das “Casas dos Vinte e Quatro” e as “Casas dos Doze”, - que eram órgãos deliberativos da Administração Pública Municipal, compostos por representantes das corporações de ofícios ou guildas -, constituídas em várias cidades, formadas por representantes das diversas profissões e que tinham poderes na defesa dos seus interesses corporativos nos municípios<sup>350</sup>.

De acordo com Rebeca Ribeiro Silva<sup>351</sup>, as ordens profissionais surgiram com o objetivo de regular as profissões livres e, mesmo que as atividades profissionais não fossem desenvolvidas no âmbito da Administração Pública, havia consenso sobre seu interesse público.

Porém, esse tipo de organização corporativa entrou em declínio no século XVI, até ser banida depois da Revolução Francesa. Em Portugal, as corporações profissionais foram extintas pelo Decreto de 07 de maio de 1834. No século XIX já havia leis permitindo associações de defesa dos trabalhadores, o que acabou possibilitando, também, a constituição de associações profissionais. Porém, eram de direito privado, podendo haver mais de uma associação para a mesma profissão, sendo que “a inscrição e o pagamento de quotas eram livres e não podiam aplicar sanções aos profissionais que não fossem sócios”. A aquisição do poder sobre a classe profissional só veio acontecer em Portugal com o desenvolvimento das ideias constitucionalistas, na primeira metade do século XX<sup>352</sup>, como ocorreu também no Brasil.

O conceito de ordem profissional como hoje conhecido, tem sua gênese nas revoluções liberais que alteraram a forma como se organizavam as profissões em substituição às corporações de mestres medievais que até então existiam e exerciam

---

<sup>349</sup> ARAÚJO, Daniel Henrique de. *Op. cit.*, p. 18.

<sup>350</sup> SENA, João. *As ordens profissionais*. Artigo publicado em 24 de maio de 2007, em Lisboa. Disponível em: <<http://www.profpito.com/AsordensprofissionaisSENA.html>>. Acesso em: 20 mar. 2020. p. 01.

<sup>351</sup> SILVA, Rebeca Ribeiro. *A gênese das ordens profissionais em Portugal*. In: *Boletim da Ordem dos Advogados*, nº 93/94. p. 24-27. Ordem dos Advogados, ago./set., 2012. ISSN 08734860. p. 24.

<sup>352</sup> SENA, João. *Op. cit.*, p. 01.

a função reguladora de acesso às profissões. São exemplos emblemáticos desta transformação em Portugal a Medicina e a Advocacia, que sempre procuraram se distanciar do Estado e progressivamente os próprios profissionais foram implantando seus sistemas de regulação<sup>353</sup>.

A Ordem dos Advogados Portugueses, por exemplo, “remonta à primeira metade do século XIX, com a fundação da Associação dos Advogados de Lisboa, com estatutos de 1838”. Porém, a transição para o conceito de ordem como hoje conhecido foi longa. Depois de muitas tentativas, apenas em 1873 é que uma comissão da Associação dos Advogados de Lisboa, por meio de seu então presidente Francisco Veiga Beirão, conseguiu apresentar à Câmara dos Deputados um Projeto de Lei que criava a Ordem dos Advogados, levando a reivindicação ao Poder Legislativo<sup>354</sup>.

Os projetos apresentados à época, especialmente pelos profissionais de Medicina e a Advocacia já continham muitas das características hoje reconhecidas nas ordens profissionais modernas, tais como: “deviam representar e defender a profissão, apostar na formação e informação dos seus membros, regular o acesso, o exercício e a disciplina da profissão”. As principais diferenças estavam na nomenclatura e no equilíbrio dos órgãos internos. Foram muitos os projetos não concretizados. Durante o liberalismo as associações profissionais foram extintas e a advocacia passou a ser exercida de forma livre, “pelo que os advogados começaram a desenvolver esforços no sentido da regulação, à semelhança do que se passava noutros países europeus”, sendo que as primeiras manifestações deste desejo datam do início dos anos trinta<sup>355</sup>. A Ordem dos Advogados, de Portugal só veio a ser criada em 1926, pelo Decreto nº 11.715, de 12 de junho<sup>356</sup>.

Aqui é preciso destacar uma particularidade portuguesa. Com o fim da Segunda Guerra Mundial e a vitória das democracias, as associações profissionais inspiradas no regime fascista (regime implantado por Mussolini, na Itália, em seu governo que teve início em 1922, com bases totalitárias que privilegiavam os conceitos de nação e raça em detrimento dos valores individuais) entraram em crise. No entanto, a evolução

---

<sup>353</sup> SILVA, Rebeca Ribeiro. *Op. cit.*, p. 24.

<sup>354</sup> SILVA, Rebeca Ribeiro. *Op. cit.*, p. 24.

<sup>355</sup> SILVA, Rebeca Ribeiro. *Op. cit.*, p. 25.

<sup>356</sup> PORTUGAL, Legislação. *Decreto nº 11.715/1926, de 12 de junho de 1926*. <<https://portal.oa.pt/media/128247/decretolei11715-criacao-da-oa.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2020. p. 568-570.

e o destino que tiveram não aconteceram da mesma forma em todos os países europeus.

Por exemplo, em Portugal e na Itália, a trilha seguida foi organizar as classes profissionais em “associações de direito público”, e confiar a estas a tarefa de disciplinar a sua classe. A França preferiu um modelo misto de “associações de direito público” e “pessoa coletiva de utilidade pública administrativa”. O Brasil adotou o modelo de pessoas coletivas de utilidade pública administrativa<sup>357</sup>.

No geral, existiam dois modelos de ordens profissionais na Europa: o modelo de associações de direito público, constituídas por um ato legislativo (uma lei ou um decreto-lei), que partilham do “poder de administrar” do Estado e possuem poderes para disciplinar a sua classe profissional, estabelecendo as regras deontológicas e aplicando o poder disciplinar de modo coercivo. Já as pessoas coletivas de utilidade pública administrativa, são pessoas coletivas de direito privado, constituídas livremente pelos seus sócios, ao abrigo da legislação civil e despojadas de poder de império<sup>358</sup>. Portanto, existiam dois tipos institucionais de organização das profissões liberais que procedem à regulação profissional em todo o mundo: “os sistemas de direito público, sendo dotadas de um estatuto de direito público e os de associações voluntárias, não obrigatórias como as primeiras”<sup>359</sup>.

Com a Revolução de 25 de abril de 1974 - também conhecida como a Revolução dos Cravos, evento da história portuguesa resultante de um movimento político e social que depôs o regime ditatorial vigente desde 1933 e que deu início ao processo que implantou o regime democrático, com orientação socialista, por meio da Constituição da República Portuguesa, de 1976, ainda em vigor -, houve a dissolução das organizações corporativa e a transformação dos sindicatos e organizações patronais em meras pessoas coletivas privadas<sup>360</sup>.

Em relação às ordens profissionais, logo depois da citada Revolução surgem dúvidas se deveriam continuar existindo, por se tratarem de organizações de índole corporativa. Depois de muitos debates, venceu a ideia de que deveriam ser mantidas, diante das dificuldades do Estado em disciplinar certas profissões liberais, grupo

---

<sup>357</sup> SENA, João. *Op. cit.*, p. 01.

<sup>358</sup> SENA, João. *Op. cit.*, p. 01.

<sup>359</sup> ALVES, Lília Mesquita Teixeira. *Op. cit.*, p. 27.

<sup>360</sup> SENA, João. *Op. cit.*, p. 01.

específico de profissionais que poderiam fazer parte de ordens, já que são modos de trabalho e até tradições muito antigas e arraigadas, em detrimento de quem defendia a extinção das ordens profissionais por serem elementos corporativos e para estabelecer uma linha divisória com as associações sindicais<sup>361</sup>.

Mesmo assim, as divergências e críticas persistiram, até que o Legislador Constituinte, por meio da Revisão Constitucional de 1982, introduziu alterações no texto da Constituição da República Portuguesa de 1976, promovendo distinção legal entre as ordens profissionais e os sindicatos, nos seguintes termos:

a) a legislação sobre associações públicas, dentre elas as ordens profissionais, passam a ser de competência exclusiva da Assembleia da República<sup>362</sup>, enquanto que as associações sindicais se organizam de forma livre, por vontade exclusiva dos fundadores (artigo 165)<sup>363</sup>;

b) como parte da estrutura da Administração Pública, as associações públicas devem “evitar a burocratização, aproximar os serviços das populações e assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva” (artigo 267, nº 01<sup>364</sup>). Já as associações sindicais não têm estas obrigações<sup>365</sup>;

c) as associações públicas, dentre elas as ordens profissionais, “só podem ser constituídas para a satisfação de necessidades específicas”, não podendo “exercer funções próprias das associações sindicais”, sendo que sua organização interna deve ser baseada no respeito aos direitos dos seus membros e na formação democrática dos seus órgãos (parágrafo 3º, do artigo 267, da Constituição da República Portuguesa, de 1976); e

---

<sup>361</sup> SENA, João. *Op. cit.*, p. 01.

<sup>362</sup> “Artigo 165º (Competência de Fiscalização): Compete à Assembleia da República, no exercício de funções de fiscalização: a) Vigiar pelo cumprimento da Constituição e das leis e apreciar os atos do Governo e da Administração; [...]” (Constituição da República Portuguesa, de 1976).

<sup>363</sup> SENA, João. *Op. cit.*, p. 01.

<sup>364</sup> “Artigo 267: (Estrutura da Administração): 1. A Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações populares de base ou outras formas de representação democrática. [...]” (Constituição da República Portuguesa, de 1976).

<sup>365</sup> SENA, João. *Op. cit.*, p. 01.

d) as ordens profissionais “são caracterizadas pela unicidade, obrigatoriedade de inscrição e de pagamento de quotas”, enquanto que as associações sindicais são regidas “pela liberdade de constituição e de inscrição e pelo pluralismo”<sup>366</sup>.

Não existe consenso quanto à gênese das ordens profissionais portuguesas atuais, se durante o sistema corporativista vigente no Estado Novo (1933 a 1974), ou se anterior à Constituição Portuguesa de 1933, que estabeleceu o regime corporativo em Portugal, durante os primeiros governos da Ditadura Nacional portuguesa (1926-1933), que precedeu e preparou o Estado Novo, sendo depois integrada à organização corporativa<sup>367</sup>.

Contudo, como visto, a Ordem dos Advogados foi criada pelo Decreto nº 11.715, de 12 de junho de 1926, ou seja, sete anos antes da implantação do Estado Novo pela Constituição portuguesa de 1933. Mais tarde as Ordens dos Advogados, dos Médicos e dos Engenheiros foram representadas, pelo Decreto-Lei nº 24.083, de 27 de novembro de 1934, na Organização da Câmara Corporativa, “representação que só a Ordem dos Advogados repudiou, por considerar deprimente da sua corporação, a subordinação”. Todas essas três ordens profissionais continuam funcionando, porém “somente a dos Advogados segue excluída da Câmara Corporativa”<sup>368</sup>. Hoje a Ordem dos Advogados de Portugal é uma associação pública, livre, autônoma e independente dos órgãos do Estado.

É importante destacar que a implementação da democracia em Portugal, depois da Revolução do dia 25 de abril de 1974, trouxe consigo o debate e chegou a colocar em causa o funcionamento das Ordens Profissionais<sup>369</sup>. Hoje existem e funcionam em Portugal dezessete ordens profissionais, a saber: Ordem dos Advogados, Ordem dos Arquitetos; Ordem dos Biólogos; Ordem dos Contabilistas Certificados; Ordem dos Despachantes Oficiais; Ordem dos Economistas; Ordem dos Enfermeiros; Ordem dos Engenheiros; Ordem dos Farmacêuticos; Ordem dos Médicos; Ordem dos Médicos Dentistas; Ordem dos Médicos Veterinários; Ordem dos

---

<sup>366</sup> SENA, João. *Op. cit.*, p. 01.

<sup>367</sup> BATISTA, Rui. *Ordem dos professores: breve historial das ordens profissionais*. Artigo publicado em 21 de abril de 2010. Disponível em: <<http://dererummundi.blogspot.com/2010/04/ordem-dos-professores-breve-historial.html>>. Acesso em: 20 mar. 2020. p. 01.

<sup>368</sup> BATISTA, Rui. *Op. cit.*, p. 01.

<sup>369</sup> SILVA, Rebeca Ribeiro. *Op. cit.*, p. 26.

Notários; Ordem dos Nutricionistas; Ordem dos Psicólogos; Ordem dos Revisores Oficiais de Contas; Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução<sup>370</sup>.

Em Portugal existe o Conselho Nacional das Ordens Profissionais - CNOP, que é uma associação representativa das profissões liberais regulamentadas, cujo exercício exige a inscrição em vigor, numa ordem profissional ou em associação de natureza jurídica equivalente. Tem por finalidade:

[...] defender os valores éticos e deontológicos das profissões liberais regulamentadas, bem como as suas características e interesses; criar e coordenar os meios de atuação destinados a fortalecer, promover e divulgar as profissões liberais regulamentadas, bem como o seu aperfeiçoamento; representar o conjunto das profissões dela participantes juntos dos organismos públicos e privados e das organizações nacionais e internacionais; desenvolver e articular os organismos reguladores profissionais tendentes à melhoria efetiva da autorregulação e da qualidade do exercício dos poderes delegados pelo Estado<sup>371</sup>.

Conforme Rebeca Ribeiro Silva<sup>372</sup>, os códigos deontológicos exercem junto à sociedade papéis de destaque, na medida em que “a capacidade de o fazer cumprir e respeitar, por parte dos associados, representa uma garantia institucional perante a própria sociedade”. Desta forma, além do poder que auferem do Estado, as ordens profissionais também recebem o prestígio social.

No tópico seguinte serão apresentadas as diferenças e semelhanças entre os conselhos profissionais brasileiros e as ordens profissionais portuguesas, tendo como método de orientação da pesquisa o direito comparado, que permite cotejar elementos dos direitos desses dois países, no intuito de identificar suas finalidades.

### **2.1.2 Direito comparado: semelhança e diferenças entre o direito português e o brasileiro**

Nos dias de hoje, o livre exercício de qualquer profissão e a autorregulação profissional, nos moldes de organizações de direito público, “é um fenômeno que

---

<sup>370</sup> CNOP, Conselho Nacional das Ordens Profissionais. *Apresentação*: ordens profissionais. Disponível em: <<https://www.cnop.pt/>>. Acesso em: 25 mar. 2020. p. 01.

<sup>371</sup> CNOP, Conselho Nacional das Ordens Profissionais. *Op. cit.*, p. 01.

<sup>372</sup> SILVA, Rebeca Ribeiro. *Op. cit.*, p. 27.

existe em quase todos os países europeus continentais, dos quais o Brasil copiou e aperfeiçoou o modelo”<sup>373</sup>.

As administrações públicas e as instituições e órgãos públicos em geral têm funções, atividades e serviços que atendem aos objetivos de interesse público em benefício de todos os cidadãos. No contexto de um Estado Democrático de Direito, todos os poderes públicos têm a legitimidade que a participação dos cidadãos em sua configuração lhes dá (direta ou indiretamente), o que força os cidadãos a prestar contas, de acordo com o princípio da responsabilidade, de sua atividade e da gestão dos recursos públicos que foram colocados à sua disposição.

Para auxiliar no processo de boa governança, o Estado pode transferir às outras pessoas jurídicas o exercício de algumas de suas funções, por meio de outorga ou delegação. As funções públicas de regulamentar e fiscalizar as profissões liberais são delegadas pelo Estado aos órgãos colegiados. Trata-se de uma delegação federal, pois manter e executar a inspeção do trabalho são competência da União Federal. Os colegiados profissionais são corporações de direito público amparadas por lei e reconhecidas pelo Estado, com personalidade jurídica própria e plena capacidade para cumprimento de suas finalidades.

O TCU<sup>374</sup> tem elaborado documentos para auxiliarem os gestores na correta aplicação de recursos de natureza pública e, no âmbito de sua função didática e orientadora, elaborou uma cartilha com o objetivo de orientar os conselhos de fiscalização das atividades profissionais. Sobre a função típica de Estado desempenhada pelos conselhos de fiscalização profissional, por delegação federal, no controle e policiamento das profissões regulamentadas<sup>375</sup>, esclarece que:

A União passou a delegar progressivamente a sua função de fiscalizar o exercício profissional, criando por meio de leis específicas os denominados conselhos de fiscalização profissional: pessoas jurídicas de direito público, detentoras de autonomia administrativa e financeira e sujeitas ao controle do Estado para exercer a fiscalização do exercício profissional. Note-se que a competência privativa para legislar sobre a organização do sistema nacional de emprego e as condições para o exercício das profissões continua vinculada à União, ao passo que aos denominados conselhos de fiscalização

---

<sup>373</sup> ANDRADE FARIA, Claude Pasteur de. *Comentários à Lei nº 5.194 de 1966*: regula o exercício das profissões de engenheiro e engenheiro agrônomo. 4. ed. Florianópolis: Insular, 2016. p. 165.

<sup>374</sup> PINHEIRO, Heron de Jesus Garcez; VELOSO, Roberto Carvalho. *Op. cit.*, p. 141.

<sup>375</sup> PINHEIRO, Heron de Jesus Garcez; VELOSO, Roberto Carvalho. *Op. cit.*, p. 141.

profissional foi delegada a competência para aplicação da legislação nacional relacionada ao exercício da profissão<sup>376</sup>.

É em decorrência do processo de descentralização administrativa que os conselhos de fiscalização profissional “aplicam a legislação nacional relacionada ao exercício da profissão que venha a ser desenvolvida e organizada pela União”<sup>377</sup>.

Conforme Raquel Rego<sup>378</sup>, quando o Estado percebe que não consegue assegurar o bom desempenho de uma atividade profissional caracterizada por deter saber exclusivo, complexo e de grande impacto na vida das pessoas, passa a transferir aos próprios pares a fiscalização e o controle da profissão. Foi assim que surgiram as ordens profissionais ou conselhos profissionais. A primeira entidade de fiscalização do exercício profissional nos termos hoje conhecidos no Brasil foi a Ordem dos Advogados, criada pelo então presidente Getúlio Vargas, por meio do Decreto nº 19.408, datado de 18 de novembro de 1930:

Artigo 17: fica criada a Ordem dos Advogados Brasileiros, órgão de disciplina e seleção da classe dos advogados, que se regerá pelos estatutos que forem votados pelo Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros, com a colaboração dos Institutos dos Estados, e aprovados pelo Governo<sup>379</sup>.

Nessa época, depois de superada a fase mais dura do liberalismo, a tendência, não apenas no Brasil, mas no mundo todo, foi a criação desse modelo de entidade corporativa profissional para certas profissões. O Estado começou a perceber a necessidade de interferência para regular o exercício de determinadas profissões tidas como fundamentais à garantia da segurança, da liberdade e da saúde das pessoas<sup>380</sup>.

---

<sup>376</sup> TCU, Tribunal de Contas da União. *Orientações para conselhos de fiscalização das atividades profissionais*. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2663839.PDF>>. Acesso em: 10 abr. 2020. p. 28.

<sup>377</sup> TCU, Tribunal de Contas da União. 2014. *Op. cit.*, p. 28.

<sup>378</sup> REGO, Raquel. *Ordens profissionais: ambiguidade e influência*. Tem-se permitido que o Estado, sob a forma de ordens profissionais, não cumpra o seu papel de defesa do interesse do utente e haja abuso de poder. Artigo publicado em 13 de março de 2017. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2017/03/13/sociedade/opiniao/ordens-profissionais-ambiguidade-e-influencia-1764941>>. Acesso em: 10 mar. 2020. p. 01.

<sup>379</sup> BRASIL, Legislação. *Decreto nº 19.408, de 18 de novembro de 1930*. Reorganiza a Corte de Apelação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D19408.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19408.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2020.

<sup>380</sup> ANDRADE FARIA, Claude Pasteur de. *Op. cit.*, p. 165.

Foi assim que no Brasil o Estado, a partir da década de 1930, voltou a intervir no exercício de profissões, especialmente nas profissões que envolviam conhecimento de caráter técnico-científico. Dando início, em alguma medida, à descentralização da Administração Pública<sup>381</sup>, especialmente quanto ao excesso de burocracia, o Governo brasileiro optou por criar pessoas jurídicas para esta finalidade, sem ter que exercer diretamente tal incumbência. Desde a Constituição de 1934, as constituições brasileiras estabelecem e garantem, o livre exercício de qualquer profissão, observadas as condições de capacidade técnica que a lei estabelecer, ditadas pelo interesse público (artigo 113, parágrafo 13, da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934<sup>382</sup> e artigo 5º, inciso XIII, da CF/88<sup>383</sup>). Foi esta mesma Constituição de 1934, a primeira a consignar princípios e normas sobre a ordem econômica e os níveis e intervenção estatal. É nessa época que a Administração Pública se expande, concedendo e regulando serviços públicos e passando a atuar diretamente na ordem econômica<sup>384</sup>.

Como o Estado intervencionista não conseguia mais suportar o nível de investimento necessário para gerar desenvolvimento, surge à ideia de um Estado regulador, que acabou se solidificando com o advento da CF/88 que passa a impor “condicionamentos à atividade econômica”<sup>385</sup>.

Em sua história recente no direito brasileiro, o surgimento dos conselhos de fiscalização profissional se coaduna “com o movimento de interferência do Estado em vários setores da sociedade, inclusive, no exercício profissional, o que ensejou a criação de diversos organismos de controle, a partir da primeira metade do século XX”. Os conselhos de fiscalização profissionais brasileiros “disciplinam as profissões regulamentadas, sendo criados por lei para exercer, especialmente, as funções de

---

<sup>381</sup> O primeiro marco normativo no sentido da descentralização no Brasil, que visava reduzir a rigidez do modelo burocrático, foi implementado pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Pública Federal, estabelecendo diretrizes para a Reforma Administrativa (Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967).

<sup>382</sup> “Artigo 113: [...]. Parágrafo 13: é livre o exercício de qualquer profissão, observadas as condições de capacidade técnica e outras que a lei estabelecer, ditadas pelo interesse público. [...] (Constituição federal de 1934).

<sup>383</sup> “Artigo 5º: [...]. XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer; [...]” (Constituição Federal de 1988).

<sup>384</sup> PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. *Os conselhos profissionais e a lei de improbidade administrativa: limites da liberdade profissional e da autorregulação* In: *Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná*, vol. 06. p. 175-206. Curitiba: PGE, 2015. p. 186.

<sup>385</sup> SILVA José Afonso da. 2000. *Op. cit.*, p. 760.

poder de polícia das profissões, possuindo, assim, poderes típicos das autoridades públicas”<sup>386</sup>.

O Legislador Constituinte de 1988 estabeleceu que a ordem econômica (no sentido de direito econômico) é fundamental para regular o trabalho humano e a livre iniciativa, e tem por escopo garantir a todos os cidadãos, existência digna, de acordo com os ditames da justiça social, em obediência, dentre outros princípios específicos, ao da livre concorrência, ao da defesa do consumidor e ao da redução das desigualdades regionais sociais, com o intuito e assegurando o livre exercício da atividade econômica<sup>387</sup>, liberdade essa decorrente de previsão legal. O objetivo da regulação profissional é “alterar comportamentos dos indivíduos em relação ao que seria se não houvesse a regulação”. A heterorregulação é a regulação propriamente dita, a regulação estatal decorrente do poder regulador. Destarte, por meio da autorregulação, “os próprios agentes submetidos à regulação, por intermédio de organismos de profissões, ditam as regras para a atuação daqueles que queiram integrar um determinado mercado”. É uma regulação assegurada pelos regulados ou pelos seus representantes, onde os próprios agentes regulam e supervisionam as atividades que eles mesmos praticam. A autorregulação dos conselhos profissionais se caracterizaria como uma subforma da regulação econômica<sup>388</sup>.

As associações e os conselhos profissionais são objeto de autorregulação do exercício de uma determinada profissão. A autorregulação impõe limites, proteção e regras ao exercício da profissão, especificando como cada atividade deve ser exercida. Os principais motivos que levaram à opção pela autorregulação profissional são:

a) a obrigatoriedade da exigência de certo padrão de qualidade na aquisição de conhecimentos específicos da profissão, atrelados à assimetria de informações do mercado; b) a necessidade de controle da qualidade que este serviço é prestado; c) algumas profissões, como as de cunho liberal, necessitam da existência de certa liberdade para o seu exercício de suas funções<sup>389</sup>.

---

<sup>386</sup> ALVES, Lília Mesquita Teixeira. *Op. cit.*, p. 31.

<sup>387</sup> A regulação econômica é a intervenção estatal que estabelece um condicionamento ao pleno exercício das atividades econômicas dos agentes (PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. *Op. cit.*, p. 187).

<sup>388</sup> PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. *Op. cit.*, p. 187; 188-189.

<sup>389</sup> PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. *Op. cit.*, p. 188-189.

No Brasil, o Estado regulador da economia garante a liberdade profissional como verdadeiro direito de ordem fundamental e aos conselhos profissionais o direito à autorregulamentação<sup>390</sup> que envolve o estabelecimento de regras de conduta (Código de Ética) aos membros da entidade, impondo-lhes disciplina profissional<sup>391</sup>.

Especialmente em razão do princípio da legalidade que norteia todo o ativismo administrativo, o sistema de autorregulação deve ser instituído por lei. Tanto o sistema jurídico brasileiro, quanto o português, legados do sistema jurídico *civil law*<sup>392</sup>, são compostos por normas jurídicas positivadas que regulam ou dispõem de mecanismos que venham a regular situações fáticas de interesse do ser humano<sup>393</sup>. No âmbito da Administração Pública, o princípio da legalidade consiste, em essência, na “submissão da Administração à lei”<sup>394</sup>.

Cabe à lei delimitar e estruturar o sistema autorregulado e identificar a coletividade autorregulada e as suas atribuições de autorregulação, podendo envolver funções normativas ou apenas funções administrativas e sancionatórias. É importante destacar que todo o sistema de autorregulação jurídica pressupõe uma dimensão de heterorregulação que funciona como pressuposto e delimitador de seu âmbito de atuação<sup>395</sup>.

---

<sup>390</sup> A autorregulação, que pode se revestir tanto de natureza pública quanto privada, é caracterizada por uma coincidência entre as figuras do regulador e do regulado, regulação esta exercida pelos próprios interessados, de maneira nãoestatal. A heterorregulação é caracterizada pelo estabelecimento de limites externos ao exercício de uma determinada atividade, fundamentalmente às limitações ao exercício de uma atividade econômica (PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. *Op. cit.*, p. 187).

<sup>391</sup> ANDRADE FARIA, Claude Pasteur de. *Op. cit.*, p. 165.

<sup>392</sup> No mundo contemporâneo existem cinco sistemas jurídicos principais: o chamado *civil law* (sistema romano-germânico ou sistema continental - sistema jurídico português - processo inquisitório); o *common law* (sistema anglo-saxônico - sistema norte-americano - processo adversarial); o *customary law* (sistema jurídico consuetudinário); o *muslim law* (sistema muçulmano); e o *mixed systems* (sistema misto - combinação de sistemas diferentes) (UNIVERSITY OF OTTAWA - Canada's University. *World legal systems*. Ottawa, Canada: University of Ottawa, 2007. Disponível em: <<http://www.droitcivil.uottawa.ca/world-legal-systems/eng-monde.php>>. Acesso em: 10 abr. 2020. p. 01). O direito continental europeu ou *civil law*, também conhecido como “sistema jurídico romano-germânico”, se caracteriza por se embasar mais nas leis, nas codificações, no direito positivo, que na jurisprudência e nos costumes (ALMEIDA FILHO, José Carlos de Araújo. *O pedido no sistema da common law e o princípio da adstrição*. Rio de Janeiro: UGF, 2004. p. 11-12).

<sup>393</sup> “No constitucionalismo português, as ideologias dominantes são quase todas de proveniência estrangeira. Não é, pois, de estranhar que a natureza e os fundamentos da legalidade administrativa hajam merecido nos nossos textos constitucionais - sobretudo os do período monárquico - um tratamento muito semelhante ao verificado noutras leis fundamentais coetâneas, em especial de países europeus” (CORREIA, José Manuel Sérvulo. *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*. Reimpressão da edição de 1987. Coimbra: Almedina, 2003. p. 179).

<sup>394</sup> BOTELHO, José Manuel Santos; ESTEVES, Américo Joaquim Pires; PINHO, José Cândido. *Op. cit.*, p. 303; AMARAL, Diogo Freitas do. *Op. cit.* p 47.

<sup>395</sup> MOREIRA, Vital. *Op. cit.*, p. 131.

A autorregulação pode ser de natureza privada ou pública. Quando as “instâncias de autorregulação são estabelecidas por autovinculação dos interessados, de forma voluntária, na base do direito privado e da liberdade negocial”, diz-se que a autorregulação é de natureza privada. Porém, quando “as instâncias de autorregulação são impostas ou reconhecidas oficialmente pelo Estado e dotadas de poderes de normatização e de disciplina obrigatória, idênticos aos do Estado”, são de natureza pública<sup>396</sup>.

Tanto na Europa Continental como no Brasil, o modelo que tem sido adotado para a constituição de organizações de autorregulação profissional é o de natureza jurídica de direito público, recebendo a designação de conselhos, ordens ou câmaras profissionais. O que difere dos sistemas adotados em países como a Inglaterra, cujo modelo é o de direito privado, que funciona por meio de associação voluntária<sup>397</sup>.

Em Portugal, conforme Vital Moreira<sup>398</sup>, as ordens profissionais são associações profissionais de direito público que integram a Administração Pública autônoma do Estado e são apontadas como exemplos de autorregulação ou autoadministração, na medida em que seus próprios membros regulam e administram os interesses dos envolvidos.

De acordo com o Conselho Nacional das Ordens Profissionais<sup>399</sup>, em Portugal existem dezessete ordens profissionais, a saber: Ordem dos Advogados, Ordem dos Arquitetos, Ordem dos Biólogos, Ordem dos Contabilistas Certificados, Ordem dos Despachantes Oficiais, Ordem dos Economistas, Ordem dos Enfermeiros, Ordem dos Engenheiros, Ordem dos Farmacêuticos, Ordem dos Médicos, Ordem dos Médicos Dentistas, Ordem dos Médicos Veterinários, Ordem dos Notários, Ordem dos Nutricionistas, Ordem dos Psicólogos, Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução.

As ordens profissionais portuguesas são associações profissionais de direito público e de reconhecida autonomia pelo parágrafo 4º, do artigo 267º, da Constituição da República Portuguesa, de 1975<sup>400</sup>, criadas para promover a autorregulação e a

---

<sup>396</sup> MOREIRA, Vital. *Op. cit.*, p. 54; 69; 71.

<sup>397</sup> PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. *Op. cit.*, p. 165-166.

<sup>398</sup> MOREIRA, Vital. *Op. cit.*, p. 47.

<sup>399</sup> CNOP, Conselho Nacional das Ordens Profissionais. *Op. cit.*, p. 01.

<sup>400</sup> “Artigo 267º (Estrutura da Administração). [...] 4. As associações públicas só podem ser constituídas para a satisfação de necessidades específicas, não podem exercer funções próprias das associações

descentralização administrativa, levando em conta os princípios da harmonização e da transparência, bem como para defender e tutelar o interesse público e os direitos fundamentais dos cidadãos e a autorregulação de profissões cujo exercício exige independência técnica. Destaca-se que só podem ser constituídas com o objetivo de satisfazer necessidades específicas, “estando expressamente afastado o exercício de funções próprias das associações sindicais”. Além disso, “constituindo expressão da administração autônoma do Estado, estão dotadas de uma organização interna baseada no respeito dos direitos dos seus membros e na formação democrática dos seus órgãos”<sup>401</sup>.

Os conselhos profissionais portugueses são constituídos com a finalidade de “defender os interesses de um determinado grupo de pessoas e não estão sujeitas a qualquer tutela do Estado”. Perseguem “interesses públicos traduzidos na garantia de confiança nos exercícios profissionais, que envolvem especiais exigências de natureza científica, técnica e deontológica”<sup>402</sup>.

Na visão de Raquel Rego<sup>403</sup>, Portugal pertence a um padrão de autorregulação profissional predominante na Europa continental e do sul, mas que também existe no Canadá e no Brasil. Neste modelo, as organizações profissionais com poder de autorregulação são caracterizadas por uma ambiguidade de funções: são criadas para serem entidades reguladoras, com o intuito de proceder à vigilância ética dos profissionais, ao mesmo passo em que são associações representativas e grupos de pressão, pois assumem a forma associativa, reunindo como associados todos os profissionais da área.

Lília Mesquita Teixeira Alves<sup>404</sup> verifica, a partir da bibliografia por ela utilizada, que na Europa do século XX foi criado o conceito de profissões elitistas, de exercício livre, individual e não subordinado, estadualmente vinculadas, salientando o caráter publicista das profissões liberais, mas que atualmente mostram

---

sindicais e têm organização interna baseada no respeito dos direitos dos seus membros e na formação democrática dos seus órgãos.[...]” (Constituição da República Portuguesa, de 1975).

<sup>401</sup> CNOP, Conselho Nacional das Ordens Profissionais. *Op. cit.*, p. 01.

<sup>402</sup> OE, Ordem dos Engenheiros. *Ordenamento jurídico português: características das ordens profissionais*. Disponível em: <<https://www.ordemengenheiros.pt/pt/centro-de-informacao/dossiers/consultorio-juridico/a-denominacao-ordem-dos-avaliadores-e-o-sistema-portugues-de-ordens-profissionais/ordenamento-juridico-portugues-caracteristicas-das-ordens-profissionais/>>. Acesso em: 10 abr. 2020. p. 01.

<sup>403</sup> REGO, Raquel. *Op. cit.*, p. 01.

<sup>404</sup> ALVES, Lília Mesquita Teixeira. *Op. cit.*, p. 24.

outro perfil, com configurações democráticas, com profissional assalariados e com organizações em forma societárias diversas. Esta mudança de paradigma das profissões demonstra a evolução histórica que precede ao exame da estrutura e da natureza jurídica atual dos conselhos de fiscalização profissional. Isso tudo porque a forma de atuação dos conselhos profissionais “está relacionada à cultura de cada sociedade e ao modo como o Estado arrosta a possibilidade de interferência estatal nas profissões, inclusive, no que concerne à previsão de sanções administrativas”.

Por exemplo, no Brasil a criação de organizações profissionais decorreu da descentralização das atividades do Estado, na forma de conselhos de fiscalização do exercício profissional, com a função de regular, orientar e fiscalizar a atividade profissional. Com efeito, a fiscalização das profissões regulamentadas, no âmbito de sua atuação, é feita pelos Conselhos Regionais e pelos Conselhos Federais. Cada profissão regulamentada tem seus Conselhos Regionais e um Conselho Federal. O Conselho Federal é o órgão hierarquicamente superior que elabora resoluções para os Conselhos Regionais.

No Brasil a natureza dos conselhos de fiscalização do exercício profissional é especialmente fiscalizatória. Em Portugal, para organizar os profissionais de determinada área, a opção foi a forma associativa, que visa divulgar e valorizar as profissões, além de buscar o aprimoramento profissional por meio de cursos, congressos e outros.

Em Portugal, à luz da Constituição da República Portuguesa, de 1975, a Administração Pública é estruturada da seguinte forma:

Artigo 267º (Estrutura da Administração). 1. A Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática. 2. Para efeito do disposto no número anterior, a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de ação da Administração e dos poderes de direção, superintendência e tutela dos órgãos competentes. 3. A lei pode criar entidades administrativas independentes. 4. As associações públicas só podem ser constituídas para a satisfação de necessidades específicas, não podem exercer funções próprias das associações sindicais e têm organização interna baseada no respeito dos direitos dos seus membros e na formação democrática dos seus órgãos. 5. O processamento da atividade administrativa será objeto de lei especial, que assegurará a racionalização dos meios a utilizar pelos serviços e a participação dos cidadãos na formação

das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito. 6. As entidades privadas que exerçam poderes públicos podem ser sujeitas, nos termos da lei, a fiscalização administrativa (Constituição da República Portuguesa, de 1975).

Considerando o sentido orgânico, a Administração Pública é dividida em três entidades: Administração Pública direta, Administração Pública indireta e Administração Pública Autônoma. As entidades da Administração Pública direta estão subordinadas diretamente ao governo, que detém o poder de direção; já as entidades da Administração Pública indireta ficam sujeitas à superintendência e tutela do Estado, enquanto que as entidades que integram a Administração Pública autônoma se sujeitam apenas à tutela, ou seja, ao poder de fiscalização e de controle do Estado<sup>405</sup>.

As entidades que compõem a Administração Pública autônoma se grupam em três categorias: Administração Pública autônoma regional, Administração Pública autônoma local e Associações Públicas. Perseguem interesses próprios das pessoas que as constituem. São essas pessoas que definem a orientação e as atividades que vão desenvolver, de forma autônoma e independente em relação ao Estado<sup>406</sup>.

De acordo com a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público de Portugal<sup>407</sup>, as Associações Públicas são:

[...] pessoas coletivas de natureza associativa, criadas pelo poder público para assegurar a prossecução dos interesses não lucrativos pertencentes a um grupo de pessoas que se organizam para a sua prossecução. São Associações públicas, por exemplo, as Ordens profissionais e as Câmaras dos Solicitadores, dos Despachantes Oficiais e dos Revisores Oficiais de Contas, já que constituem associações dos membros das respectivas profissões que regulam e disciplinam o exercício da sua atividade.

Sobre a natureza jurídica dos conselhos profissionais em Portugal, Diogo Freitas do Amaral<sup>408</sup>, depois de definir a Administração Pública autônoma como “aquela que prossegue interesses públicos próprios das pessoas que a constituem

---

<sup>405</sup> DGEAP, Direção-Geral da Administração e do Emprego Público. *Organização da Administração do Estado português*: Administração Pública. Atualizado em 02 de fevereiro de 2018. Disponível em: <<https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=a5de6f93-bfb3-4bfc-87a2-4a7292719839&men=i>>. Acesso em: 20 abr. 2020. p. 01.

<sup>406</sup> DGEAP, Direção-Geral da Administração e do Emprego Público. *Op. cit.*, p. 01.

<sup>407</sup> DGEAP, Direção-Geral da Administração e do Emprego Público. *Op. cit.*, p. 01.

<sup>408</sup> AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de direito administrativo*. 3. ed., vol. 01. Coimbra: Almedina, 2006. p. 423-424.

e por isso se dirige a si mesma, definindo com independência a orientação das suas atividades, sem sujeição a hierarquia ou a superintendência do Governo”, ensina que as associações públicas portuguesas são “pessoas coletivas, de tipo associativo, destinadas a assegurar autonomamente a prossecução de determinados interesses públicos pertencentes a um grupo de pessoas que se organizam com esse fim”.

Os conselhos profissionais portugueses são entes que se caracterizam pela titularidade de personalidade jurídica de direito público e pela sua natureza associativa. Conforme Carlos Filipe Fernandes de Andrade Costa<sup>409</sup>, em Portugal, tradicionalmente se distinguem três espécies de associações públicas: associações de entidades públicas, associações públicas de entidades privadas e associações públicas de carácter misto; no entanto, todas visam representar e perseguir interesses de determinada categoria ou grupo social. A categoria onde se integram as ordens e câmaras profissionais é a das associações públicas de entidades privadas.

Embora essas associações apresentem, por norma, um substrato pessoal, isso “não inviabiliza o reconhecimento de natureza pública às mesmas”, o que revela o interesse público por elas prosseguido. Essa construção:

[...] é extensível mesmo às associações públicas de natureza privada, com base neste fundamento proeminente, ainda que, não raras vezes, encontremos considerações doutrinárias acerca da natureza pública destes entes conglomerados assente no exercício de algumas prerrogativas de direito público<sup>410</sup>.

As associações públicas portuguesas podem desenvolver atividade econômica relevante, porém, não é intuito obter proveitos (lucro objetivo) para distribuição aos membros da coletividade (lucro subjetivo). Em relação às ordens profissionais, esta coexistência de interesses públicos e privados se traduz, por um lado, na representação da profissão perante o Estado e a sociedade; e por outro, “na garantia de confiança pública ou social no exercício de determinada profissão,

---

<sup>409</sup> COSTA, Carlos Filipe Fernandes de Andrade. *Ordens profissionais: associações de empresas?: o caso particular da ordem dos advogados*. In: *E-Pública, Revista Electrónica de Direito Público*, vol. II, nº 01, p. 69-70. Porto/PT: Faculdade de Direito da Universidade do Porto, jan. 2015. ISSN 2183184x. p. 74.

<sup>410</sup> COSTA, Carlos Filipe Fernandes de Andrade. *Op. cit.*, p. 74.

envolta de particulares e relevantes exigências de caráter científico, técnico, deontológico e disciplinar no cumprimento das *leges artis*<sup>411</sup>. Na definição de Vital Moreira<sup>412</sup>:

[...] ao serem investidas de funções para-estaduais de regulação, as associações profissionais, mesmo se não transformadas formalmente em instituições de direito público, passam a compartilhar uma missão de caráter público ou para-público. É por isso compreensível que elas devam obedecer aos requisitos mínimos de organização democrática interna e da responsabilidade pública, que são inerentes a todo o poder público, de acordo com a teoria democrática. Por maioria de razão, assim deve ser quando tais organizações se sub-rogam ao Estado no desempenho de funções públicas de regulação econômico-profissional.

Pela Lei nº 02/2013, de 10 de janeiro<sup>413</sup>, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais, o legislador português instituiu o regime jurídico geral aplicável a todas as associações públicas profissionais, considerando os fundamentos constitucionais das ordens profissionais. Este regime estabelece um quadro normativo harmonizador, com a definição dos aspetos relacionados à criação de novas associações profissionais, estabelecendo “regras gerais de organização e funcionamento de todas as associações públicas profissionais, respeitando os direitos fundamentais constitucionalmente consagrados”<sup>414</sup>. Nos termos da Lei nº 02/2013, de 10 de janeiro, as associações profissionais portuguesas são:

[...] entidades de direito público e representam profissões que por imperativo de tutela do interesse público prosseguido, justificam o controle do respectivo acesso e exercício, a elaboração de normas técnicas e de princípios e regras deontológicos específicos e um regime disciplinar autónomo<sup>415</sup>.

---

<sup>411</sup> COSTA, Carlos Filipe Fernandes de Andrade. *Op. cit.*, p. 76.

<sup>412</sup> MOREIRA, Vital. *Op. cit.*, p. 68.

<sup>413</sup> PORTUGAL, Legislação. *Lei nº 02/2013, de 10 de janeiro de 2013*. Estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais. Disponível em: <[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=1873&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1873&tabela=leis)>. Acesso em: 10 abr. 2020. p. 01.

<sup>414</sup> CNOP, Conselho Nacional das Ordens Profissionais. *Op. cit.*, p. 01.

<sup>415</sup> CNOP, Conselho Nacional das Ordens Profissionais. *Op. cit.*, p. 01.

Como são criados pelo Estado por devolução de poderes, ou seja, recebem do Estado poderes a ele pertencentes, “sua criação e organização é regulada pelo direito público e não pelo direito privado”, embora seja certo que alguns aspectos do seu funcionamento possam ser regulados pelo direito privado. Integram a Administração do Estado (administração autônoma), participando da atividade administrativa<sup>416</sup>.

Possuem poderes públicos e sendo executoras de um serviço público, as associações profissionais “têm natureza especial”, o que significa, na lógica do ordenamento jurídico português, que “a criação de ordens profissionais só pode ser feita por diploma legislativo”. Essa matéria é tão importante que “é reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República”, ou seja, “o Governo só pode legislar segundo Lei de Autorização da Assembleia, sendo obrigado a seguir o sentido e extensão que a mesma fixar”<sup>417</sup>.

As associações profissionais portuguesas protegem profissões reguladas, que, por princípio, se sujeitam ao registro oficial dos membros e têm como função externa a publicidade e proteção da boa fé dos cidadãos quanto à habilitação dos profissionais oficialmente registrados.

Em Portugal não existe uma norma-marco sobre as ordens profissionais, a criação decorre de diplomas legislativos avulsos, no entanto, apresentam como traço comum entre elas “o interesse geral relevante, apertados preceitos deontológicos e estrutura disciplinar autônoma”<sup>418</sup>. As associações profissionais particulares são constituídas para acastelar interesses de certo grupo de pessoas, porém estão submetidas a tutela estatal:

São associações públicas criadas pelo Estado por devolução de poderes (recebem do Estado poderes a ele pertencentes), e, por isso, a sua criação e organização é regulada pelo direito público e não pelo direito privado (embora certos aspectos do seu funcionamento possam ser regulados pelo direito privado). Integram a Administração do Estado (administração autônoma), participando da atividade administrativa. Estão sujeitas a uma tutela estadual mais ou menos intensa<sup>419</sup>.

---

<sup>416</sup> OE, Ordem dos Engenheiros. *Op. cit.*, p. 01.

<sup>417</sup> OE, Ordem dos Engenheiros. *Op. cit.*, p. 01.

<sup>418</sup> OE, Ordem dos Engenheiros de Portugal. *Op. cit.*, p. 01.

<sup>419</sup> OE, Ordem dos Engenheiros de Portugal. *Op. cit.*, p. 01.

Nos ensinamentos de Diogo Freitas do Amaral<sup>420</sup>, as ordens profissionais portuguesas são associações públicas que:

a) só podem ser constituídas para satisfação de necessidades específicas; b) gozam do privilégio da unicidade; c) são de inscrição obrigatória; d) podem impor a quotização obrigatória a todos os seus membros; e) controlam o acesso à profissão do ponto de vista legal e deontológico, f) exercem poder disciplinar sobre os seus membros, g) possuem personalidade jurídica, com estatutos aprovados por diploma legal; h) representam institucionalmente a profissão perante a sociedade e o Estado; i) possuem atribuição exclusiva de títulos profissionais, previstos nas normas estatutárias (que a Administração Pública e os Privados têm de reconhecer, dada a sua força legal); j) não podem ser dissolvidas por mera deliberação dos associados; k) os atos administrativos praticados pelos seus órgãos são objeto de recurso contencioso para os tribunais administrativos.

As ordens profissionais de direito público são criadas para defender e salvaguardar o interesse público e promover a autorregulação e a descentralização administrativa de profissões cujo exercício exige independência técnica, e são norteadas pelos princípios da harmonização e da transparência, com autonomia reconhecida pela Constituição da República Portuguesa.

No Brasil, os conselhos de fiscalização profissional são de natureza autárquica, porém apresentam certas particularidades, pois, não constituem as autarquias administrativas que compõem o aparelho do Estado como entidades da administração indireta, uma vez que não são sustentados pela União, não participam do orçamento geral da União e não geram receitas e despesas de que resultem impactos nos resultados de gestão fiscal. Porém, apesar de não estarem sujeitos às limitações de despesa impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, devem observar as normas gerais e princípios que norteiam a gestão pública responsável, com destaque para a ação planejada e transparente, que possam prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio de suas contas<sup>421</sup>.

---

<sup>420</sup> Diogo Freitas do Amaral *apud* OE, Ordem dos Engenheiros de Portugal. *Op. cit.*, p. 01.

<sup>421</sup> TCU, Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 0341/2004 (Consulta)*. Plenário. Relator Walton Alencar Rodrigues. Data da sessão 31 de março de 2004. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-17555/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-17555/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse)>. Acesso em: 21 abr. 2020. p. 01.

Por outro lado, no Estado brasileiro existem atualmente (dados de 21 de agosto de 2019) quinhentos e cinquenta e nove (559) conselhos, sendo vinte e outro (28) federais e quinhentos e trinta e um (531) regionais<sup>422</sup>. Em conformidade com as orientações do TCU<sup>423</sup>:

Os conselhos regionais, com jurisdição sobre as respectivas unidades federativas estão subordinados aos conselhos federais, no que concerne à aprovação de seus regimentos internos, verificação de seu regular funcionamento, expedição de instruções necessárias ao bom funcionamento dos conselhos regionais, inclusive normatização da concessão de diárias, jetons e auxílio de representação, fixando o valor máximo para todos os conselhos regionais, esclarecimento de dúvidas suscitadas pelos conselhos regionais. Os conselhos federais funcionam, ainda, como instância recursal das deliberações dos conselhos regionais, relativamente à admissão de membros e imposição de penalidades.

Portanto, existem conselhos regionais e conselhos federais. Por exemplo, os Engenheiros e Agrônomos possuem o “Conselho Federal de Engenharia e Agronomia - CONFEA” e os conselhos regionais-Estatuais, como o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Maranhão - CREA-MA. Alguns dos conselhos de fiscalização do exercício profissional são autarquias únicas e outros não, ou seja, cada regional é uma autarquia com autonomia própria, desvinculado do federal. Mesmo funcionando como *longa manus* do Estado, não recebem recursos do poder público, ou seja, criam contribuições (anuidades) obrigatórias pagas pelos seus membros. Isso significa que são mantidos pelas suas próprias arrecadações:

A manutenção de suas atividades, inclusive com o pagamento das despesas inerentes ao seu funcionamento, é realizada pela cobrança de anuidades, ou seja, da cobrança das contribuições sociais devidas pelos profissionais regularmente inscritos em cada conselho profissional, além de outras receitas previstas nas respectivas leis de criação, tais como multas, taxas, emolumentos e outros serviços. Apesar de serem considerados autarquias e arrecadarem contribuições parafiscais, os conselhos de fiscalização profissional não integram o orçamento geral da União, e também não utilizam

---

<sup>422</sup> TCU, Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1925/2019 (Relatório de Auditoria - Processo nº 036.608/2016-5)*. Plenário. Relator Weder de Oliveira. Data da sessão 21 de agosto de 2019. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO:1925%20ANOACORDAO:2019%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:1925%20ANOACORDAO:2019%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20)>. Acesso em: 27 abr. 2020. p. 01.

<sup>423</sup> TCU, Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1925/2019 (Relatório de Auditoria - Processo nº 036.608/2016-5)*. *Op. cit.*, parágrafo 34.

Existem algumas peculiaridades envolvendo os conselhos de fiscalização do exercício profissional que merecem considerações. A análise parte da verificação de que à luz do artigo 21, *caput* e inciso XXIV, da CF/88, compete à União Federal estabelecer a organização e inspeção do trabalho a qual, em sentido amplo, engloba a fiscalização das profissões. Logo mais adiante, o artigo 22, *caput* e inciso XVI, expressa que a União Federal detém a competência privativa para legislar sobre as condições para o exercício profissional.

Com o passar do tempo, em razão do processo de descentralização administrativa, a União Federal passou a delegar progressivamente sua função de fiscalizar o exercício profissional. Atualmente, a competência privativa para legislar sobre a organização do sistema nacional de emprego e as condições para o exercício das profissões, continua vinculada à União, porém, delegou a competência para aplicação da legislação nacional relacionada ao exercício da profissão, aos conselhos de fiscalização profissional. Por isso, cabe aos conselhos de fiscalização profissional aplicar a legislação nacional relacionada ao exercício da profissão que venha a ser desenvolvida e organizada pela União.

A questão que emerge e segue latente diz respeito à administração dos conselhos. É que o “baixo nível de definição legal dos limites e critérios a serem observados na gestão dos recursos financeiros” resultou, ao longo dos últimos anos, em controvérsias na interpretação e aplicação de diferentes normativos, que vem sendo dirimidas progressivamente tanto no âmbito do TCU quando do STF. Essas divergências interpretativas, em grande medida, decorrem da natureza jurídica dessas entidades, qualificadas como autarquias, porém de regime diferenciado.

Ao tratar do tema, o TCU afirma que, de maneira geral, “as leis que instituíram os conselhos de fiscalização estabeleceram expressamente a personalidade jurídica de direito público para essas entidades, embora nem todas tenham sido denominadas autarquias”. A par disso, também tem a questão das leis de criação dos conselhos que “definem expressamente que o conselho federal e seus

---

<sup>424</sup> TCU, Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1925/2019 (Relatório de Auditoria - Processo nº 036.608/2016-5)*. *Op. cit.*, parágrafo 35.

respectivos conselhos regionais constituem, em seu conjunto, uma autarquia com autonomia administrativa e financeira”, o que quer dizer que “a lei autoriza a criação de uma única autarquia para cada profissão”. Na prática, não obstante, foram criadas autarquias individuais para cada conselho federal e respectivos regionais, alcançando o expressivo número de vinte e oito conselhos federais e quinhentos e trinta e um conselhos regionais<sup>425</sup>.

Mesmo havendo o reconhecimento de que os conselhos de fiscalização do exercício profissional são autarquias, existem polêmicas no entorno da equiparação ou não dos referidos conselhos às autarquias administrativas que compõem o aparelho Estado. Sob a alegação de que não são sustentadas pela União e, por essa razão, não são contempladas com dotações à conta da lei orçamentária anual, não integrariam a Administração Pública indireta. No entanto, para o TCU<sup>426</sup>, os conselhos de fiscalização do exercício profissional:

[...] são reconhecidos como autarquias corporativas, criadas com atribuições de fiscalização do exercício de profissões regulamentadas, detendo, para tanto, poder de polícia, consistente na faculdade de aplicar multas pecuniárias e sanções disciplinares aos seus membros, suspender o exercício profissional ou até cancelar o registro dos profissionais vinculados.

Como atuam na execução de atividades públicas por delegação legal do Estado, os conselhos de fiscalização do exercício profissional funcionam como a extensão do próprio Estado no desempenho de suas funções, possuindo, assim, alguns privilégios que visam assegurar um melhor desempenho de suas funções, dentre eles: a) a imunidade de impostos sobre patrimônio, renda e serviços; b) a prescrição quinquenal de suas dívidas, salvo disposição diversa de lei especial; c) a execução fiscal de seus créditos; d) o direito de regresso contra seus empregados; e) a impenhorabilidade de seus bens e rendas; f) o prazo em quádruplo para responder e em dobro para recorrer; e g) a proteção de seus bens contra usucapião<sup>427</sup>.

---

<sup>425</sup> TCU, Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1925/2019 (Relatório de Auditoria - Processo nº 036.608/2016-5)*. *Op. cit.*, parágrafo 26.

<sup>426</sup> TCU, Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1925/2019 (Relatório de Auditoria - Processo nº 036.608/2016-5)*. *Op. cit.*, parágrafo 30.

<sup>427</sup> TCU, Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1925/2019 (Relatório de Auditoria - Processo nº 036.608/2016-5)*. *Op. cit.*, parágrafo 35.

Os conselhos de fiscalização do exercício profissional brasileiros são criados por leis específicas para exercer a fiscalização do exercício profissional, na forma de pessoas jurídicas de direito público, detentoras de autonomia administrativa e financeira e sujeitas ao controle do Estado.

Assim, será discutido como ocorre o controle das ações e recursos oriundos dos conselhos de fiscalização, destacando-se a natureza jurídica, sem se aprofundar nas discussões, haja vista a decisão do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.717-6/DF<sup>428</sup>, que examinou a matéria e reafirmou a natureza jurídica de autarquias especiais dos conselhos de fiscalização profissional<sup>429</sup> e a atuação do TCU nestas instituições.

## 2.2 Controle Nos Conselhos Brasileiros De Fiscalização Do Exercício Profissional

No Brasil os conselhos de fiscalização do exercício profissional têm natureza autárquica, arrecadam e gerenciam recursos públicos de natureza parafiscal<sup>430</sup>, estando sujeitos às normas (princípios e regras) que regem a Administração Pública, e ao controle jurisdicional do Congresso Nacional, com o auxílio do TCU. Portanto, os profissionais são fiscalizados pelo TCU. Essa competência fiscalizatória do TCU para fiscalizar a aplicação dos recursos administrados pelos conselhos profissionais decorre tanto da natureza jurídica dessas entidades quanto da natureza pública das contribuições arrecadadas<sup>431</sup>.

---

<sup>428</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade - Adin nº 1.717-6/DF*. Tribunal Pleno. Relator Sydney Sanches. Julgado em 07 de novembro de 2002. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266741>>. Acesso em: 10 abr. 2020.

<sup>429</sup> ALVES, Lilia Mesquita Teixeira. *Op. cit.*, p. 28.

<sup>430</sup> Conforme Hugo de Brito Machado, hoje em dia “o tributo é largamente utilizado com o objetivo de interferir na economia privada, estimulando atividades, setores econômicos ou regiões, desestimulando o consumo de certos bens e produzindo, finalmente, os efeitos mais diversos na economia”. Quanto aos seus objetivos, os tributos podem ser de três tipos: fiscal, extrafiscal e parafiscal: “a) fiscal: quando seu principal objetivo é a arrecadação de recursos financeiros para o Estado; b) extrafiscal: quando seu objetivo principal é a interferência no domínio econômico, buscando um efeito diverso da simples arrecadação de recursos financeiros; e c) parafiscal, quando o seu objetivo é a arrecadação de recursos para o custeio de atividades que, em princípio, não integram funções próprias do Estado, mas este as desenvolve através de entidades específicas (MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 81; 82).

<sup>431</sup> TCU, Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 0341/2004 (Consulta)*. *Op. cit.*, p. 01.

## 2.2.1 Natureza jurídica pública dos Conselhos de Fiscalização do Exercício Profissional

Normalmente quando se pretende analisar a natureza de um instituto jurídico, é normal se deparar com divergências de entendimentos. Não seria diferente em relação à natureza jurídica dos conselhos profissionais. Isso não desvaloriza sua importância, especialmente porque é a partir da identificação da natureza jurídica dos conselhos profissionais que se terá noção sobre a identificação do tipo de pessoa jurídica, qual ramo pertence, quais suas funções, quais normas disciplinam suas atuações, quais seus direitos e deveres, enfim, quais as consequências jurídicas de sua institucionalização.

Os conselhos profissionais são corporações de direito público, com personalidade jurídica própria e capacidade jurídica para cumprir seus propósitos de vigilância sobre o exercício da profissão, uma vez que os valores superiores da projeção social inegável exigem o cumprimento não apenas do exercício tecnicamente adequado da profissão, mas também a observância de uma série de padrões deontológicos, éticos e morais. A função dos conselhos profissionais é “zelar pela integridade e pela disciplina das diversas profissões, disciplinando e fiscalizando, não só sob o aspecto normativo, mas também punitivo, o exercício das profissões regulamentadas, zelando pela ética no exercício destas”. Além de defender a sociedade, são os conselhos profissionais que impedem que ocorra o exercício ilegal da profissão, tanto por aqueles que exercem a profissão sem a devida habilitação, quanto por aquele que possui habilitação, mas não segue a conduta legalmente estabelecida<sup>432</sup>. Conforme Beatriz Rezende Marques Costa e Manoel Adam Lacayo Valente<sup>433</sup>:

Os conselhos de fiscalização profissional foram criados por lei (Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967), com caracterização jurídica de autarquias, dotados de personalidade de direito público. Como as demais autarquias, essas entidades constituem desmembramentos legais da União, possuindo feixe de atribuições próprio da ação estatal.

---

<sup>432</sup> TCU, Tribunal de Contas da União. 2014. *Op. cit.*, p. 29.

<sup>433</sup> COSTA, Beatriz Rezende Marques; VALENTE, Manoel Adam Lacayo. *Responsabilidade social dos conselhos profissionais*. In: *Consultoria Legislativa* da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, nov. 2008. p. 05.

Na teoria, a doutrina aborda diversas nuances ao tentar encaixar os conselhos profissionais dentro de determinada natureza jurídica. No mundo dos fatos, as divergências são levadas aos tribunais, que emitem suas decisões, nem sempre unânimes, mas que acabaram disciplinando e ratificando a natureza jurídica dos conselhos.

Daniel Henrique de Araújo<sup>434</sup> informa que a identificação da natureza jurídica de um instituto está na sua própria lei de criação, onde constam as características mais marcantes. É com base nelas que é possível “enquadrar a entidade, o instituto, a personalidade ou a prestação na classificação jurídica mais adequada”. O primeiro passo, então, é “compreender as funções e as normas que disciplinam a atuação dessas entidades, que são responsáveis pela supervisão de serviços importantes, interferindo na coletividade social”. O segundo passo é entender a essência, a formação do objeto investigado, ou seja, o seu conceito jurídico, para identificar a que ramo se aplica e qual direito pode ser aplicado<sup>435</sup>.

Antes da CF/88, a linha tradicionalmente seguida pela União foi a de instituir autarquias para o exercício descentralizado das atividades regulamentadoras e fiscalizadoras do exercício profissional, o que aconteceu por meio de diversos textos normativos, a exemplo do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, cujo artigo 4º, inciso II, e parágrafo único, dispunha que a Administração Pública indireta compreende as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas, entidades dotadas de personalidade jurídica própria, e são vinculadas ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade. Nesse momento os conselhos de fiscalização do exercício profissional pertenciam ao âmbito da Administração Pública indireta da União, com a consequente vinculação à supervisão ministerial do poder central<sup>436</sup>.

---

<sup>434</sup> ARAÚJO, Daniel Henrique de. *Op. cit.*, p. 26.

<sup>435</sup> ARAÚJO, Daniel Henrique de. *Op. cit.*, p. 27.

<sup>436</sup> FERRAZ, Luciano. *Interesse público: regime jurídico aplicável aos conselhos profissionais está nas mãos do Supremo*. In: *Revista Consultor Jurídico*, de 02 de março de 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-mar-02/interesse-publico-regime-juridico-conselhos-profissionais-maos-stf>>. Acesso em: 27 abr. 2020. p. 01.

Logo depois, o artigo 1º, do Decreto-Lei nº 968, de 13 de outubro de 1969<sup>437</sup>, dispôs que “as entidades criadas por lei com atribuições de fiscalização do exercício de profissões liberais que sejam mantidas com recursos próprios e não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento da União” serão reguladas “pela respectiva legislação específica, não se lhes aplicando as normas legais sobre pessoal e demais disposições de caráter-geral, relativas à Administração Pública interna das autarquias federais”, ficando sujeitas à supervisão ministerial apenas quanto à verificação da efetiva realização dos correspondentes objetivos legais de interesse público.

O artigo 1º, do Decreto-Lei nº 2.229 de 21 de novembro de 1986<sup>438</sup> também se incumbiu de estabelecer importante dicotomia de regência entre as entidades criadas por lei com atribuições de fiscalização do exercício de profissões liberais e as autarquias da Administração Pública indireta:

Artigo 1º: os dispositivos adiante indicados do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, passam a vigorar com a seguinte redação: artigo 4º: [...]. Parágrafo 2º: as fundações instituídas em virtude de lei federal ou de cujos recursos participe a União integram também a Administração Federal indireta, para os efeitos de: a) subordinação aos mecanismos e normas de fiscalização, controle e gestão financeira; b) inclusão de seus cargos, empregos, funções e respectivos titulares no plano de classificação de cargos instituído pela Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970. [...] Artigo 178: as autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, integrantes da Administração Federal Indireta, bem assim as fundações criadas pela União ou mantidas com recursos federais, sob supervisão ministerial, e as demais sociedades sob o controle direto ou indireto da União, que acusem a ocorrência de prejuízos, estejam inativas, desenvolvam atividades já atendidas satisfatoriamente pela iniciativa privada ou não previstas no objeto social, poderão ser dissolvidas ou incorporadas a outras entidades, a critério e por ato do Poder Executivo, resguardados os direitos assegurados, aos eventuais acionistas minoritários, nas leis e atos constitutivos de cada entidade.

Percebe-se que além de deixar patente a ausência da supervisão ministerial (que está na essência do conceito de Administração Pública indireta), ficou

---

<sup>437</sup> BRASIL, Legislação. *Decreto-Lei nº 968, de 13 de outubro de 1969*. Dispõe sobre o Exercício da Supervisão Ministerial relativamente às Entidades Incumbidas da Fiscalização do Exercício de Profissões Liberais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0968.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0968.htm)>. Acesso em: 27 abr. 2020.

<sup>438</sup> BRASIL, Legislação. *Decreto-Lei nº 2.229 de 21 de novembro de 1986*. Altera o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2299.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2299.htm)>. Acesso em: 27 abr. 2020.

reconhecida a incidência de regras diferenciadas quanto a pessoal e demais normas gerais, para demonstrar que “os conselhos profissionais, a despeito da natureza autárquica, não integravam a Administração Pública indireta da União”. Além disso, as entidades criadas por lei com atribuições de fiscalização do exercício de profissões “eram autônomos na escolha dos seus dirigentes e na potencialidade de representação de interesses da categoria, por vezes contrapostos aos do próprio Estado (Administração Pública direta e indireta)”<sup>439</sup>.

O advento da Constituição de 1988 não foi suficiente para expressar de modo satisfatório tal peculiaridade dos conselhos de fiscalização do exercício profissional, “deixando, no particular, espaço de conformação ao legislador, à jurisprudência, à doutrina. E as divergências se apresentaram, desaguando em ações que tramitaram e tramitam no STF”<sup>440</sup>.

Se antes da CF/88 existia alguma divergência quanto à natureza de corporação, fundação, ou afins, a partir de então, notadamente do inciso XIII, do artigo 5º, começou-se a modular a natureza jurídica dos conselhos de fiscalização profissional como de direito público, na forma de “autarquia”. Porém o assunto seguiu confuso, se tratava de uma autarquia inserida na Administração Pública indireta, ou entidade com natureza especial ou *sui generis*, ou mesmo personalidade jurídica de direito privado. Com a edição da Medida Provisória nº 1.549-35, de 09 de outubro de 1997<sup>441</sup>, transformada na Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998<sup>442</sup>, esses entes, por força das disposições do artigo 58 e seus parágrafos, passaram a ser “dotados de personalidade jurídica de direito privado”. A partir de então as controvérsias se avolumaram acerca dessas entidades, em especial sobre a natureza jurídica dos conselhos de fiscalização do exercício profissional e das contribuições por eles arrecadados e até mesmo em relação ao controle exercido pelo TCU sobre os conselhos de fiscalização do exercício profissional<sup>443</sup>.

---

<sup>439</sup> FERRAZ, Luciano. *Op. cit.*, p. 01.

<sup>440</sup> FERRAZ, Luciano. *Op. cit.*, p. 01.

<sup>441</sup> BRASIL, Legislação. *Medida Provisória nº 1.549-35, de 09 de outubro de 1997*. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Antigas/1549-35.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1549-35.htm)>. Acesso em: 27 abr. 2020.

<sup>442</sup> BRASIL, Legislação. *Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998*. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9649compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9649compilado.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2020.

<sup>443</sup> TCU, Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1925/2019 (Relatório de Auditoria - Processo nº 036.608/2016-5)*. *Op. cit.*, parágrafo 36.

A Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998 passou a atribuir personalidade jurídica de direito privado aos conselhos profissionais, vedando o vínculo funcional ou hierárquico com a Administração Pública. Os conselhos de fiscalização do exercício profissional eram tratados por essa norma como entidades privadas delegatárias de poder público. À luz do artigo 58, da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, “os serviços de fiscalização de profissões regulamentadas serão exercidos em caráter privado, por delegação do poder público, mediante autorização legislativa”. Os conselhos profissionais foram transformados, então, em pessoas jurídicas de direito privado, “com *status* de paraestatais, ficando fora da Administração Pública direta e indireta, ao lado dos Serviços Sociais Autônomos, não tenho qualquer vínculo de controle com a Administração Pública”. Ademais, “os empregados dos conselhos foram submetidos expressamente ao regime celetista, sendo vedada a transposição a qualquer tipo de regime, transferência ou deslocamento para a Administração Pública direta ou indireta”<sup>444</sup>.

No período de vigência dessas regras, mesmo com a incidência da CF/1988, diante das dúvidas decorrentes da interpretação da ordem jurídica, os conselhos de fiscalização do exercício profissional passaram ser tratados, na prática, como se fossem de natureza privada, o que os desobrigava, por exemplo, da elaboração de concurso público para a contratação de pessoal, e da sujeição às regras de licitação.

Essa transformação legal gerou muita polêmica. As divergências entre as práticas nesse sentido e a interpretação de que não seria constitucional delegar para entidades privadas, atividade típica do Estado, que abrange até poder de polícia de tributar e de punir no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, chegou ao STF por meio de algumas ações tentando obter a declaração de inconstitucionalidade do artigo 58 e seus parágrafos, da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que tratam dos serviços de fiscalização de profissões regulamentadas, com destaque para a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.717-6/DF, que visava impugnar o referido artigo 58 e seus parágrafos. No dia 07 de novembro de 2002, quando aconteceu o julgamento do mérito da ação, o STF reconheceu a inconstitucionalidade do referido dispositivo legal. Na ocasião, o Relator Sydney Sanches fundamentou seu voto com os seguintes argumentos:

---

<sup>444</sup> ARAÚJO, Daniel Henrique de. *Op. cit.*, p. 30.

Não me parece possível, a um primeiro exame, em face de nosso ordenamento constitucional, mediante a interpretação conjugada do artigo 5º, inciso XIII; do artigo 22, inciso XVI; do artigo 21, inciso XXIV; do artigo 70, parágrafo único; do artigo 149 e do artigo 175, todos da Constituição Federal de 1988, a delegação, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e punir no que concerne ao exercício de atividades profissionais<sup>445</sup>.

Mais adiante expressa que:

No exame do *caput* do artigo 58 ora impugnado foi alterada a natureza jurídica dos conselhos profissionais, encarregados dos serviços de fiscalização de profissões regulamentadas. Antes pessoas jurídicas de direito público, assim caracterizados em seus Estatutos, passam a configurar pessoas jurídicas de direito privado que, por meio de delegação, desenvolvem uma atividade típica de Estado, a qual, por força do inciso XXIV, do artigo 21, da Constituição Federal de 1988, é de competência da União Federal. O parágrafo 2º, do mesmo artigo 58, dando reforço ao *caput*, especifica que os conselhos de fiscalização detêm natureza jurídica de direito privado, sem qualquer vinculação funcional e hierárquica com os órgãos da Administração pública<sup>446</sup>.

Ao final, depois de cotejar o *caput* do artigo 58 e cada um dos seus parágrafos, da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, com a Constituição Federal de 1988, o Relator Sydney Sanches<sup>447</sup> conclui que os conselhos foram criados por lei, tendo cada um deles personalidade jurídica de direito público, em autonomia administrativa e financeira. Ademais, exercem atividade de fiscalização de exercício profissional, que é atividade tipicamente pública.

Portanto, “não é possível delegar a uma entidade privada, atividade típica de Estado que abrange poder de polícia, que é exclusivo do Poder Público”, na medida em que “os exercícios das atividades dos conselhos têm a finalidade de fiscalizar e, para tanto, tem-se o poder de polícia”<sup>448</sup>.

Nesse sentido é a interpretação de Beatriz Rezende Marques Costa e Manoel Adam Lacayo Valente<sup>449</sup>:

---

<sup>445</sup> Sydney Sanches *in* BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Op. cit.*, p. 157.

<sup>446</sup> Sydney Sanches *in* BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Op. cit.*, p. 158.

<sup>447</sup> Sydney Sanches *in* BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Op. cit.*, p. 158.

<sup>448</sup> ARAÚJO, Daniel Henrique de. *Op. cit.*, p. 31.

<sup>449</sup> COSTA, Beatriz Rezende Marques; VALENTE, Manoel Adam Lacayo. *Op. cit.*, p. 08.

Além disso, o Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.717-6, apreciando a constitucionalidade do artigo 58 da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, assentou, definitivamente, a natureza jurídica dos conselhos profissionais como autarquias. Dessa maneira, em termos de síntese, os conselhos profissionais detêm personalidade jurídica de direito público, sendo autarquias federais incumbidas, legalmente, do exercício de atividades de polícia sobre as profissões regulamentadas. Como autarquias, unidades integrantes da Administração Pública federal indireta, possuem várias prerrogativas processuais e tributárias especiais não conferidas às pessoas jurídicas de direito privado<sup>450</sup>.

Por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.717-6/DF o STF apreciou a questão e declarou a inconstitucionalidade de diversos dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, para manter o entendimento interpretativo da CF/88 no sentido de que “a fiscalização das profissões, por se tratar de atividade típica de Estado, que abrange o poder de polícia, de tributar e de punir, não pode ser delegada”, desse modo, “infere-se a natureza autárquica dos conselhos, pelo caráter público de sua atividade”<sup>451</sup>. Para o STF, é inviável a delegação, a entidade privada, de atividades de poder de polícia, tributação e persecução disciplinar.

Portanto, mesmo depois da CF/88, persistiu a problemática. As dúvidas só vieram a ser esclarecidas com o julgamento pelo STF da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.717-6/DF que caracterizou os conselhos de fiscalização do exercício profissional como órgãos públicos, com exigência de concurso público, licitações e fiscalização pelo TCU.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.717-6/DF de 2002 o STF julgou procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do *caput* do artigo 58 e parágrafos 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do mesmo artigo da Lei nº 9.649 de 27 de maio de 1998, sob o fundamento de que a interpretação conjugada do artigo 5º, inciso XIII; do artigo 22, inciso XVI; do artigo 21, inciso XXIV; do artigo 70, parágrafo único; do artigo 149 e do artigo 175, todos da CF/88:

[...] leva à conclusão, no sentido da indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de

---

<sup>450</sup> COSTA, Beatriz Rezende Marques; VALENTE, Manoel Adam Lacayo. *Op. cit.*, p. 08.

<sup>451</sup> Sydney Sanches *in* BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade - Adin nº 1.717-6/DF*. p. 157.

tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados.

No âmbito do TCU, também já é assente o entendimento de que os conselhos de fiscalização profissional têm natureza autárquica, ainda que diferenciada, levando-se em conta que detêm a “capacidade tributária ativa, imunidade tributária e múnus público decorrente do exercício do poder de polícia delegado pelo Estado”. Os referidos tributos são, de acordo com o TCU, suficientes para fazer incidir sobre os conselhos as normas gerais e princípios de direito público<sup>452</sup>.

Com efeito, uma vez que as contribuições que compõem as receitas dos conselhos são públicas, devem ser utilizadas em consonância com os princípios básicos da Administração Pública, tais como o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da supremacia do interesse público sobre o privado, da motivação, da razoabilidade e da economicidade. Neste contexto, o TCU “tem adotado a linha de que os conselhos, na condição de autarquias, ainda que especiais, integrantes na administração pública federal indireta, mesmo na eventual inaplicabilidade da literalidade da legislação geral aplicável às entidades e órgãos públicos, devem observar os parâmetros que delimitam a gestão administrativa e financeira das entidades públicas correlatas”<sup>453</sup>.

Em se tratando de recursos públicos, o TCU tem a competência de fiscalizar sua aplicação, consoante às disposições do artigo 70, parágrafo único, da CF/88. O artigo 5º, inciso V, da Lei nº 8.443 de 16 de julho de 1992<sup>454</sup> estabelece que a jurisdição do TCU abrange os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, desde que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social. Portanto, no caso dos conselhos de fiscalização, a competência do TCU para fiscalizar a aplicação dos recursos por eles administrados decorre não só da natureza jurídica dessas entidades, mas fundamentalmente da natureza pública das contribuições arrecadadas, não obstante, após o julgamento pelo STF da Ação Direta de Inconstitucionalidade - Adin

---

<sup>452</sup> TCU, Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1925/2019 (Relatório de Auditoria - Processo nº 036.608/2016-5)*. *Op. cit.*, parágrafo 38.

<sup>453</sup> TCU, Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1925/2019 (Relatório de Auditoria - Processo nº 036.608/2016-5)*. *Op. cit.*, parágrafo 39.

<sup>454</sup> BRASIL, Legislação. *Lei nº 8.443 de 16 de julho de 1992*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm)>. Acesso em: 27 abr. 2020.

nº 1.717-6/DF se encontra pacificado o entendimento pela natureza pública dessas entidades<sup>455</sup>.

Em suas orientações para os conselhos de fiscalização das atividades profissionais, o TCU<sup>456</sup>, depois de exaltar a necessidade da correta natureza jurídica dos conselhos profissionais para definir seu real enquadramento entre as entidades jurisdicionadas obrigadas à prestação de contas, afirma que as leis instituidoras dos conselhos de fiscalização estabelecem expressamente a personalidade jurídica de direito público para aquelas entidades. Alguns autores consideram os conselhos profissionais como autarquias, outros como quase autarquias e ainda autarquias corporativas, porém, de qualquer modo executam atividades públicas por delegação legal do Estado, ou seja, podem ser consideradas como uma extensão do próprio Estado no desempenho de suas funções, isto é, são sujeitos de direitos e obrigações.

Segundo o TCU<sup>457</sup>, a natureza autárquica dos conselhos profissionais foi reconhecida pelo STF não apenas na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.717-6/DF, mas também em muitas outras oportunidades, “nas quais sempre se ressaltou a personalidade jurídica de direito público”. O tema até foi reconhecido como repercussão geral pelo STF como requisito de admissibilidade no Recurso Extraordinário nº 683.151/PR, em 17 de maio de 2012<sup>458</sup>:

Decisão: Recurso Extraordinário. Repercussão geral presumida. Artigo 323, parágrafo 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Conselhos regionais ou federais profissionais. Personalidade jurídica de direito público. Natureza de autarquia federal. Contratação. Artigo 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988. Concurso público de provas ou de provas e títulos. Obrigatoriedade. Acórdão recorrido em divergência com o entendimento do Supremo Tribunal Federal. 1. Os conselhos profissionais são dotados de personalidade jurídica de direito público - autarquias federais -, porquanto a interpretação [...] da Constituição Federal de 1988 leva à conclusão, no sentido da indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados. [...]. As autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista estão sujeitas à regra, que envolve a administração direta, indireta ou fundacional,

---

<sup>455</sup> TCU, Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1925/2019 (Relatório de Auditoria - Processo nº 036.608/2016-5)*. *Op. cit.*, parágrafo 40.

<sup>456</sup> TCU, Tribunal de Contas da União. 2014. *Op. cit.*, p. 30.

<sup>457</sup> TCU, Tribunal de Contas da União. 2014. *Op. cit.*, p. 32-33.

<sup>458</sup> STF, Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 683.151/PR*. Repercussão Geral. Decisão Monocrática. Relator Ministro Luiz Fux. Decisão de 17 de maio de 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28RE+683151%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/y8d9ckla>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. [...].

A divergência que leva ao reconhecimento de repercussão geral se baseou em duas opiniões contrapostas: de um lado o entendimento de que embora intitulados como entidades autárquicas, os conselhos de fiscalização do exercício profissional federais e regionais destinados à fiscalização dos profissionais a eles vinculados não se inserem no âmbito da Administração Pública direta e como não são dotados de recursos próprios e exercem suas atividades com autonomia administrativa e financeira, não estão obrigados a realizar concurso público ou licitações; de outro lado a tese de que se tratam de entidades dotadas de personalidade jurídica de direito público, são autarquias federais sujeitas à prestação de contas ao TCU, são criados por lei, tendo cada um deles personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira. Ademais, exercem eles a atividade de fiscalização de exercício profissional que é atividade tipicamente pública. Por preencherem os requisitos de autarquia, cada um deles é uma autarquia, embora a Lei que os criou declare que todos, em seu conjunto, constituem uma autarquia, quando, em realidade, pelas características que ela lhes dá, cada um deles é uma autarquia distinta<sup>459</sup>.

Veja-se outro exemplo de que para o STF os conselhos de fiscalização de profissões são autarquias criadas por lei e que ostentam personalidade jurídica de direito público:

Ementa: Administrativo. Recurso Extraordinário. Conselho de fiscalização profissional. Exigência de concurso público. Artigo 37º, inciso II, da Constituição Federal de 1988. Natureza jurídica. Autarquia. Fiscalização. Atividade típica de Estado. 1. Os conselhos de fiscalização profissional, posto autarquias criadas por lei e ostentando personalidade jurídica de direito público, exercendo atividade tipicamente pública, qual seja, a fiscalização do exercício profissional, submetem-se às regras encartadas no artigo 37º, inciso II, da Constituição federal de 1988, quando da contratação de servidores. 2. Os conselhos de fiscalização profissional têm natureza jurídica de autarquias, consoante decidido no Mandado de Segurança nº 22.643, ocasião na qual restou consignado que: a) estas entidades são criadas por lei, tendo personalidade jurídica de direito público com autonomia administrativa e financeira; b) exercem a atividade de fiscalização de exercício profissional que, como decorre do disposto no artigo 5º, inciso XIII; e no artigo 21º, inciso XXIV, é atividade tipicamente pública; c) têm o dever de prestar contas ao Tribunal de Contas da União. [...]<sup>460</sup>.

<sup>459</sup> Luiz Fux *in* STF, Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 683.151/PR*. *Op. cit.*

<sup>460</sup> STF, Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 539.224/CE*. Primeira Turma. Relator Luiz Fux. Julgado em 22 de maio de 2012. Publicado no DJe de 18 de junho de 2012. Disponível em:

No Agravo Regimental no Recurso Extraordinário - RE nº 539.220 AgR/PB<sup>461</sup>, restou consignado que:

[...] a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se orienta no sentido de que os “conselhos de fiscalização profissional, posto autarquias criadas por lei e ostentando personalidade jurídica de direito público, exercendo atividade tipicamente pública, qual seja, a fiscalização do exercício profissional, submetem-se às regras encartadas no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988, quando da contratação de servidores” [...].

No enunciado da Súmula nº 277, do TCU, resultado do Acórdão nº 1337, emitido pelo Plenário no dia 30 de maio de 2012<sup>462</sup>, consta que:

Por força do inciso II do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, a admissão de pessoal nos conselhos de fiscalização profissional, desde a publicação no Diário de Justiça de 18 de maio de 2001 do acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 21.797-9, deve ser precedida de concurso público, ainda que realizado de forma simplificada, desde que haja observância dos princípios constitucionais pertinentes.

Portanto, considerando as características estabelecidas nas normas de criação dos conselhos profissionais, é possível afirmar que se trata de “autarquias corporativas, criadas com atribuições de fiscalização do exercício de profissões regulamentadas, detendo, para tanto poder de polícia”. Esse poder de polícia consiste na “faculdade de aplicar multas pecuniárias e sanções disciplinares aos seus membros, suspender o exercício profissional ou até cancelar o registro dos associados”<sup>463</sup>.

Os conselhos profissionais trazem sua condição autárquica, como parte da Administração Pública e da estrutura do Estado, prevista de modo expresso em suas

---

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2187962>>. Acesso em: 10 abr. 2020.

<sup>461</sup> STF, Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário - RE nº 539.220 AgR/PB*. Primeira Turma. Relator Ministro Roberto Barroso. Julgado em 09 de setembro de 2014. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE+539220%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y9au9dyl>>. Acesso em 27 de abril de 2020.

<sup>462</sup> TCU, Tribunal de Contas da União. *Enunciado da Súmula nº 277/2012*. Acórdão nº 1337. Plenário. Decisão de 30 de maio de 2012. Disponível em: <<https://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/Sumula-TCU-N.-277-12.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

<sup>463</sup> TCU, Tribunal de Contas da União. 2014. *Op. cit.*, p. 33.

normas criadoras. Como visto alhures, as autarquias são pessoas jurídicas de direito público de capacidade exclusivamente administrativa. Como são centros subjetivados de direitos e obrigações distintos do Estado, os assuntos, negócios e recursos dos conselhos profissionais são próprios. Por serem pessoas de direito público, “as autarquias podem ser titulares de interesses públicos, dotada de capacidade exclusivamente administrativa. A atividade que lhe seja cometida é qualificada como típica da Administração Pública, e como tal terá de ser havida”<sup>464</sup>.

Os conselhos profissionais são entidades que, apesar de não integrarem o Orçamento Geral da União e serem regidos por leis próprias, “arrecadam contribuições parafiscais e têm natureza autárquica” e, por isso, sujeitam-se às normas e princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública e LAI<sup>465</sup>.

No Brasil, os conselhos federais e regionais no âmbito de suas áreas específicas de atuação são autarquias responsáveis pela fiscalização das profissões regulamentadas, idealizados e criados como instrumentos de descentralização administrativa. Por isso são definidos como pessoas jurídicas de direito público, com uma função específica de fiscalização de determinada profissão.

Conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>466</sup>, os conselhos profissionais são autarquias classificadas pelo critério da atividade que exercem enquanto pessoas jurídicas profissionais ou corporativas que fiscalizam o exercício das profissões. Na definição de Odete Medauar<sup>467</sup>, os conselhos profissionais são:

[...] organismos destinados, em princípio, a administrar o exercício de profissões regulamentadas por lei federal. São geridos por profissionais da área, eleitos por seus pares. De regra, têm estrutura federativa, com um órgão de nível nacional e órgãos de nível estadual. As leis que regulamentam profissões e criam ordens ou conselhos transferem-lhes competência para exercera fiscalização do respectivo exercício profissional e o poder disciplinar. A chamada polícia das profissões, que originariamente caberia ao poder público, é, assim, delegada às ordens profissionais que, nessa matéria, exercem atribuições típicas do poder público.

---

<sup>464</sup> ALVES, Lilia Mesquita Teixeira. *Op. cit.*, p. 31.

<sup>465</sup> PEREIRA, Débora. *Acesso à Informação. In: Portal de Acesso à Informação do CREA-PR*, 15 de dezembro de 2016. Disponível em: <<http://www.crea-pr.org.br/ws/arquivos/8071>>. Acesso em 05 mai. 2018. p. 01.

<sup>466</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Op. cit.*, p. 380-381.

<sup>467</sup> MEDAUAR, Odete. *Op. cit.*, p. 108.

Para o Conselho Federal de Educação Física - CONFEF<sup>468</sup>, os conselhos profissionais são considerados autarquias porque, além de serem criadas, obrigatoriamente, por lei, que as regem, também possuem natureza jurídica de direito público, sendo classificados como “autarquias corporativas ou autarquias *sui generis*”, levando-se em conta que:

[...] não se constituem em autarquias federais típicas, por possuírem características próprias (não recebem transferências do orçamento da União, seus dirigentes não são nomeados livremente pelo poder Executivo, mas eleitos pelos profissionais congregados na corporação, e seus empregados não são funcionários públicos sujeitos ao regime estatutário)<sup>469</sup>.

Já Hely Lopes Meirelles<sup>470</sup> define os conselhos profissionais como autarquia de regime especial, levando em conta que são legalmente dotadas de privilégios específicos e de elevada autonomia, se comparado com as autarquias comuns ditas comuns.

Como autarquias especiais, na medida em que são pessoas jurídicas de direito público com competências específicas de fiscalizar o exercício técnico e moral das profissões regulamentadas, com autonomia legal para contratar pessoal e administrar seu patrimônio oriundo de impostos, devem obediência à LAI, à luz do inciso II, do parágrafo único, do artigo 1º da referida norma.

Portanto, os conselhos profissionais estão sujeitos às normas que disciplinam a transparência pública e à LAI, tanto no que se refere ao cumprimento das obrigações de transparência ativa no sítio eletrônico oficial da instituição, como quanto ao exercício do direito de acesso à informação pública por parte de qualquer cidadão.

Assim, o STF reconhece a natureza autárquica dos conselhos de fiscalização de atividades profissionais. Também as leis que criam os conselhos profissionais, a

---

<sup>468</sup> CONFEF, Conselho Federal de Educação Física. *Os conselhos profissionais são autarquias federais?* Publicado em janeiro de 2018. Disponível em: <<http://www.confef.org.br/confef/>>. Acesso em: 02 mai. 2018. p. 01.

<sup>469</sup> CONFEF, Conselho Federal de Educação Física. *Op. cit.*, p. 01.

<sup>470</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. cit.*, p. 194.

exemplo da Lei nº 3.268, de 30 de setembro de 1957<sup>471</sup>, que dispõe sobre os conselhos de medicina, reconhecem a natureza jurídica de autarquia desses conselhos, a saber: “artigo 1º: o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Medicina passam a constituírem seu conjunto uma autarquia, sendo cada um deles dotado de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira” (Lei nº 3.268, de 30 de setembro de 1957). Como não poderia deixar de ser, o TCU também reconhece que os conselhos de fiscalização do exercício profissional têm natureza autárquica, arrecadam e gerenciam recursos públicos de natureza parafiscal, estando sujeitos às normas de Administração Pública, e ao controle jurisdicional do TCU<sup>472</sup>.

Diante do exposto, percebe-se que a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.717-6/DF resgatou o entendimento pacífico de que os conselhos profissionais possuem natureza jurídica de autarquia, mais precisamente de uma autarquia corporativa, e estão submetidos ao regime jurídico de direito público, fazendo parte da Administração Pública indireta, o que confirma as características essenciais de uma autarquia pública<sup>473</sup>.

Em suma, os conselhos profissionais são organismos profissionais de direito público com autonomia reconhecida por lei, criadas para salvaguardar o interesse público e os direitos das pessoas, ao mesmo passo em que garantem a autorregulação das profissões que exigem independência técnica para seu exercício, sempre de modo transparente.

---

<sup>471</sup> BRASIL, Legislação. *Lei nº 3.268, de 30 de setembro de 1957*. Dispõe sobre os Conselhos de Medicina, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L3268.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L3268.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2020.

<sup>472</sup> “Acórdão: a respeito dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, a farta jurisprudência desta Corte é no sentido de que tais entidades têm natureza autárquica *sui generis*; arrecadam e gerenciam recursos públicos de natureza parafiscal; sujeitam-se aos princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública; integram, por força constitucional e legal, o *rol* dos jurisdicionados deste Tribunal; estão obrigados a realizar concurso público previamente à contratação de pessoal; e devem observar a licitação prévia para as obras, serviços, compras, alienações e locações” (Acórdão do Tribunal de Contas da União - TCU nº 2.562/2008 - Plenário. *In*: TCU, Tribunal de Contas da União. 2014. *Op. cit.*, p. 120.

<sup>473</sup> ARAÚJO, Daniel Henrique de. 2014. *Op. cit.*, p. 32-33.

## 2.2.2 Atuação do TCU nos Conselhos de Fiscalização do Exercício Profissional

O poder de fiscalizar dos conselhos profissionais emana do poder de polícia e impõe, para seu pleno exercício, a prática de princípios como o da discricionariedade, o da coercibilidade e o da autoexecutoriedade, podendo, em algumas situações, implicar inclusive restrições de direitos individuais em favor dos interesses maiores da coletividade. Os conselhos profissionais, conforme Odete Medauar<sup>474</sup>, compõem uma espécie de “polícia das profissões”:

Trata-se de organismos destinados, em princípio, a administrar o exercício de profissões regulamentadas por lei federal. São geridos por profissionais da área, eleitos por seus pares. De regra, têm estrutura federativa, com um órgão de nível nacional e órgãos de nível estadual. As leis que regulamentam profissões e criam ordens ou conselhos transferem-lhes competência para exercera fiscalização do respectivo exercício profissional e o poder disciplinar. A chamada polícia das profissões, que originariamente caberia ao poder público, é, assim, delegada às ordens profissionais que, nessa matéria, exercem atribuições típicas do poder público.

Atualmente os conselhos de fiscalização do exercício profissional prestam contas anuais ao TCU. Mas não foi sempre assim. Esses conselhos ficaram doze anos fora da relação de entidades obrigadas a prestar contas anualmente ao TCU devido à dispensa formal por meio da edição da Instrução Normativa TCU nº 42/2002<sup>475</sup>, com validade a partir do exercício de 2001, nos seguintes termos: “as entidades de fiscalização do exercício profissional estão dispensadas de apresentar a prestação de contas anual ao Tribunal, sem prejuízo da manutenção das demais formas de fiscalização”.

Em 2012, por meio do Acórdão nº 2.666/2012<sup>476</sup>, o TCU, visando realizar sua missão de controlar a Administração Pública para contribuir com o seu

---

<sup>474</sup> MEDAUAR, Odete. *Op. cit.*, p. 108.

<sup>475</sup> TCU, Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa TCU nº 42 de 03 de julho de 2002*. Revoga os parágrafos 1º e 2º do artigo 18, os parágrafos 1º e 2º do artigo 24, o parágrafo único do artigo 25, e acrescenta o parágrafo 3º do artigo 18, da Instrução Normativa nº 12/1996, para dispensar o encaminhamento da prestação de contas ao Tribunal, nas situações nela especificadas. Revogada pela Instrução Normativa TCU nº 47, de 27 de outubro de 2004. Disponível em: <<https://www.normasbrasil.com.br/norma/?id=74945>>. Acesso em: 05 ago. 2020.

<sup>476</sup> TCU, Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2666/2012 (Processo nº 018.772/2012-9)*. Plenário. Relator Aroldo Cedraz. Data da sessão 03 de outubro de 2012. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2666%2520ANOACORDAO%253A2012/DTRELEVANCIA%2520d](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2666%2520ANOACORDAO%253A2012/DTRELEVANCIA%2520d)>

aperfeiçoamento em benefício da sociedade, determinou que fossem novamente incluído na sistemática de prestação anual de suas contas ordinárias os conselhos fiscalização profissional. Em razão disso, os conselhos foram incluídos na relação dos órgãos e das entidades obrigados a apresentar relatório de gestão a partir do exercício de 2013.

Desde então os conselhos de fiscalização profissional brasileiros precisam elaborar relatórios de gestão e submeter suas contas ao exame e julgamento do TCU. À luz do artigo 71, da Constituição Federal de 1988 e da Lei nº 8.443 de 16 de julho de 1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do TCU, sua missão é julgar as contas dos administradores e dos demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.

Criado em 1890 e inserido nos textos constitucionais desde a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, a jurisdição do TCU abrange todo o Território Nacional, estando sob seu alcance todo e qualquer cidadão que tenha em sua guarda bens ou valores públicos da União ou que tenham dado prejuízo ao Erário Federal (*caput* e parágrafo único do artigo 70, da Constituição Federal de 1988)<sup>477</sup>.

O Tribunal de Contas contempla muitas funções na fiscalização das contas públicas, com destaque para a função judicante, exercida por meio do julgamento das contas apresentadas pelos administradores e responsáveis por bens ou valores públicos; a função normativa, podendo normatizar a apresentação das contas, atualizar o valor das multas e penalidades pecuniárias; a função consultiva por meio de pareceres; a função de ouvidoria para receber denúncias dos cidadãos para aproximar a atuação do controle das demandas sociais<sup>478</sup>.

Por meio da prestação de contas busca-se “comprovar a correta utilização dos recursos públicos (que a todos pertencem) segundo as normas e dispositivos legais vigentes”, além de “asseverar que os resultados/benefícios alcançados foram gerados dentro dos parâmetros da eficácia, eficiência e economicidade”<sup>479</sup>.

---

esc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=f5d0a400-d80c-11ea-8651-1b2aea18d079>. Acesso em: 05 ago. 2020.

<sup>477</sup> TCU, Tribunal de Contas da União. 2014. *Op. cit.*, p. 20.

<sup>478</sup> TCU, Tribunal de Contas da União. 2014. *Op. cit.*, p. 23-24.

<sup>479</sup> TCU, Tribunal de Contas da União. 2014. *Op. cit.*, p. 48.

De acordo com o Regimento Interno do TCU<sup>480</sup>, os Instrumentos de Fiscalização desenvolvidos para que o Tribunal de Contas cumpra adequadamente com as suas diversas competências associadas ao Controle Externo são os seguintes: a) Levantamento; b) Auditoria; c) Inspeção; d) Acompanhamento; e e) Monitoramento. O TCU dispõe ainda da denominada Prestação de Contas, outro instrumento que possibilita o controle e avaliação da gestão pública. As prestações de contas são instrumentos de controle utilizados frequentemente pelo TCU no exercício de suas atividades.

A Instrução Normativa TCU nº 57/2008<sup>481</sup> implantou uma nova sistemática de prestação de contas através da apresentação de relatório de gestão. Conforme o disposto no art. 3º da Instrução Normativa TCU nº 63/2010<sup>482</sup>, os relatórios de gestão devem ser apresentados anualmente ao Tribunal pelos responsáveis pelas unidades jurisdicionadas, relacionadas em decisão normativa, que lhes fixará a forma, conteúdo e prazo. Segundo o disposto no art. 4º da Instrução Normativa TCU nº 63/2010, o Tribunal definirá anualmente, em decisão normativa, as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis terão processos de contas ordinárias constituídos para julgamento, assim como os conteúdos e a forma das peças que os compõem e os prazos de apresentação.

Os conselhos de fiscalização profissional estão sujeitos às normas da Administração Pública e ao controle jurisdicional do TCU, sendo obrigados a prestar contas, por força da Lei nº 8.443 de 16 de julho de 1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do TCU, pelos seguintes motivos<sup>483</sup>:

a) os conselhos de fiscalização profissional são autarquias corporativas, criadas com atribuições de fiscalização do exercício de profissões regulamentadas, detendo, para tanto, poder de polícia, consistente na faculdade de aplicar multas

---

<sup>480</sup> TCU, Tribunal de Contas da União. *Regimento Interno do Tribunal de Contas da União*. Disponível em: <[https://portal.tcu.gov.br/data/files/2A/C1/CC/6A/5C66F610A6B96FE6E18818A8/BTCU\\_01\\_de\\_02\\_01\\_2020\\_Especial%20-%20Regimento\\_Interno.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/2A/C1/CC/6A/5C66F610A6B96FE6E18818A8/BTCU_01_de_02_01_2020_Especial%20-%20Regimento_Interno.pdf)>. Acesso em: 05 ago. 2020.

<sup>481</sup> TCU, Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa TCU nº 57 de 27/08/2008*. Disponível em: <[https://www.normasbrasil.com.br/norma/instrucao-normativa-57-2008\\_77206.html](https://www.normasbrasil.com.br/norma/instrucao-normativa-57-2008_77206.html)>. Acesso em: 05 ago. 2020.

<sup>482</sup> TCU, Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa TCU nº 63 de 01/09/2010*. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/IN/20100903/INT2010-063.rtf>>. Acesso em: 05 ago. 2020.

<sup>483</sup> Vide TCU, Tribunal de Contas da União. 2014. *Op. cit.*, p. 54.

pecuniárias e sanções disciplinares aos seus membros, suspender o exercício profissional ou até cancelar o registro de seus associados;

b) grande parte dos recursos arrecadados pelos conselhos de fiscalização profissional é oriunda das anuidades pagas pelos profissionais que deles fazem parte e destinam-se ao custeio das atividades administrativas das respectivas entidades utilizadas no cumprimento de sua finalidade;

c) sobre os recursos arrecadados pelos conselhos de fiscalização profissional são aplicados os princípios constitucionais e legais inerentes aos tributos e, enquadrando-se como contribuições parafiscais, estão sujeitos ao controle externo, a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio do TCU;

d) por serem recursos públicos, o TCU tem a competência de fiscalizar sua aplicação; e

e) nos conselhos de fiscalização profissional a competência do TCU para fiscalizar a aplicação dos recursos por eles administrados decorre não apenas da natureza jurídica dessas entidades, mas da natureza pública das contribuições arrecadadas.

Os conselhos profissionais, enquanto autarquias que executam atividades típicas da Administração Pública, são submetidos às regras e princípios que regem a Administração Pública, a começar pelo princípio da legalidade. A LAI, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII, do artigo 5º, no inciso II do parágrafo 3º do artigo 37 e no parágrafo 2º do artigo 216, todos da CF/88, insere textualmente as autarquias entre os órgãos públicos que se subordinam ao seu regime.

Nesse sentido é a interpretação do TCU<sup>484</sup>, ao decidir que os conselhos de fiscalização profissional “devem observar as normas gerais e princípios que norteiam a gestão pública responsável, com destaque para a ação planejada e transparente, que possam prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio de suas contas”.

---

<sup>484</sup> Acórdão nº 0341/2004, Plenário, *in* TCU, Tribunal de Contas da União. 2014. *Op. cit.*, p. 126.

Portanto, cabe aos conselhos profissionais, observando as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação; a proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e a proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso (artigo 6º e incisos da LAI).

São definidas pelo artigo 32, e incisos, da LAI, como condutas ilícitas que ensejam responsabilidades dos conselhos profissionais, as seguintes: a) se recusar a fornecer informação requerida, bem como retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa; b) utilizar de modo indevido, ou subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública; c) agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação; d) divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal; e) impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem; f) ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e g) destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.

Assim, quando o acesso a informação foge dos parâmetros de uma comunicação que tenha por objetivo o enlace com a população, dá ensejo à ação do Tribunal de Contas, cujo controle será, num primeiro momento, por meio de apontamentos, que são comunicações ao gestor de que “as informações presentes nos portais de transparência não geram uma comunicação capaz de permitir o controle social da Administração Pública”. Esses apontamentos abrem a oportunidade de correção<sup>485</sup>.

---

<sup>485</sup> BITTENCOURT, Caroline Muller; RECK, Janriê Rodrigues. *Op. cit.*, p. 57.

### **CAPÍTULO 3 - EFICÁCIA DA LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO NOS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO ESTADO DO MARANHÃO**

Um conselho profissional é um agrupamento organizado de profissionais da mesma especialidade tendente ao benefício da comunidade e de seus membros e cujos integrantes são regulamentados para conformidade internacional e nacional da melhoria da especialização que integram. Sua função é cuidar da integridade da profissão, “disciplinando, normatizando e fiscalizando, atuando em caráter preventivo ou, quando necessário, punitivo, sempre buscando preservar a qualidade dos serviços prestados pelos profissionais em benefício da sociedade”<sup>486</sup>. Os conselhos profissionais são:

[...] um braço do Estado para cuidar de cada uma dessas profissões regulamentadas em lei, zelando para que somente aqueles devidamente habilitados possam exercer a profissão e fiscalizando para que estes a exerçam dentro do rigor das normas técnicas, com absoluta perícia e com observância dos padrões éticos estabelecidos<sup>487</sup>.

Como consta no Manual de Orientações do TCU para os Conselhos de Fiscalização das Atividades Profissionais, de 2014<sup>488</sup>, a criação dos conselhos profissionais:

[...] se reveste na tradução da preocupação do legislador em preservar a coletividade do trabalho de profissionais não qualificados. Nesse sentido, houve a definição de instrumentos necessários no arcabouço normativo para a delegação do Estado a fim de que essas entidades detivessem a capacidade adequada de fiscalização e contassem com os recursos necessários para exercer essa nobre tarefa, em especial por meio do recolhimento de contribuições junto a seus filiados.

---

<sup>486</sup> BRENDA, Zulmir. *Qual é o papel dos conselhos profissionais?*. In: *Conselho Federal de Contabilidade - CFC*, 2019. Disponível em: <<https://cfc.org.br/destaque/%EF%BB%BFqual-e-o-papel-dos-conselhos-profissionais/>>. Acesso em: 17 abr. 2020. p. 01.

<sup>487</sup> BRENDA, Zulmir. *Op. cit.*, p. 01.

<sup>488</sup> TCU, Tribunal de Contas da União. 2014. *Op. cit.*, p. 03.

Desse modo, enquanto a União segue legislando sobre política e diretrizes, e cuidando das relações do trabalho, política salarial e regulação profissional em geral, os conselhos de fiscalização profissional tratam de aplicar as normas específicas relacionadas ao exercício de cada profissão.

Para cumprir suas obrigações legais, os conselhos profissionais devem ter em mente “a regra de que a coisa pública deve ser cuidada à luz do princípio da transparência”, especialmente quanto à prestação de contas, para que reflita, com a maior fidelidade possível, aquilo que o conselho profissional realizou em efetivo com os valores arrecadados. É por meio do acesso à informação que a sociedade pode de fato avaliar como transcorreu a aplicação dos recursos<sup>489</sup>.

Este capítulo tem como objetivo identificar os pontos vulneráveis e contribuir para o aumento da percepção dos conselhos de fiscalização de profissões no Maranhão<sup>490</sup> quanto aos requisitos que devem ser cumpridos na publicação das suas informações de interesse público, bem como fomentar melhorias espontâneas, especialmente no setor de transparência pública ativa e induzir melhorias na divulgação de informações, incentivando a mudança cultural do sigilo para a publicidade e comportamental da administração dos conselhos profissionais para que viabilizem a prática do direito de acesso à informação.

A partir da confirmação ou não das hipóteses testáveis, a pretensão é fazer o diagnóstico e apresentar soluções no sentido de que todos os conselhos de fiscalização de profissões no Maranhão garantam aos cidadãos maranhenses o amplo direito de acesso às suas informações, conforme previsão da Lei de Acesso à Informação e normas correlatas.

Nesse momento passa-se a apresentar os achados sobre a eficácia da LAI nos conselhos de fiscalização do exercício profissional com circunscrição no Estado do

---

<sup>489</sup> TCU, Tribunal de Contas da União. 2014. *Op. cit.*, p. 06.

<sup>490</sup> Exemplo de conselhos profissionais com circunscrição no Estado do Maranhão: Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional, Conselho Regional dos Despachantes Documentalista, Ordem dos Advogados do Brasil, Conselho Regional de Odontologia, Conselho Regional Biblioteconomia, Conselho Regional de Medicina, Conselho Regional dos Corretores de Imóveis, Conselho Regional de Enfermagem, Conselho Regional de Contabilidade, Conselho Regional de Educação Física, Conselho Regional de Química, Conselho Regional dos Representantes Comerciais, Conselho Regional Engenharia Arquitetura Agronomia, Conselho Regional de Serviço Social, Conselho de Radiologia, Conselho Regional da Ordem dos Músicos do Brasil, Conselho Regional de Medicina Veterinária, Conselho Estadual da AABB, Conselho Regional de Farmácia, Conselho Regional de Economia, Conselho Regional de Administração.

Maranhão. Assim, no tópico seguinte trataremos da caracterização da pesquisa com a exposição do universo, população e amostra trabalhados durante o estudo. Não obstante a ausência de integração no Orçamento Geral da União - OGU, estas autarquias, pelas atividades públicas executadas, submetem-se às determinações da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011<sup>491</sup>.

### 3.1 Caracterização da Pesquisa: Universo, População e Amostra

O público alvo da pesquisa são os conselhos de fiscalização do exercício profissional com circunscrição no Estado do Maranhão, que somam um total de trinta e uma (31) instituições, no entanto, foram retirados a Ordem dos Advogados do Brasil e Conselho dos Despachantes do Maranhão, o primeiro por ser considerado uma autarquia *sui generis*<sup>492</sup> e o segundo, instituição privada<sup>493</sup> não submetida ao TCU.

Dessa forma, a amostra restringe-se aos conselhos estaduais que apresentam regulamentação própria e são fiscalizados pelo TCU, somando o total de vinte e nove conselhos. E para a seleção desta comunidade, empenharam-se os relatórios e as publicações do TCU<sup>494</sup>. Veja-se:

---

<sup>491</sup> TCU, Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 0096/2016 (Processo nº TC 014.856/2015-8)*. Plenário. Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira. Data da sessão 27 de janeiro de 2016. Disponível em: < [http://transparencia.cfo.org.br/wp-content/uploads/2018/03/idSisdoc\\_10310026v18-02-ACORDAO-MIN-WDO-2015-12-17.pdf](http://transparencia.cfo.org.br/wp-content/uploads/2018/03/idSisdoc_10310026v18-02-ACORDAO-MIN-WDO-2015-12-17.pdf)>. Acesso em: 21 abr. 2020.

<sup>492</sup> BECK, Francisco Schuh. *O julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade - Adin nº 3026/DF pelo Supremo Tribunal Federal: a definição da natureza jurídica da Ordem dos Advogados do Brasil*. In: *Revista Jus Navigandi*, ano 22, nº 5034. Terezina, 13 de abril de 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/55999>>. Acesso em: 04 abr. 2020. p. 01.

<sup>493</sup> Artigo 1º, da Lei nº 10.602, de 12 de dezembro de 2002 (BRASIL, Legislação. *Lei nº 10.602, de 12 de dezembro de 2002*. Dispõe sobre o Conselho Federal e os Conselhos Regionais dos Despachantes Documentalistas e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10602.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10602.htm)>. Acesso em: 21 abr. 2020).

<sup>494</sup> TCU, Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1925/2019 (Processo nº TC 036.608/2016-5)*. Plenário. Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira. Data da sessão 21 de agosto de 2019. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F6CE2CC33016CF79168960FEC&inline=1>>. Acesso em: 21 abr. 2020.

Quadro 1 - Panorama sobre a lei de criação dos Conselhos Profissionais.

<b>CONSELHOS</b>	<b>LEI DE CRIAÇÃO</b>
Administração	Lei 4.769/1965
Arquitetura e Urbanismo	Lei 12.378/2010
Biblioteconomia	Lei 4.084/1962
Biologia	Lei 6.684/1979
Biomedicina	Lei 6.684/1979 e Lei 7.017/1982
Contabilidade	Decreto-Lei 9.295/1946
Corretores de Imóveis	Lei 6.530/1978
Economia	Lei 1.411/1951 e Lei 6.537/1978
Economistas Domésticos	Lei 8.042/1990
Educação Física	Lei 9.696/1998
Enfermagem	Lei 5.905/1973
Engenharia e Agronomia	Decreto 23.569/1933 e Lei 5.194/1966
Estatística	Lei 4.739/1965 e Decreto 62.497/1968
Farmácia	Lei 3.820/1960
Fisioterapia e TO	Lei 6.316/1975
Fonoaudiologia	Lei 6.965/1981
Medicina	Lei 3.268/1957
Medicina Veterinária	Lei 5.517/1968 e Decreto 64.704/1969
Museologia	Lei 7.287/1984 e Decreto 91.775/1985
Músicos	Lei 3.857/1960
Nutricionistas	Lei 6.583/1978
Odontologia	Lei 4.324/1964 e Decreto 68.704/1971
Relações Públicas	Decreto-Lei 860/1969
Psicologia	Lei 5.766/1971 e Decreto 79.822/1979
Química	Lei 2.800/1956
Representantes Comerciais	Lei 4.886/1965
Serviço Social	Lei 8.662/1993
Técnicos em Radiologia	Lei 7.394/1985 e Decreto 92.790/1986
Técnicos Industriais	Lei 13.639/2018

Fonte: elaborado pela autora

Registra-se, ainda, a ampliação dos conselhos assinalados pelo TCU, com a contabilização do Conselho dos Técnicos Industriais, autarquia recentemente instituída pela Lei Federal nº 13.639, de 2018, que possui regional com sede e abrangência no Estado do Maranhão.

Na conferência das páginas existentes na *web*, foram encontrados vinte e nove *websites on-line* e em pleno funcionamento, que permitiram a realização inicial da pesquisa. Contudo, em um segundo momento, houve a exclusão do Conselho Regional de Odontologia do Maranhão, em razão da manutenção do portal de transparência no período da pesquisa, e da Ordem dos Músicos do Maranhão<sup>495</sup> pela ausência de área voltada para o acesso à informação, ficando nesta etapa apenas vinte e sete conselhos.

Com a análise dos *websites*, procurou-se averiguar a característica destes ambientes, em especial, áreas referentes à LAI, bem assim, a divulgação dos dados mínimos exigidos neste normativo. A conferência dessa informação foi efetuada nos meses de julho de 2018 e abril de 2020. Veja os endereços eletrônicos dos conselhos profissionais pesquisados:

Quadro 2 - Relação dos *sites* dos Conselhos Regionais.

<b>CONSELHO REGIONAIS</b>	<b>Website</b>
Conselho Regional de Administração do Maranhão - CRA/MA	<a href="http://www.cra-ma.org.br/">http://www.cra-ma.org.br/</a>
Conselho Regional de Arquitetura e Urbanismo do Maranhão - CAU/MA	<a href="https://www.cauma.gov.br/">https://www.cauma.gov.br/</a>
Conselho Regional de Biblioteconomia da 13ª Região - CRB-13ª	<a href="https://crb13.org.br/">https://crb13.org.br/</a>
Conselho Regional de Biologia da 5ª Região - CRBIO 05ª	<a href="http://www.crbio05.gov.br/">http://www.crbio05.gov.br/</a>
Conselho Regional de Biomedicina da 2ª Região - CRBM 2ª	<a href="https://crbm2.gov.br/">https://crbm2.gov.br/</a>
Conselho Regional de Contabilidade do Maranhão - CRC/MA	<a href="https://www.crcma.org.br/newsite/">https://www.crcma.org.br/newsite/</a>

<sup>495</sup> O STF decidiu pela inconstitucionalidade material da lei regulamentadora da profissão pela ausência de potencial lesivo do exercício da atividade de músico, sendo garantido a liberdade de expressão. (STF, Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 795.467/SP. Repercussão Geral. Relator Ministro Teori Zavascki. Decisão de 05 de junho de 2014. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6242682>>. Acesso em: 27 abr. 2020).

Conselho Regional de Corretores de Imóveis do Maranhão - CRECI/MA	<a href="https://www.crecima.gov.br/">https://www.crecima.gov.br/</a>
Conselho Regional de Economia do Maranhão - CORECON/MA	<a href="http://www.corecon-ma.org.br/">http://www.corecon-ma.org.br/</a>
Conselho Regional de Economistas Domésticos - CRED III	<a href="https://cred3.org.br/">https://cred3.org.br/</a>
Conselho Regional de Educação Física - CREF15	<a href="http://www.cref15.org.br/">http://www.cref15.org.br/</a>
Conselho Regional de Enfermagem do Maranhão - COREN/MA	<a href="http://www.corenma.gov.br/site/">http://www.corenma.gov.br/site/</a>
Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Maranhão -CREA/MA	<a href="http://www.creama.org.br/new/">http://www.creama.org.br/new/</a>
Conselho Regional de Estatística da 3ª Região - CONRE-3	<a href="http://www.conre3.org.br/portal/sistema-confeconre/">http://www.conre3.org.br/portal/sistema-confeconre/</a>
Conselho Regional de Farmácia do Estado do Maranhão - CRF/MA	<a href="https://www.crfma.org.br/">https://www.crfma.org.br/</a>
Conselho Regional de Fisioterapia Terapia Ocupacional - CREFITO16	<a href="http://crefito16.gov.br/site/">http://crefito16.gov.br/site/</a>
Conselho Regional de Fonologia da 8ª Região - CREFONO8	<a href="http://www.crefono8.gov.br/">http://www.crefono8.gov.br/</a>
Conselho Regional de Medicina do Maranhão - CRM/MA	<a href="http://www.crmma.org.br/">http://www.crmma.org.br/</a>
Conselho Regional de Medicina Veterinária do Maranhão - CRMV/MA	<a href="https://www.crmvma.org/">https://www.crmvma.org/</a>
Conselho Reg da Ordem dos Músicos do Brasil do Maranhão - OMBR	<a href="https://ombrj.org.br/conselhos/maranhao/">https://ombrj.org.br/conselhos/maranhao/</a>
Conselho Regional de Museologia da 4ª Região - COREM 4R	<a href="http://www.museologo.org.br/">http://www.museologo.org.br/</a>
Conselho Regional de Nutrição da 6ª Região - CRN6	<a href="https://crn6.org.br/">https://crn6.org.br/</a>
Conselho Regional de Odontologia do Maranhão - CRO/MA	<a href="https://www.croma.org.br/">https://www.croma.org.br/</a>
Conselho Regional de Psicologia do Maranhão - CRP/MA	<a href="http://www.crpma.org.br/">http://www.crpma.org.br/</a>
Conselho Regional de Química da 11ª Região - CRQ-XI	<a href="https://www.crq11.org/">https://www.crq11.org/</a>
Conselho Regional de Radiologia da 17ª Região - CRTR17	<a href="https://www.crtr17.gov.br/">https://www.crtr17.gov.br/</a>
Conselho Regional das Relações Públicas da 6ª Região - CONRERP 6	<a href="https://www.conrerp6.org.br/">https://www.conrerp6.org.br/</a>
Conselho Regional dos Rep. Comerciais do Maranhão - CORE/MA	<a href="http://www.coremaranhao.org.br/">http://www.coremaranhao.org.br/</a>
Conselho Regional de Serviço Social do Maranhão - CRESS/MA	<a href="http://www.cressma.org.br/">http://www.cressma.org.br/</a>

Conselho dos Regional dos Técnicos Industriais da 2ª Região - CRT/02	<a href="https://www.crt02.gov.br/">https://www.crt02.gov.br/</a>
--	---

Fonte: Elaborado pela autora

Quanto à análise dos dados levantados, foi empregado o uso de tabelas e quadros demonstrativos, gráficos e figuras relevantes para a comparação dos dados coletados nos *websites*. A maioria das informações encontradas puderam ser tratadas utilizando-se o *software Microsoft Excel e Word*.

Os procedimentos metodológicos empregados nessa pesquisa tiveram como objetivo a obtenção de dados para descrição dos resultados, possibilitando a discussão destes com a literatura e a comprovação da mitigação da LAI pelos conselhos de fiscalização do exercício profissional.

### **3.2 Apresentação e Análise dos Dados**

A apresentação e análise dos dados serão feitos em dois aspectos. O primeiro voltar-se-á a disponibilização do acesso à informação nos *websites* dos conselhos, buscando indícios da fomentação da transparência ativa, e por último, quanto a validade do conteúdo, a divulgação das informações mínimas exigidas Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

#### **3.2.1 Acesso à Informação nos *websites***

A análise dos *sites* consubstanciou-se: a) na criação de área específica para divulgação das informações (artigo 8º, parágrafo 2º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011); b) na divulgação de endereço, telefone e horários de atendimento ao público (artigo 8º, parágrafo 1º, inciso I, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011); c) na instituição do SIC (artigo 9º, inciso I, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011); d) na disponibilidade de acesso a Ouvidoria por meio do *site* (artigo 8º, parágrafo 3º, inciso III, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011); e) na implementação de ferramentas de acessibilidade aos portadores de deficiências

especiais (artigo 8º, parágrafo 3º, inciso VIII, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011).

Foram visitados os *websites* dos seguintes conselhos: CRA/MA, CAU/MA, CRB-13ª, CRBIO 05ª, CRBM 2ª, CRC/MA, CRECI/MA, CORECON/MA, CRED III, CREF15, COREN/MA, CREA/MA, CONRE-3, CRF/MA, CREFITO16, CREFONO8, CRM/MA, CRMV/MA, OMBR, COREM 4R, CRN6, CRO/MA, CRP/MA, CRQ-XI, CRTR17, CONRERP 6, CORE/MA, CRESS/MA e CRT/02.

Observou-se que quase todos os Conselhos Regionais possuem, em seus *sites*, área específica para a divulgação de informações, seja por meio da implantação do portal da transparência, ou através da disponibilização de ícone de acesso à informação, e apenas um, OMBR<sup>496</sup>, não possui. Vejamos as figuras abaixo:

Figura 01 - Conselho Regional de Administração.



Fonte: CRA - <http://www.cra-ma.org.br/institucional/portal-da-transparencia>.

<sup>496</sup>Conforme o STF, a atividade de músico é manifestação artística protegida pela garantia da liberdade de expressão, não havendo obrigatoriedade de inscrição em Conselho e pagamento de anuidade. (STF, Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 795.467/SP*. Repercussão Geral. Relator Ministro Teori Zavascki. Decisão de 05 de junho de 2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6242682>>. Acesso em: 27 abr. 2020).

Figura 02 - Conselho Arquitetura e Urbanismo.



Fonte: <https://www.cauma.gov.br/portal-da-transparencia/>.

Figura 03 - Conselho Regional de Biblioteconomia



Fonte: <https://crb13.org.br/acesso-a-informacao/>

Figura 04 - Conselho Regional de Biologia.



Fonte: <http://crbio05.gov.br/aceso-a-informacao/>.

Figura 05 - Conselho Regional de Biomedicina



A Lei nº 12.527/2011 regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Essa norma entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades.

A Lei vale para os três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive aos Tribunais de Conta e Ministério Público. Entidades privadas sem fins lucrativos também são obrigadas a dar publicidade a informações referentes ao recebimento e à

Fonte: <https://crbm2.gov.br/portal-da-transparencia/>.

Figura 06 - Conselho Regional de Contabilidade



Fonte: <http://www3.cfc.org.br/spw/PortalTransparencia/Consulta.aspx?CS=bpFuSO09RWI=>.

Figura 07- Conselho Regional de Corretores de Imóveis



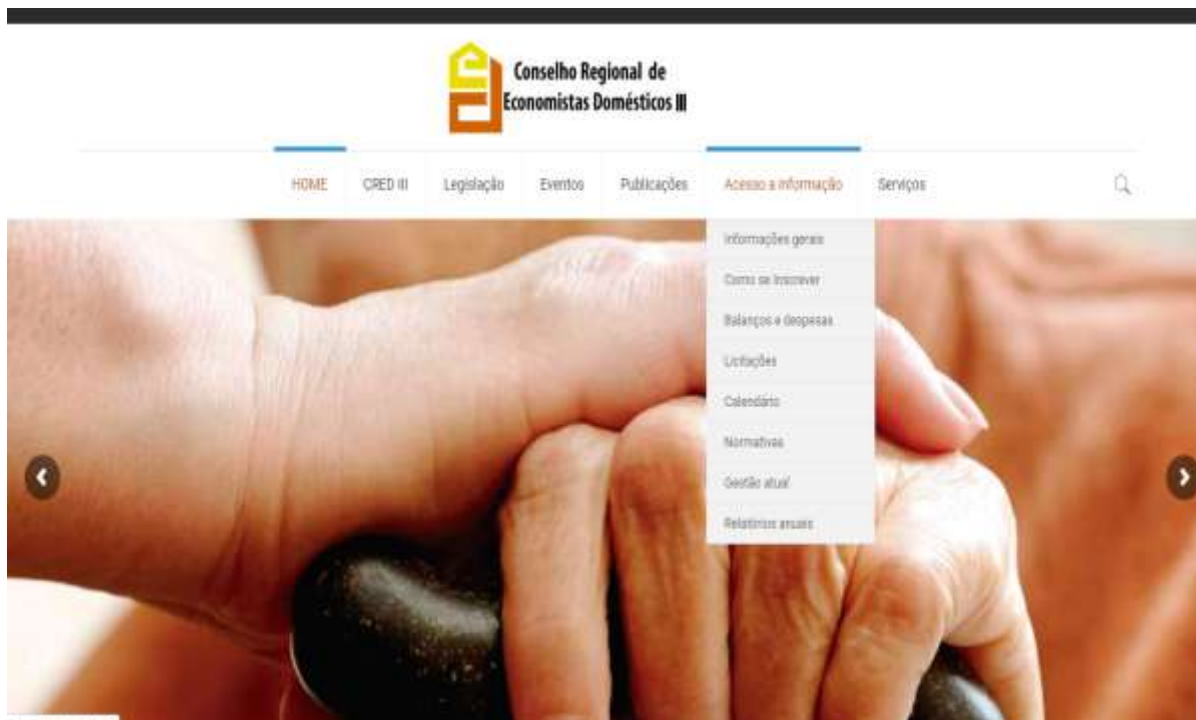
Fonte: <https://www.crecima.gov.br/portal-da-transparencia>.

Figura 08 - Conselho Regional de Economia



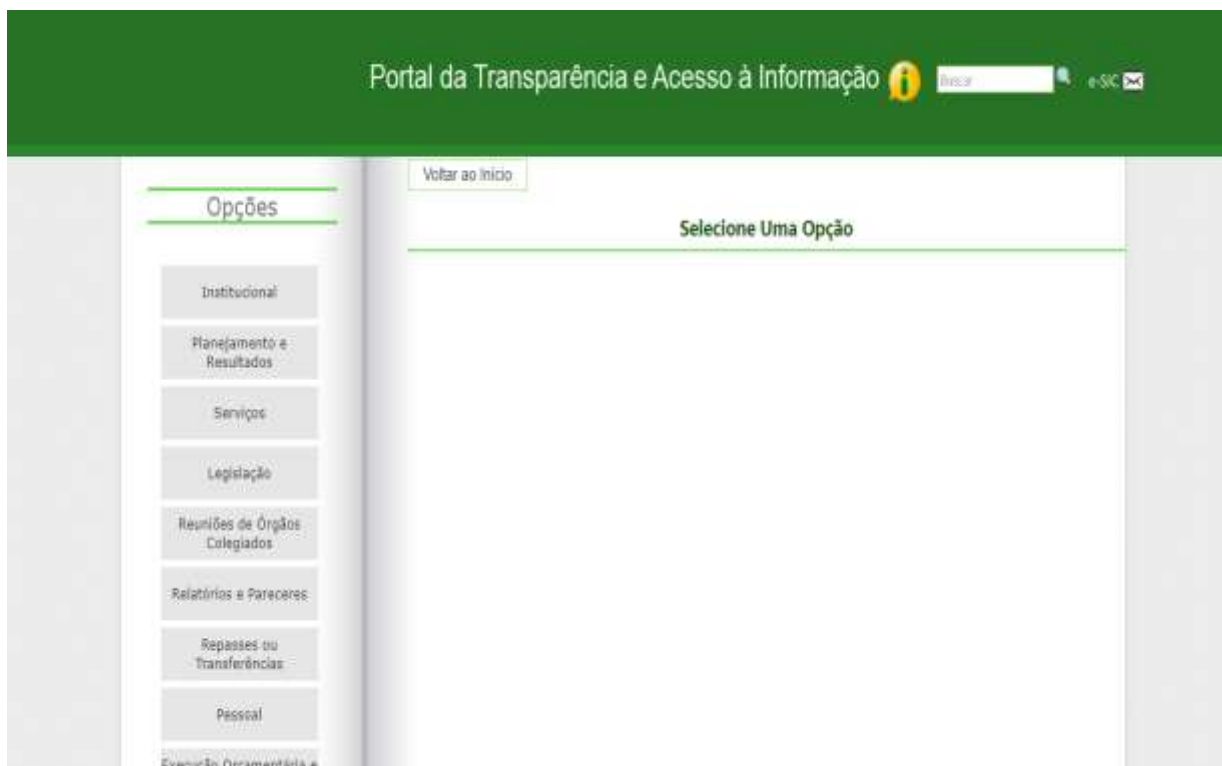
Fonte: <http://www.corecon-ma.org.br/index.php/template/transparencia/>.

Figura 09 - Conselho Regional das Empregadas Domésticas



Fonte: <https://cred3.org.br/>

Figura 10 - Conselho Regional de Educação Física.



Fonte: <http://transparencia.confef.org.br:8099/spw/PortalTransparencia/Consulta.aspx?CS=GysA4H3t72o=>.

Figura 11 - Conselho Regional de Enfermagem



Fonte: <http://ouvidoria.cofen.gov.br/coren-ma/transparencia/>.

Figura 12 - Conselho Regional de Engenharia e Agronomia



Fonte: <http://www.creama.org.br/new/?p=10033>

Figura 13 - Conselho Regional de Estatística da 3ª Região



Fonte: <http://www.conre3.org.br/portal/transparencia/>.

Figura 14 - Conselho Regional de Farmácia



Fonte: <https://crf-ma.implanta.net.br/portalttransparencia/#publico/inicio>.

Figura 15 - Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional



Fonte: <https://crefito-ma.implanta.net.br/portalttransparencia/#publico/inicio>

Figura 16 - Conselho Regional de Fonologia



Fonte: <https://crfa-ce.implanta.net.br/portalttransparencia/#publico/inicio>

Figura 17 - Conselho Regional de Medicina



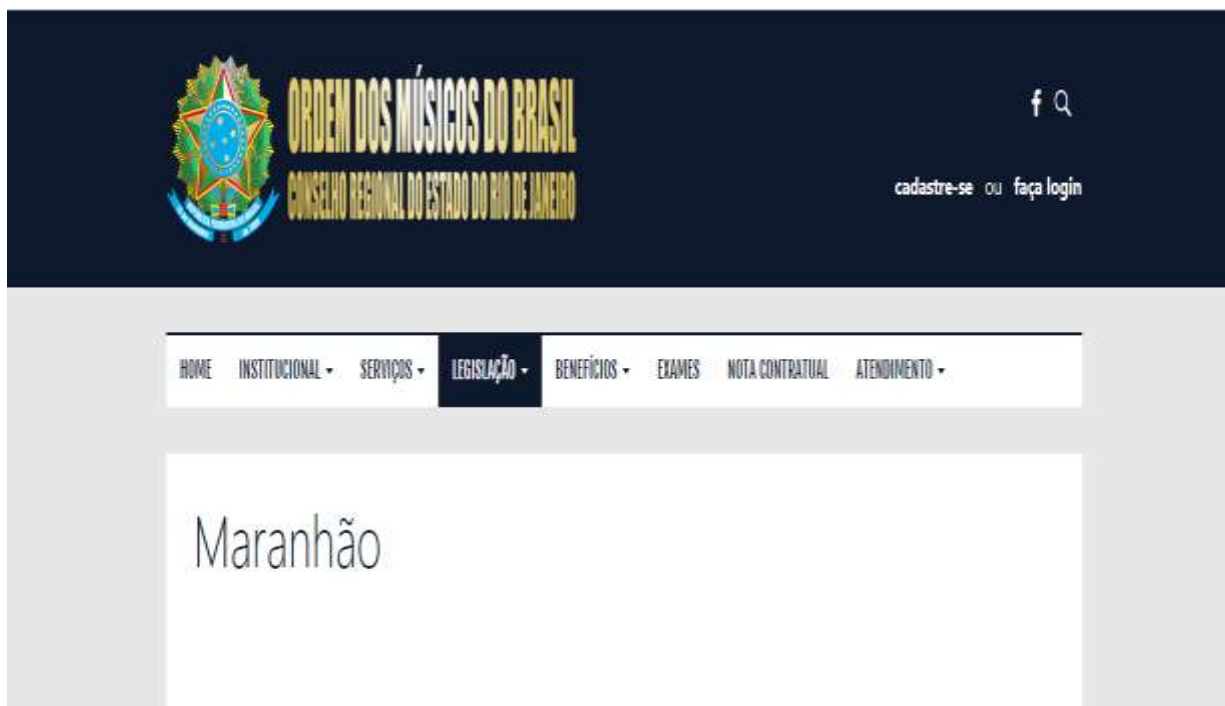
Fonte: <http://transparencia.crmma.org.br/>.

Figura 18 — Conselho Regional de Medicina Veterinária



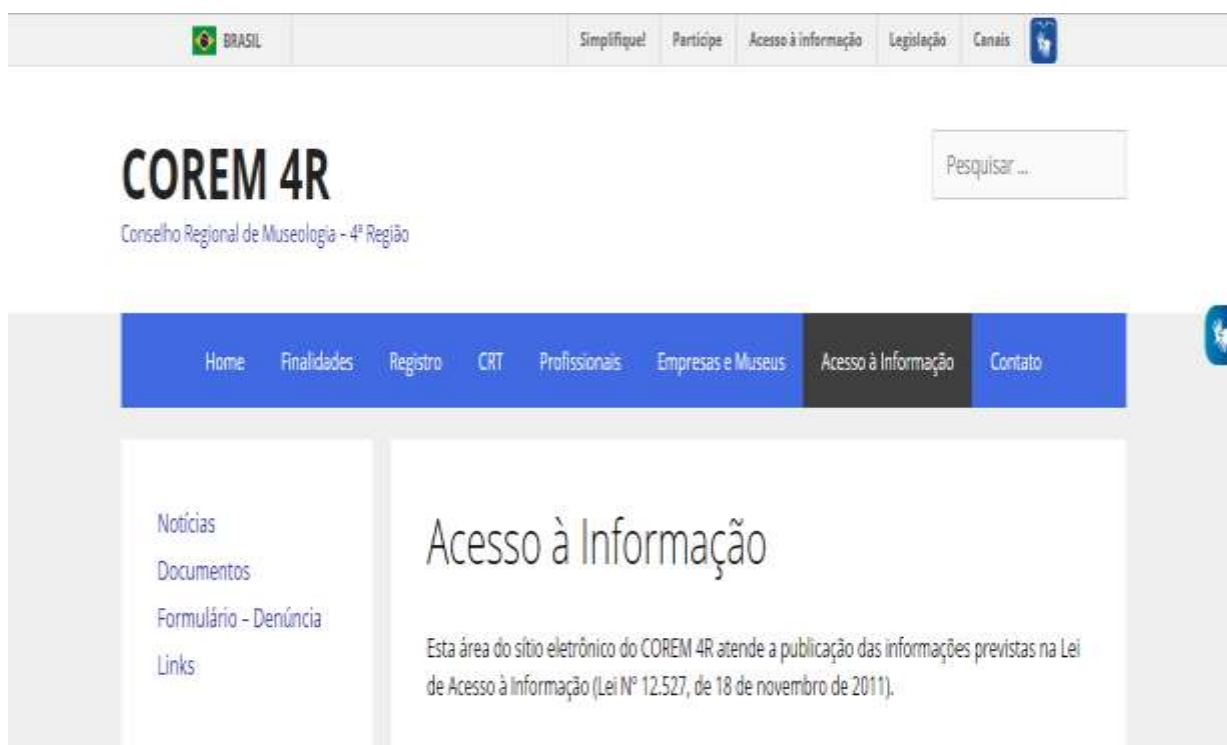
Fonte: <https://crmvma.wixsite.com/transparencia>.

Figura 19 - Conselho da Ordem dos Músicos do Brasil



Fonte: <https://ombrij.org.br/conselhos/maranhao/>.

Figura 20 - Conselho Regional de Museologia



Fonte: <http://www.museologo.org.br/acesso-a-informacao/>.

Figura 21 - Conselho Regional de Nutrição



Fonte: <https://crn6.org.br/>

Figura 22 - Conselho Regional de Odontologia



# EM MANUTENÇÃO!

Fonte: <https://www.croma.org.br/portal-da-transparencia/>.

Figura 23 - Conselho Regional Psicologia

Ir para o conteúdo | Ir para o menu | Ir para a busca | Ir para o rodapé | Acessibilidade: Alto contraste | A- A+ A+

Sistema Conselhos de Psicologia | [Portais de Transparência](#)

## Portal da Transparência

INSTITUCIONAL | LEGISLAÇÃO | PLANEJAMENTO | FINANÇAS | LICITAÇÕES E CONTRATOS | GESTÃO DE PESSOAS | PSICÓLOGOS | INFORMAÇÃO AO CIDADÃO

Você está em: [Transparência do CRP 22](#)

### Informação ao Cidadão

O Portal da Transparência do CRP MA tem a intenção de permitir ao cidadão o acesso transparente e integral a informações diversas sobre a autarquia federal.

A ferramenta atende à [Lei nº 12.527/2011](#), denominada Lei de Acesso à Informação (LAI), regulamentada pelo [Decreto nº 7724/2012](#), que normatiza os artigos 5º e 37 da Constituição Federal ao estabelecer que todas as informações disponíveis em qualquer entidade pública sejam disponibilizadas na internet, com exceção apenas de documentos oficialmente declarados como sigilosos. Com essa medida, o CRP MA reafirma o compromisso firmado com a sociedade e o corpo de psicólogos de dar publicidade e transparência às suas

Informação ao Cidadão

**CIDADÃO**  
Faça aqui seu pedido de acesso à informação

Fonte: <https://transparencia.cfp.org.br/crp22/>.

Figura 24 - Conselho Regional de Química



## INSTITUCIONAL

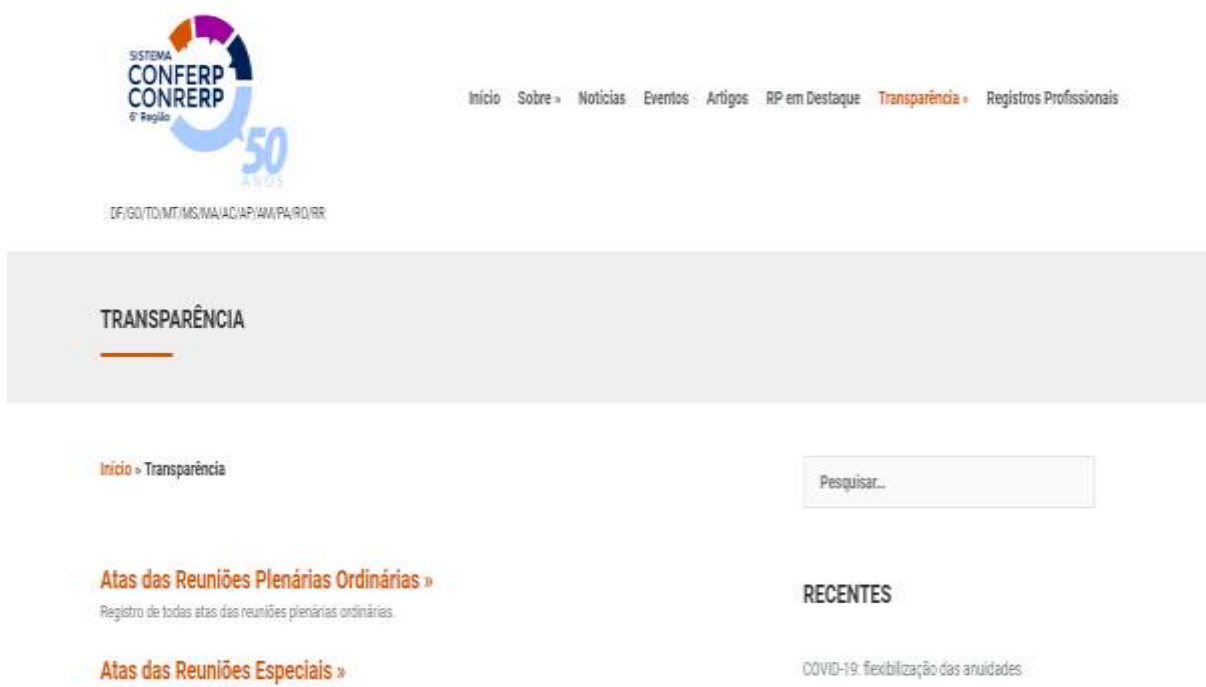
Fonte: <https://www.crq11.org/transparencia/institucional/>.

Figura 25 - Conselho Regional dos Técnicos em Radiologia



Fonte: <https://www.crtr17.gov.br/portal-da-transparencia/>.

Figura 26 - Conselho Regional das Relações Públicas



Fonte: <https://www.conserp6.org.br/transparencia/>.

Figura 27 - Conselho Regional dos Representantes Comerciais



Fonte: <https://core-ma.implanta.net.br/portalttransparencia/#publico/inicio>.

Figura 28 - Conselho Regional de Serviço Social



Fonte: <http://www.cressma.org.br/#transparencia>.

Figura 29 - Conselho Regional dos Técnicos Industriais



Fonte: <https://www.crt02.gov.br/#>.

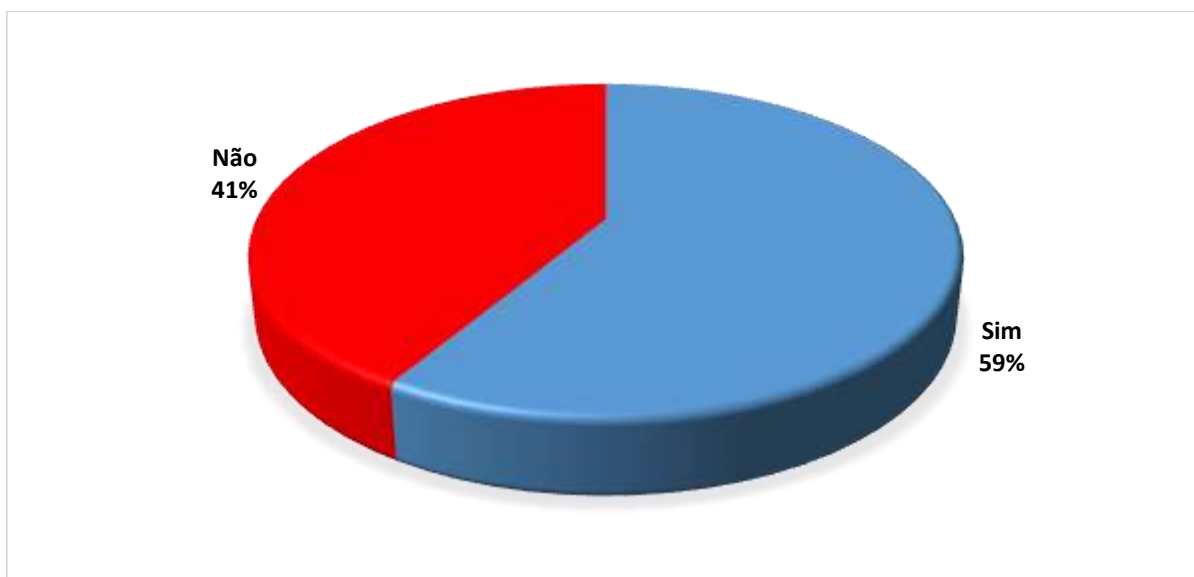
Na apresentação dos *websites*, verificou-se que dois conselhos regionais, CRB 13 e OMBR, não disponibilizam aos seus usuários informações basilares como endereço ou horário de funcionamento, já as outras vinte e sete autarquias divulgam corretamente estes dados.

No quesito implantação do SIC (artigo 9º, inciso I, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) apurou-se que, mesmo com a existência do portal da transparência, em trinta e oito por cento dos Conselhos Regionais, essa ferramenta não é disponibilizada por estes órgãos, não sendo fomentada a transparência.

Todavia, em dezoitos Conselhos, foi encontrada esta ferramenta: CAU/MA, CRB-13ª, CRBIO 05ª, CRC/MA, CREF15, COREN/MA, CREA/MA, CONRE-3, CRF/MA, CREFITO16, CRM/MA, CRMV/MA, COREM 4R, CRN6, CRP/MA, CRTR17, CONRERP 6 e CORE/MA.

Partido dos quesitos analisados até agora, observa-se que dezessete conselhos regionais estão em conformidade e que doze não atendem aos critérios relativos ao acesso à informação, à disposição de endereço / horário de atendimento e à implantação do SIC em seus *websites*. Nesta linha, gráfico abaixo:

Gráfico 01 – Resultado dos itens endereço, funcionamento e implantação do SIC



Fonte: Elaborado pela autora.

Já quanto ao acesso da Ouvidoria pela *web*, notou-se que quatorze Conselhos Regionais não disponibilizam este canal em seus *sites* e quinze, mais que a metade, permitem a comunicação entre os cidadãos e estes órgãos através deste setor em seus endereços eletrônicos.

Registra-se que Ouvidoria<sup>497</sup> é instrumento diferente do SIC, inclusive com funcionalidade distinta, que se presta para reclamações, sugestões, denúncias, acompanhamento e solicitações, e a instituição de uma ferramenta não desobriga a necessidade de implantação da outra.

Estabelecendo-se uma ponte com a Ouvidoria brasileira, verifica-se que a entidade correspondente em Portugal é a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos - CADA, e que na União Europeia existe o Provedor de Justiça Europeu.

A Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos ([www.cada.pt/](http://www.cada.pt/)) é uma entidade administrativa portuguesa independente e de apoio, a bem da clareza e transparência da atuação público-administrativa, que funciona junto à Assembleia da República e tem como fim zelar pelo cumprimento das disposições legais referentes ao acesso à informação administrativa, em especial a já citada Lei nº 26, de 22 de agosto de 2016 (LADA), segundo a qual compete à referida Comissão o seguinte:

Artigo 30º (Competência): 1 - Compete à CADA: a) Elaborar a sua regulamentação interna, a publicar na 2ª série do Diário da República; b) Apreçar as queixas que lhe sejam apresentadas nos termos dos artigos 16º e 26º; c) Emitir parecer sobre o acesso aos documentos administrativos, nos termos da alínea e) do nº 01 do artigo 15º; d) Emitir parecer sobre a comunicação de documentos entre serviços e organismos da Administração Pública, a pedido da entidade requerida ou da interessada, a não ser que se antevêja risco de interconexão de dados, caso em que a questão é submetida à apreciação da Comissão Nacional de Proteção de Dados; e) Pronunciar-se sobre o sistema de registro e de classificação de documentos; f) Emitir parecer sobre a aplicação da presente lei, bem como sobre a elaboração e aplicação de diplomas complementares, por sua iniciativa ou a solicitação da Assembleia da República, do Governo e dos órgãos e entidades a que se refere o artigo 4º; g) Elaborar um relatório anual sobre a aplicação da presente lei e a sua atividade, a enviar à Assembleia da República para publicação e apreciação e ao Primeiro-Ministro; h) Elaborar um relatório, de três em três anos, sobre a disponibilidade de informações do setor público para reutilização e sobre as condições da sua disponibilização, em particular no que respeita às taxas devidas pela reutilização de documentos que sejam

---

<sup>497</sup> BRASIL, Legislação. *Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017*. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm)>. Acesso em: 05 mai. 2020.

superiores aos custos marginais, bem como sobre as práticas no que diz respeito a vias de recurso, o qual deve ser enviado à Assembleia da República, para publicação e apreciação, e ao Primeiro-Ministro, com vista ao seu envio à Comissão Europeia; i) Contribuir para o esclarecimento e divulgação das diferentes vias de acesso aos documentos administrativos no âmbito do princípio da administração aberta; j) Emitir deliberações sobre aplicação de coimas nos processos de contraordenação previstos na presente lei. 2 - Os projetos de pareceres e deliberações são elaborados pelos membros da CADA, com o apoio dos serviços técnicos. 3 - Os pareceres são publicados nos termos do regulamento interno (Lei Portuguesa nº 26, de 22 de agosto de 2016).

Em Portugal, a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos é a responsável pelo cumprimento da lei de acesso aos documentos administrativos. Quando o acesso a algum documento público for solicitado, os órgãos e entidades prestarão, através dos seus funcionários, assistência ao público na identificação dos documentos pretendidos, designadamente informando sobre a forma de organização e utilização dos seus arquivos e registros, devendo expor à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos eventuais dúvidas sobre a decisão a proferir, a fim de esta entidade emitir parecer.

Na União Europeia existe o Provedor de Justiça Europeu (*European Ombudsman*), introduzido na sua ordem jurídica pelo Tratado de Maastricht (formalmente Tratado da União Europeia - TUE), assinado em 07 de fevereiro de 1992, que tem as funções básicas de proporcionar aos cidadãos da União uma instância específica de recepção das suas queixas e de submeter o funcionamento da Administração Pública Eurocomunitária a um controle por parte dos administrados e não apenas dos cidadãos da União, como instrumento idóneo de garantia dos princípios fundamentais da legalidade e da transparência e de aproximação dos particulares à ação administrativa dos decisores da União Europeia<sup>498</sup>.

De acordo com o artigo 138º-E do Tratado da União Europeia (na versão Maastricht, de 1992), cabia ao Parlamento Europeu nomear um Provedor de Justiça, com poderes para “receber queixas apresentadas por qualquer cidadão da União ou qualquer pessoa singular ou coletiva com residência ou sede estatutária num Estado-Membro”, sobre “casos de má administração na atuação das Instituições ou organismos comunitários, com exceção do Tribunal de Justiça e do Tribunal de

---

<sup>498</sup> DUARTE, Maria Luísa. *União Europeia: estática e dinâmica da ordem jurídica eurocomunitária*. Coimbra: Almedina, 2011. p. 276.

Primeira Instância no exercício das respectivas funções jurisdicionais” (artigo 138º-E, do Tratado da União Europeia de 1992)<sup>499</sup>.

Para atender sua missão, o Provedor de Justiça da União Europeia “procederá aos inquéritos que considere justificados, quer por sua própria iniciativa, quer com base nas queixas que lhe tenham sido apresentadas, diretamente ou por intermédio de um membro do Parlamento Europeu”, exceto no caso de fatos ou atos objeto de processo jurisdicional. Quando o Provedor de Justiça constatar uma situação de má administração, deverá apresentar o tema à Instituição em causa, que terá um prazo de três meses para lhe apresentar a sua posição. Em seguida, o Provedor de Justiça envia um relatório ao Parlamento Europeu e à Instituição, informando também à pessoa que apresentou a queixa, sobre o resultado dos inquéritos. O Provedor de Justiça Europeu exerce suas funções de forma independente e no cumprimento dos seus deveres, não solicitará nem aceitará instruções de qualquer organismo (artigo 138º-E, do Tratado da União Europeia de 1992).

Nos dias atuais a figura do Provedor de Justiça Europeu já está consagrada, com fundamento normativo em diversos textos legais, a exemplo do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia - TFUE (artigos 20º, nº 02, alínea “d”, 24º, parágrafo 3º e 228º) e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia - CDFUE (artigo 43º)<sup>500</sup>.

O Provedor de Justiça Europeu deverá pautar suas funções pelos princípios da independência, da exclusividade e com relativa inamovibilidade, num regime equivalente ao previsto para os membros da Comissão, do Tribunal de Contas e dos Tribunais da União Europeia<sup>501</sup>:

Artigo 228º [...]; 3: o Provedor de Justiça exercerá as suas funções com total independência. No cumprimento dos seus deveres, não solicitará nem aceitará instruções de qualquer Governo, instituição, órgão ou organismo. Enquanto durarem as suas funções, o Provedor de Justiça não pode exercer qualquer OUTRA atividade profissional, remunerada ou não (Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia - TFUE).

---

<sup>499</sup> ABREU, Joana Covelo de. *Provedor de Justiça Europeu*. In: ABREU, Joana Covelo de; REIS, Liliana (coords.). *Instituições, órgãos e organismos da União Europeia: um quadro institucional único?*, no prelo.

<sup>500</sup> UE, União Europeia. Legislação. *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. Adotada em 2000 (2000/C 364/01). Disponível em: <[https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf)>. Acesso em: 05 mai. 2020.

<sup>501</sup> DUARTE, Maria Luísa. *Op. cit.*, p. 276.

Apesar de a sua atuação se encontrar limitada, na medida em que suas decisões assumem a forma de recomendações, sem poder de coercibilidade, a figura do Provedor de Justiça Europeu ganhou visibilidade no que diz respeito à garantia de acesso do público aos documentos administrativos, assumindo papel preponderante em matéria de acesso a documentos de algumas das instituições da União<sup>502</sup>.

Tanto a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, quanto o Provedor de Justiça Europeu e a Ouvidoria, são instituições incumbidas de investigar reclamações relativas a casos de má administração, pública ou privada, dependendo do caso. São espaços que funcionam como uma ponte entre os cidadãos e as instituições, canais abertos para ouvir reivindicações, denúncias, sugestões e elogios referentes aos mais variados serviços disponíveis à população. Qualquer pessoa que se sinta refém da ineficiência de serviços prestados à sociedade, ou seja, que não se sinta totalmente atendido, em seus direitos, por outros canais disponíveis às suas reivindicações, pode buscar o auxílio desses órgãos.

É desejável que o princípio de transparência ativa seja devidamente promovido, de forma a permitir a garantia de acesso de todos à informação pública, em condições de plena acessibilidade e disponibilidade, sem a necessidade de prévia iniciativa do cidadão. Para tanto, é preciso estabelecer a obrigação de todos os órgãos e entidades abrangidos pela LAI, para que disponibilizem em seus sítios eletrônicos, de forma completa, organizada e em linguagem clara e de fácil compreensão, um elenco significativo de informações e documentação que, pela natureza e relevância, deve ser considerado público e, por isso, obrigatoriamente objeto de ampla divulgação. No entanto, quando por algum motivo o princípio da transparência não é eficazmente atendido, o cidadão precisa contar com o auxílio de alguma instituição que possa ouvi-lo e socorrê-lo, no caso, a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos portuguesa, o Provedor de Justiça europeu e a Ouvidoria brasileira.

No Brasil, os conselhos que possuem acesso à Ouvidoria pelos *websites* são: CRA/MA, CAU/MA, CRB-13<sup>a</sup>, CRBIO-05<sup>a</sup>, CRC/MA, CRECI/MA, CREF 15, COREN/MA, CREA/MA, CONRE-3, CRM/MA, CRN6, CRQ-XI, CONRERP6 e CORE/MA.

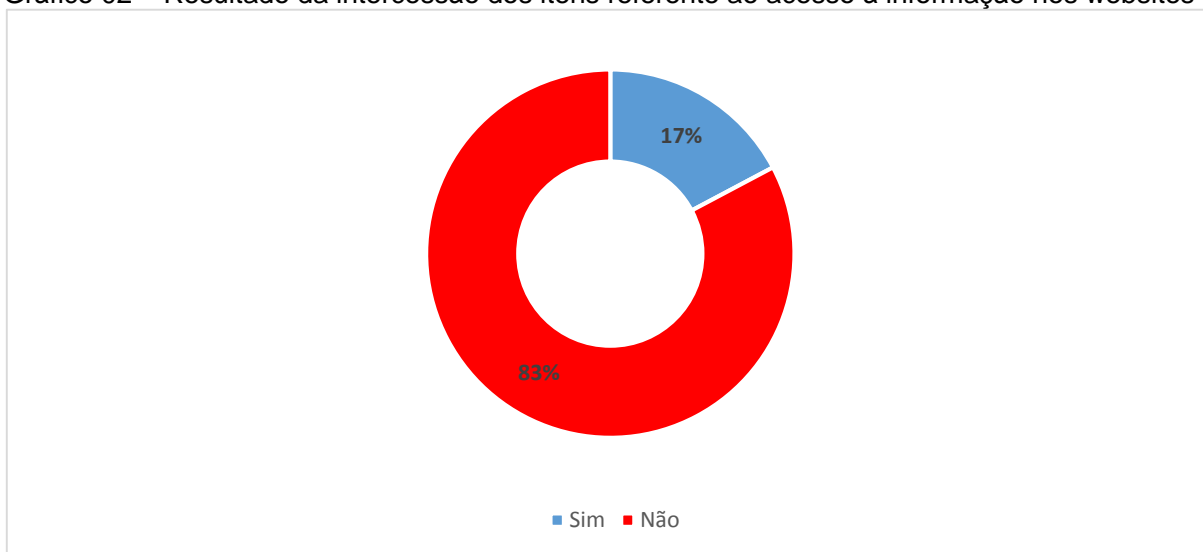
---

<sup>502</sup> DUARTE, Maria Luísa. *Op. cit.*, p. 278.

E por último, averiguou-se que apenas onze Conselhos Regionais adotam medidas para garantir a acessibilidade dos seus *websites* por pessoas com deficiência: CRA/MA, CAU/MA, CRC/MA, CRF/MA, CREFITO16, CREFONO8, CRM/MA, COREM 4R, CRP/MA, CORE/MA e CRESS/MA.

Assim, analisando todos os critérios apresentados nessa pesquisa, observou-se que apenas cinco conselhos estão em conformidade com a LAI, a saber: CAU/MA, CRC/MA, CRM/MA, CRN6 e CORE/MA, a saber:

Gráfico 02 – Resultado da intercessão dos itens referente ao acesso à informação nos websites



Fonte: Elaborado pela autora.

Dessa forma, apenas 17% dos conselhos regionais com circunscrição no estado do Maranhão adaptaram seus *websites* às exigências da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, não sendo analisado até aqui o conteúdo das informações disponibilizadas.

### 3.2.2 Disponibilização das informações mínimas legais

Os aspectos analisados referem-se à disponibilização nos portais da transparência, especialmente: a) a estrutura institucional (artigo 8º, parágrafo 1º, incisos I e II, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011); b) os relatórios de auditoria (artigo 7º, inciso VII, alínea “b”, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011); c) os convênios e transferências (artigo 8º, parágrafo 1º, inciso II, da Lei nº

12.527, de 18 de novembro de 2011); d) as receitas (artigo 8º, parágrafo 1º, inciso II, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011); e) as despesas (artigo 8º, parágrafo 1º, inciso III, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011); f) a relação de empregados e salários (artigo 8º, parágrafo 1º, inciso III, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011); g) as licitações e contratos (artigo 8º, parágrafo 1º, inciso IV, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011); h) as diárias e passagens (artigo 8º, parágrafo 1º, inciso III, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011); e i) as perguntas frequentes (artigo 8º, parágrafo 1º, inciso VI, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011).

Este tópico ainda verifica o formato dos dados disponibilizados pelos Conselhos Regionais, notadamente a abertura dos arquivos, estrutura e visibilidade por máquina (artigo 8º, parágrafo 3º, inciso II e III, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), bem assim a atualização das informações dispostas nos *websites* (artigo 8º, parágrafo 3º, inciso VI, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011).

Os conselhos regionais estudados nesta etapa são: CRA/MA, CAU/MA, CRB-13ª, CRBIO 05ª, CRBM 2ª, CRC/MA, CRECI/MA, CORECON/MA, CRED III, CREF15, COREN/MA, CREA/MA, CONRE-3, CRF/MA, CREFITO16, CREFONO8, CRM/MA, CRMV/MA, COREM 4R, CRN6, CRP/MA, CRQ-XI, CRTR17, CONRERP 6, CORE/MA, CRESS/MA e CRT/02, sendo excluídos a OMBR e o CRO/MA pela ausência de implantação/ativação do portal da transparência.

Na análise dos portais da transparência, quanto à apresentação da estrutura institucional, qual seja: organograma, resoluções, deliberações, reuniões e atas, dez conselhos (CRA/MA, CRB-13ª, CRBM 2ª, CRED III, CREF15, CREFITO16, CRMV/MA, COREM 4R, CRESS/MA e CRT/02) não disponibilizaram estas informações.

Verificou-se, no estudo, que os resultados de auditoria quase não são divulgados pelos conselhos, apenas sete exibem as auditorias dos órgãos de controle em seus *websites*: CAU/MA, CRC/MA, COREN/MA, CREA/MA, CRM/MA, CRP/MA e CORE/MA.

Na prática, a maioria dos conselhos regionais para atender este item apenas apresentam os relatórios de gestão<sup>503</sup>, não sendo disponibilizado o retorno das auditagens realizadas pelos órgãos de controle, seja interno ou externo.

Os convênios e transferências feitos pelos conselhos regionais também carecem de ampla divulgação em seus portais, pois apenas onze apresentam esta informação: CRBIO 05<sup>a</sup>, CRBM 2<sup>a</sup>, CRC/MA, COREN/MA, CREA/MA, CRM/MA, CRMV/MA, COREM 4R, CRN6, CRTR17 e CRESS/MA.

As receitas e despesas foram divulgadas pela maioria das autarquias. Não houve a apresentação, ou mesmo o detalhamento, em apenas seis conselhos regionais: CRA/MA, CRB-13<sup>a</sup>, CORECON/MA, CREF15, COREM 4R e CRT/02.

A maioria expõe em seus *sites* a relação, bem assim a remuneração de seus funcionários e colaboradores, todavia ainda se evidenciou oito conselhos (CRA/MA, CRB-13<sup>a</sup>, CRED III, CONRE-3, CREFONO 8, COREM 4R, CONRERP-6 e CRT/02) resistentes a esta divulgação, seja pelo não cumprimento, ou mesmo, pela ausência da relação de nomes de seus funcionários, a exemplo do CONRE-3.

A despeito das determinações legais, seis conselhos regionais não costumam divulgar suas licitações e contratos: CORECON/MA, CREF15, COREM 4R, CRTR 17, CONRERP 6 e CORE/MA.

Por outro lado, onze conselhos regionais não detalham os gastos com diárias e passagem: CRA/MA, CRED III, CREF15, CONRE-3, CREFONO 8, COREM 4R, CRQ-XI, CRTR 17, CONRERP 6, CORE/MA e CRT/02.

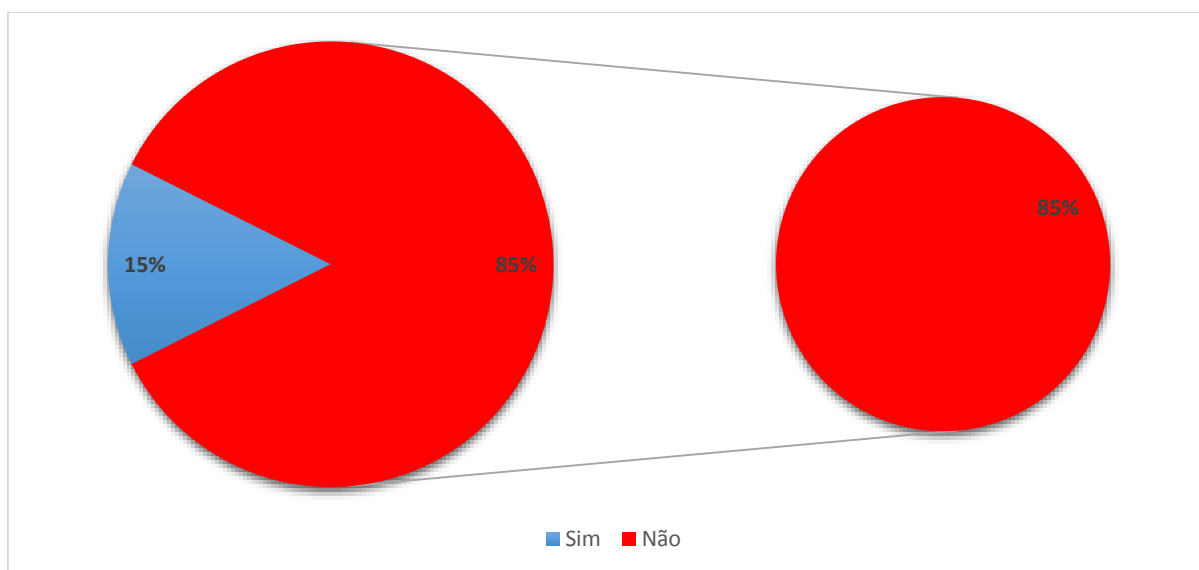
As perguntas frequentes são disponibilizadas nos *sites* de dezenove conselhos: CAU/MA, CRB-13<sup>a</sup>, CRBIO 05<sup>a</sup>, CRBM 2<sup>a</sup>, CRC/MA, CRECI/MA, CRED III, CREF15, COREN/MA, CREA/MA, CONRE-3, CREFITO16, CRM/MA, CRN6, CRP/MA, CRTR17, CORE/MA, CRESS/MA e CRT/02.

Dessa forma, percebe-se, diante dos aspectos acima, que apenas quinze por cento dos conselhos regionais estão em consonância com a LAI: CRC/MA, COREN/MA, CREA/MA e CRM/MA. Veja-se no gráfico:

---

<sup>503</sup> O Relatório de Gestão do Tribunal de Contas da União - TCU é o instrumento anual de prestação de contas, apresentado obrigatoriamente aos órgãos de controle interno e externo nos termos do artigo 70, da Constituição Federal de 1988.

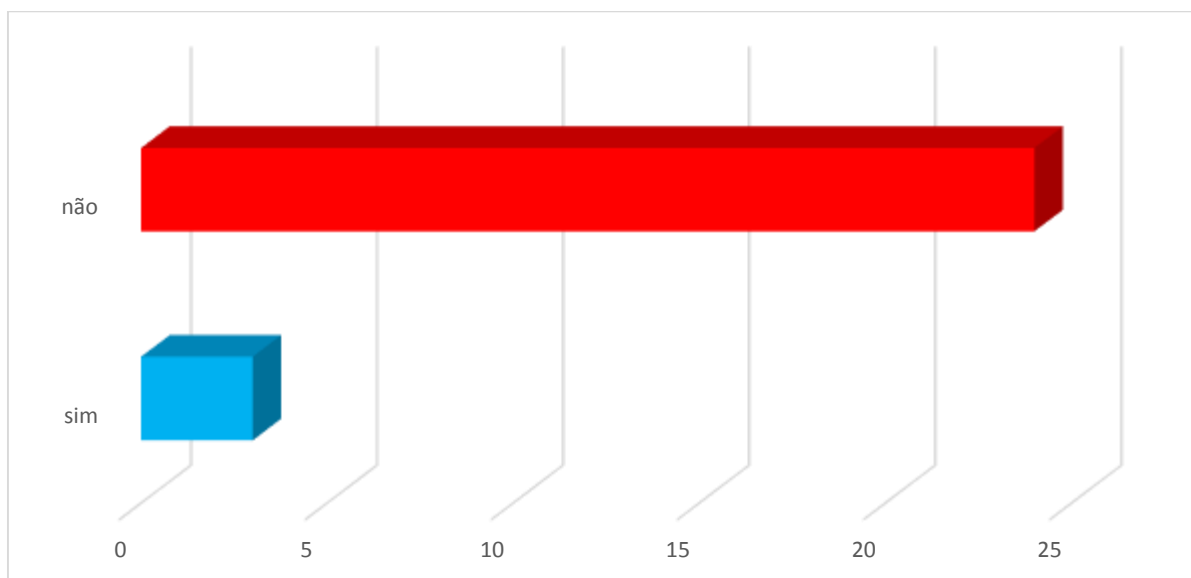
Gráfico 03 – Resultado dos conselhos que disponibilizam as informações mínimas



Fonte: Elaborado pela autora.

Os formatos das informações, quando disponibilizadas, são abertos, permitindo que os dados sejam baixados pelo computador, geralmente *pdf* ou *excel*. Observou-se, ainda, que a maioria das informações postadas nos *websites* dos conselhos regionais estão desatualizadas ou incompletas, e que apenas três mantêm seus portais de transparência atualizados: CRBIO 05<sup>a</sup>, CRC/MA e CREA/MA. Veja-se:

Gráfico 04 – Resultado dos conselhos que atualizam suas informações



Fonte: Elaborado pela autora.

E quando se faz a intercessão dos aspectos analisados nos tópicos 4.2.1 e 4.2.2 deste capítulo, conclui-se, lamentavelmente, que apenas um conselho regional, CRC/MA, está com seu *website* em conformidade com a LAI, disponibilizando em seu portal da transparência, de forma atualizada, aberta e com acessibilidade aos deficientes, as informações mínimas legais, mesmo após mais de oito anos de promulgação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Os problemas enfrentados pela sociedade moderna, cada vez mais tecnológica, complexa e insegura, acabaram cunhando um sentimento generalizado de desconfiança dos administrados em relação às instituições públicas. O caos eminente precisava ser contido para a própria sobrevivência do sistema e o respeito às instituições. Começou-se a pensar numa reengenharia que permitisse a aproximação entre os cidadãos e a Administração Pública. Esse novo conceito de transparência no sentido de abertura da Administração Pública para que fosse acompanhada de perto pelos cidadãos, foi impulsionado nos Estados Unidos da América, no governo de Barack Obama, por meio do *Freedom of Information Act - FOIA Improvement Act of 2016*<sup>504</sup>, que apontou os princípios básicos que seriam levados em consideração para que sua administração fosse transparente, ocasião em que deixou aos cidadãos americanos a seguinte mensagem: “em face da dúvida, a abertura prevalece” (*in the face of doubt, openness prevails*)<sup>505</sup>.

A principal ideia da transparência é o rompimento da regra do sigilo governamental, transformando-a em exceção. Funda-se na ideia de que a Administração Pública deve publicar todos os documentos que estão ao seu alcance, ou seja, disponibilizar aos cidadãos o máximo possível de informações que estão surgindo da operação e a atividade diária das diferentes instituições que compõem a Administração Pública, mas sempre respeitando os dados pessoais para que a privacidade de ninguém seja afetada ou a divulgação de informações que não

---

<sup>504</sup> SIDLEY, Government Contracts Update. *FOIA Improvement Act of 2016: the “Presumption of Openness” and Other Significant Changes*. July 28, 2016. Disponível em: <<https://www.sidley.com/en/insights/newsupdates/2016/07/foia-improvement-act-of-2016>>. Acesso em: 13 abr. 2020.

<sup>505</sup> SLONIEC, Andressa. *Direito fundamental de acesso à informação e processo administrativo: uma premissa do freedom of information act (foia) norte-americano*. In: *XV Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea*. Mostra Internacional de Trabalhos Científicos. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2018. ISSN 23583010. p. 03.

venham colocar em risco a segurança pública (exceção do sigilo para alguns casos especificados em lei).

As informações devem ser completas e compreensíveis para todos os cidadãos que as reivindicam. Dessa forma, o direito de acesso à informação dos cidadãos será garantido, e somente dessa maneira poderá ser alcançado um ambiente de confiança entre a Administração Pública e a sociedade, porque apenas desse modo os cidadãos entenderão o verdadeiro funcionamento interno da Administração Pública, sabendo quais são os fundos públicos disponíveis, onde são usados, ou os motivos que levam os funcionários administrativos a tomar certas decisões, entre muitas outras coisas. E essas informações, quando obtidas, permitem aos cidadãos a possibilidade de exercer um controle mais justo e formar opiniões muito mais objetivas sobre as funções públicas, criando assim um ambiente mais democrático.

Além disso, ao obter todas as informações, a proximidade entre Administração Pública e administrados aumentará, dando a possibilidade aos cidadãos de terem um papel mais participativo na tomada de decisões. Somente quando os cidadãos receberem de fato essas informações é que será possível falar em um ambiente democrático de colaboração efetiva entre a Administração e sociedade. De fato, “a transparência é um elemento-chave para uma melhor governação no setor público, na medida em que melhora a tomada de decisões e aumenta o incentivo para os cidadãos votarem”<sup>506</sup>.

São inúmeras as vantagens associadas a governos transparentes, apontadas por especialistas em relação à boa governança, à promoção da honestidade e à ética governamental: cidadãos bem informados têm maior capacidade de responsabilização dos seus governos; a transparência orçamental tem impacto positivo na redução da corrupção; no desenvolvimento socioeconômico e humano regionalizado e na competitividade; reduz assimetrias de informação entre os cidadãos e o Estado; diminui ineficiências da gestão pública; enfim, aumenta o

---

<sup>506</sup> FREITAS, Ivone Amélia Pimenta de. *Fatores determinantes da transparência municipal: evidência empírica em Portugal*. Dissertação apresentada ao Instituto Politécnico do Cávado e do Ave para obtenção do Grau de Mestre em Contabilidade e Finanças. Orientadores: Sónia Paula da Silva Nogueira e Nuno Adriano Baptista Ribeiro. Barcelos-PT: IPCA, 2016. p. 01.

controle sobre a atuação pública ao permitir que a sociedade avalie o seu valor acrescentado<sup>507</sup>.

Especificamente sobre as questões orçamentárias, as atenções sobre a transparência devem ser redobradas. A transparência orçamental é imprescindível para promover a responsabilização, a sustentabilidade e o controle da despesa pública. De acordo com o Código de Boas Práticas para a Transparência Orçamental de 2007, do Fundo Monetário Internacional - FMI<sup>508</sup>, a transparência está assentada em quatro pilares: a) definição clara das funções (política *versus* gestão) e responsabilidades (dos diferentes níveis de governo); b) abertura dos processos orçamentais; c) acesso público à informação; e, d) existência de garantias de integridade<sup>509</sup>.

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE (*Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD*) também tem publicado documentos ressaltando a importância da transparência orçamentária, ou seja, a divulgação de informação orçamental de qualidade. Por exemplo, assinala

---

<sup>507</sup> FREITAS, Ivone Amélia Pimenta de. *Op. cit.*, p. 06.

<sup>508</sup> FMI, Fundo Monetário Internacional (*International Monetary Fund - IMF*). *Manual de Transparência Fiscal, de 2007*. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2020.

<sup>509</sup> “16. O primeiro pilar do Código - Definição Clara de Funções e Responsabilidades - abrange duas práticas básicas sobre a distinção clara entre as atividades governamentais e comerciais e sobre um quadro jurídico claro para a administração financeira pública. As práticas de apoio relativas ao quadro jurídico claro foram expandidas ou reforçadas, dando tratamento mais direto às questões de transparência nas atividades relacionadas aos recursos naturais e a questões similares relativas aos acordos contratuais entre o governo e operadores públicos ou privados. A prática relativa aos fundos extra-orçamentários foi incluída no segundo pilar do Código. 17. O segundo pilar do Código foi reestruturado e renomeado - Abertura dos Processos Orçamentários - e abrange práticas básicas de transparência na elaboração, monitoramento e execução do orçamento. Os elementos novos desse segundo pilar são a exigência de um tempo suficiente para a consulta ao legislativo e a maior ênfase na importância, para o objetivo de transparência, da qualidade das hipóteses e do realismo do orçamento global, bem como da apresentação das contas definitivas auditadas ao legislativo. Algumas práticas foram transferidas para o terceiro ou quarto pilares do Código. 18. O terceiro pilar - Acesso Público à Informação - continua a enfatizar a importância de publicar informações fiscais completas. Esse pilar passou a conter uma lista mais detalhada das informações que devem ser incluídas na documentação orçamentária ou em outros relatórios fiscais, abrangendo uma série mais ampla de práticas relacionadas à prestação de informações do que o previamente incluído na Abertura do Processo Orçamentário. As boas práticas de divulgação de informações fiscais foram explicadas ou reforçadas, tendo-se acrescentado uma nova prática para cobrir as avaliações de longo prazo. 19. O quarto pilar - Garantias de Integridade - trata da qualidade dos dados fiscais e da necessidade de escrutínio independente das informações fiscais. Uma série de práticas previamente incluídas em outras áreas do Código foram transferidas para esse pilar e agrupadas sob um novo princípio básico de supervisão interna e salvaguardas a fim de enfatizá-las” (Manual de Transparência Fiscal, do Fundo Monetário internacional - FMI, de 2007).

nas Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais<sup>510</sup>, com sua primeira versão elaborada em 2005, reeditada periodicamente desde então, que todos os relatórios fiscais, referidos nas melhores práticas, deveriam ser disponibilizados ao público, com sua elaboração acessível e gratuita na *Internet*. Entende que a divulgação de relatórios fiscais na *Internet* é altamente significativa para a transparência do orçamento e para a melhoria da governação democrática<sup>511</sup>:

VI: Divulgação e Transparência: as empresas estatais devem observar elevados padrões de transparência e estar sujeitas aos mesmos altos padrões de qualidade para a contabilidade, divulgação, conformidade e normas de auditoria das empresas listadas. [...]. C. A entidade proprietária ou de coordenação deverá reportar-se de forma consistente sobre as empresas estatais e anualmente publicar um relatório agregado sobre as mesmas. As boas práticas incluem a utilização de comunicações via *Internet* para facilitar o acesso do público em geral<sup>512</sup>.

No passado, “a transparência orçamental estava intimamente ligada às noções de responsabilidade executiva e aos princípios de clareza do orçamento”. Porém, esse entendimento sofreu mudanças, e mais recentemente a transparência orçamental deixa de ser apenas um elemento de responsabilidade, para assumir a característica de “ferramenta para facilitar a relação existente entre o orçamento público e as exigências do mercado”<sup>513</sup>.

Essa mudança de postura é consolidada com a institucionalização da cidadania da União, inspirada pela preocupação de aproximação entre a União Europeia e seus cidadãos, além de “expressar sua natureza como algo de diverso de uma união puramente econômica”, com o intuito de forjar nas pessoas um sentimento de identificação com a União e, assim, promover a construção de uma comunidade política europeia formada por um sentimento de pertença e

---

<sup>510</sup> OCDE, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. *Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais*. Paris: OECD Publishing, 2015. ISBN 978-92-64-18086-4 (impresso); ISBN 978-92-64-18110-6 (pdf).

<sup>511</sup> FREITAS, Ivone Amélia Pimenta de. *Op. cit.*, p. 07.

<sup>512</sup> Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais de 2005 (OCDE, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. *Op. cit.*, p. 27; 28).

<sup>513</sup> FREITAS, Ivone Amélia Pimenta de. *Op. cit.*, p. 07.

identidade<sup>514</sup>. Desse modo, no quadro jurídico-institucional da União Europeia está sendo desenhada uma cidadania administrativa pautada:

[...] na participação dos indivíduos nos procedimentos públicos de tomada de decisão, em vias de comunicação com as autoridades incumbidas do exercício do poder público, o que demanda abertura e transparência da sua parte, e em mecanismos de controle sobre a sua atuação<sup>515</sup>.

A reforma da gestão pública no âmbito da União Europeia responde à crescente insatisfação com o desempenho do governo, na manutenção econômica e desenvolvimento social. Países membros da *Organisation for Economic Co-operation and Development* reformaram seus serviços públicos em razão das “preocupações sobre o desempenho econômico, da necessidade de inovação ou de uma série de demandas dos cidadãos e instituições incentivadas por um declínio na confiança dos governos”<sup>516</sup>.

Existe consenso na literatura especializada sobre o papel fundamental da transparência no setor público na promoção de *accountability*, que significa a avaliação e a responsabilização democrática dos agentes públicos em decorrência dos atos praticados quando detentores do poder que a sociedade lhes outorga. O termo não possui tradução exata em português, mas ao ser associado à Administração Pública engloba conceitos como “saber o que os agentes públicos estão fazendo, como estão fazendo, que consequências resultam das suas ações e como estão sendo responsabilizados. Por isso “a necessidade de um fluxo de informações amplo e aberto, capaz de subsidiar e incentivar a discussão e o debate em torno das questões públicas”<sup>517</sup>.

---

<sup>514</sup> FERNANDES, Sophie Perez. *Os atributos de uma cidadania administrativa na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. In: UNIO E-book, vol. I , p. 13-34. Workshops, CEDU, 2016. Disponível em: <<https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/54837/1/UNIO%20E-book%20Vol.%20I%20-%20Workshops%20CEDU%202016%20-%20Sophie%20Perez%20Fernandes.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2020. p. 17-18.

<sup>515</sup> FERNANDES, Sophie Perez. *Op. cit.*, p. 31.

<sup>516</sup> MONTEIRO, Renato Pereira; PEREIRA, Cléber Augusto; THOMAZ, João Luis Peruchena. *Accountability e controle social: uma reflexão sobre sua importância e relação para a democracia*. In: Revista UNEMAT de Contabilidade, vol. 05, nº 09, p. 62-87. Nova Mutum-MT: UNEMAT, jan./jul., 2016. ISSN: 2316-8072. p. 63.

<sup>517</sup> ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability na Administração Pública: a Atuação dos Tribunais de Contas*. In: *XXXIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração - ANPAD*, de 19 a 23 de setembro de 2009. São Paulo: ANPAD, 2009. p. 04.

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico adota em suas publicações um conceito mais normativo, definindo *accountability* como “a obrigação de demonstrar que determinada ação está sendo conduzida de acordo com as regras e padrões acordados, ou que seus resultados estejam sendo reportados honesta e apuradamente pelos programas ou ao longo dos mandatos”<sup>518</sup>.

Ivone Amélia Pimenta de Freitas<sup>519</sup> constata que nas últimas décadas os agentes públicos vêm se preocupando cada vez mais em promover maior transparência e responsabilização, disponibilizando informações que satisfaçam as necessidades dos utilizadores dos serviços que prestam, especialmente no que diz respeito à tomada de decisão e provisão de bens e serviços. Nas suas palavras:

É notório que a importância da transparência das atividades governamentais assume cada vez mais um papel de destaque na responsabilização e prestação de contas aos cidadãos. A transparência é, assim, um pré-requisito para a governação e deve ser encarada como um valor ético universal, fundamental e prioritário na Administração Pública<sup>520</sup>.

E com essa ideia, a sociedade tem começado a reconhecer, nas últimas décadas, que o direito de acesso à informação pública é um direito fundamental que deve estar acessível ao cidadão, razão pela qual se encontra plasmado nas convenções internacionais e nas normas internas de muitos países, inclusive o Brasil.

No momento como o atual, em que os cidadãos devem afrontar as consequências da redução de gasto público que afetam diretamente a configuração dos serviços que recebem da Administração Pública, é importante que disponha de toda a informação sobre as decisões que são tomadas, para poder fazer uma avaliação e valoração dos dados disponibilizados.

Verifica-se, todavia, que a LAI nem sempre é cumprida pelos órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público; pelas autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios;

---

<sup>518</sup> MONTEIRO, Renato Pereira; PEREIRA, Cléber Augusto; THOMAZ, João Luis Peruchena. *Op. Cit.*, p. 67.

<sup>519</sup> FREITAS, Ivone Amélia Pimenta de. *Op. cit.*, p. 11.

<sup>520</sup> FREITAS, Ivone Amélia Pimenta de. *Op. cit.*, p. 11.

bem como pelas entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres (artigo 1º, parágrafo único e artigo 2º, *caput*, da LAI).

O descaso pelos conselhos profissionais em relação à LAI é constantemente apontado pelo TCU. Em 2016 o Tribunal de Contas da União<sup>521</sup> avaliou a transparência e a divulgação de informações pelos conselhos de fiscalização em relação à gestão, aos serviços que prestam, às ações que desenvolvem, e à aplicação das anuidades pagas pelos profissionais, e constatou que “essas entidades têm grandes dificuldades para cumprir determinações básicas da LAI” eis que “o nível de transparência, considerados os requisitos definidos na Lei de Acesso à Informação e em normas conexas, é muito baixo”.

A pesquisa realizada para este estudo nos sítios eletrônicos dos conselhos profissionais entre julho de 2018 e abril de 2020 corrobora o que foi verificado em 2016 pelo TCU, no Acórdão nº 0096/2016 (Processo nº TC nº 014.856/2015-8), em decorrência de uma auditoria que abrangeu 510 dos 535 conselhos de fiscalização, tanto federais quanto regionais, de que nem todos os conselhos federais e regionais disponibilizam informações primárias, íntegras e atuais em seus sítios eletrônicos e ainda, nem sempre possibilitam a utilização dos dados, divulgam o conteúdo mínimo exigido na LAI, ou mesmo, instituíram o SIC.

De acordo com o TCU, “a maioria dos conselhos não divulga ativamente os conteúdos legais mínimos exigidos pela Lei da Transparência”<sup>522</sup>, citando como exemplo:

[...] as deliberações de órgãos colegiados não são publicadas por 68% dos conselhos e 80% deles não divulgam as despesas de forma detalhada. Além disso, 83% dos conselhos não publicam os pagamentos feitos a conselheiros, como auxílios, ajudas de custo ou outra vantagem pecuniária. Ao serem questionados se divulgam as despesas dos três últimos anos na *Internet*, 90% dos conselhos responderam negativamente. A publicação nominal da

---

<sup>521</sup> TCU, Tribunal de Contas da União. *Conselhos de fiscalização profissional ainda não seguem Lei da Transparência, aponta TCU*. 2016. *Op. cit.*, p. 01.

<sup>522</sup> TCU, Tribunal de Contas da União. *Conselhos de fiscalização profissional ainda não seguem Lei da Transparência, aponta TCU*. 2016. *Op. cit.*, p. 01.

remuneração dos empregados, como determina a lei, é feita somente por pouco mais de 30% dessas entidades<sup>523</sup>.

Uma das principais causas dessa realidade apontada pelo TCU “é o desconhecimento ou mesmo entendimento equivocado quanto à aplicação da Lei de Acesso à Informação”<sup>524</sup>.

Como resultado desta auditoria, o TCU<sup>525</sup> determinou que os conselhos federais de fiscalização profissional, em articulação com os seus regionais vinculados:

a) instituem procedimentos para que seus sítios eletrônicos contenham conteúdos mínimos determinados pela Lei de Acesso à Informação e divulgados ativamente, independentemente de solicitação;

b) que as informações contidas em registros ou documentos tenham os atributos que a lei exige e deverá ser instituído o SIC;

c) que os conselhos federais comuniquem suas regionais sobre a decisão e os alerte de que o não cumprimento da LAI pode caracterizar grave infração à norma legal, sujeita a multa prevista em lei, além de improbidade administrativa por parte do agente público.

Em 2019, no Acórdão nº 1925/2019 (Relatório de Auditoria - Processo nº 036.608/2016-5), o TCU voltou a avaliar, em âmbito nacional, a regularidade das despesas e outros aspectos da gestão dos conselhos de fiscalização profissional, e estas autarquias mais uma vez foram comunicadas sobre os ajustamentos necessárias ao referido Acórdão. Os conselhos profissionais receberam o prazo de cento e oitenta dias a contar da data da publicação do Acórdão nº 1925/2019 (02 de setembro de 2019)<sup>526</sup> para se adequarem às novas disposições.

Além das iniciativas do TCU voltadas à aplicação efetiva da LAI nos conselhos de fiscalização do exercício profissional, o Poder Legislativo também tem manifestado

---

<sup>523</sup> TCU, Tribunal de Contas da União. *Conselhos de fiscalização profissional ainda não seguem Lei da Transparência, aponta TCU*. 2016. *Op. cit.*, p. 01.

<sup>524</sup> Weder de Oliveira *in* TCU, Tribunal de Contas da União. *Conselhos de fiscalização profissional ainda não seguem Lei da Transparência, aponta TCU*. 2016. *Op. cit.*, p. 01.

<sup>525</sup> TCU, Tribunal de Contas da União. *Conselhos de fiscalização profissional ainda não seguem Lei da Transparência, aponta TCU*. 2016. *Op. cit.*, p. 01.

<sup>526</sup> DOU, Diário Oficial da União. *Ata nº 31, de 21 de agosto de 2019*. Publicado em: 02 de setembro de 2019, edição nº 169, seção 01, p. 73. Tribunal de Contas da União/Plenário (Sessão Ordinária do Plenário). Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/ata-n-31-de-21-de-agosto-de-2019-213801258>>. Acesso em: 09 jun. 2020.

preocupação com a falta de transparência desses conselhos. É o que se depreende da constatação de que existe em tramitação nas Casas Legislativas uma proposta de lei tratando da transparência dos conselhos profissionais. Trata-se do Projeto de Lei nº 4.771, de 29 de agosto de 2019<sup>527</sup>, que disciplina o regime de transparência da gestão financeira dos conselhos profissionais. O texto abrange as entidades, em âmbito regional ou federal, destinadas a orientar, disciplinar e fiscalizar o exercício de determinada profissão e zelar pelos princípios de ética e disciplina da categoria.

Conforme o texto, a transparência da gestão financeira dos conselhos profissionais será assegurada mediante a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

A proposição busca incrementar os mecanismos de disponibilização de informações de gestão financeira, em particular, no âmbito dos conselhos profissionais, para contribuir com a disseminação de práticas que incentivem a transparência no gerenciamento de recursos e robusteçam uma cultura de governança nessas entidades.

A ideia motriz das medidas do Projeto de Lei nº 4.771, de 29 de agosto de 2019, repousa sobre a circunstância de os conselhos profissionais deterem natureza jurídica de autarquias, em razão principalmente de serem os agentes responsáveis pela regulação fática dos limites ao direito fundamental à liberdade profissional, quando regulamentado pela legislação através do reenvio constitucional, nos termos da parte final do inciso XVIII, do artigo 5º, XIII, da CF/88. É da consideração dessa premissa basilar que exsurge tanto a sua função social quanto o imperativo de prevalência do interesse público sobre a cultura organizacional dos conselhos profissionais, o que inclui a dimensão de *accountability* da Administração de tais entidades, a ser traduzida, em última análise, no dever de prestar contas dos seus integrantes, membros e empregados.

---

<sup>527</sup> BRASIL, Legislação. *Projeto de Lei nº 4.771, de 29 de agosto de 2019*. Autor: Dra. Soraya Manato - PSL/ES. Disciplina o regime de transparência da gestão financeira dos conselhos profissionais e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2217823>>. Acesso em: 09 jun. 2020. p. 02.

De acordo com as justificativas da autora do Projeto de Lei nº 4.771, de 29 de agosto de 2019, Soraya Manato<sup>528</sup>, o projeto em tela “não aposta nas formas tradicionais de controle da ação pública” que acontece por meio do “oneroso alargamento da burocracia estatal, em especial, por meio da criação ou aumento de funções de órgãos de fiscalização e de controle, a exemplo dos já assoberbados Tribunais de Contas”. Ao contrário, a proposta “se arvora no potencial democrático e republicano garantido pela publicidade em meio eletrônico, já alcançados na maior parte da esfera federal por meio da iniciativa que resultou no Portal da Transparência” (Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009).

É nesses termos que o Poder Legislativo pretende fortalecer os princípios norteadores da boa governança na Administração Pública, privilegiando ao máximo possível a transparência na gestão de recursos vertidos em favor da sociedade, no caso, a disciplina das profissões, ao mesmo tempo em busca enriquecer os instrumentos que viabilizam e afiançam o desenvolvimento de uma cidadania ativa (inciso II, do artigo 1º, da CF/88), capaz de encurtar a distância entre o cidadão e o *feedback* da atividade estatal, ainda mais quando se trata do poder de polícia quanto ao exercício dos mais diversos ofícios<sup>529</sup>.

O Projeto de Lei nº 4.771, de 29 de agosto de 2019 tramita em caráter conclusivo e está aguardando Parecer do Relator na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público - CTASP desde 20 de dezembro de 2019.

Como os conselhos de fiscalização profissional arrecadam contribuições parafiscais e têm natureza autárquica, também se sujeitam às normas e princípios da LAI, que abrange as autarquias como um todo, sem exceções.

Como todo direito de criação de cidadania, a transparência em um marco democrático não é uma condição natural do estado, mas algo que se tem que elaborar, construir, implementar a médio e longo prazo, e que deve atender a diversos objetivos em relação às instituições estatais: legais, regulamentares, políticos, organizacionais, educativos e culturais. Nesses termos, a transparência se tornou necessária ao exercício e um bom governo, no qual haja disposição e classificação adequadas,

---

<sup>528</sup> Soraya Manato *in* CD, Câmara dos Deputados. 2020. *Op. cit.*, p. 03.

<sup>529</sup> Soraya Manato *in* CD, Câmara dos Deputados. 2020. *Op. cit.*, p. 03.

atualização, qualidade, clareza e utilidade da informação, que está sujeita à vigilância e controle da sociedade como um todo<sup>530</sup>.

Ao tratar do tema, Mauro Guimarães Leite<sup>531</sup> destaca que a implementação da LAI de forma efetiva, depende da superação da visão do segredo na gestão pública, substituindo-a pela cultura de acesso, sendo que os servidores públicos têm importante responsabilidade nessa missão. Cabe especialmente aos agentes públicos tomar consciência de que “a informação pública pertence ao cidadão, que tem o direito a obtê-la de forma compreensível”, e que o fluxo de informações não traz riscos à gestão pública, ao contrário, “favorece a tomada de decisões pela sociedade, a boa gestão das políticas públicas e a participação social”.

As principais dificuldades na implementação da LAI no Brasil, segundo Maria Aparecida Moura<sup>532</sup>, são: a) a falta de compreensão da noção do que é informação pública; b) a necessidade de estímulo à participação do cidadão; c) os custos da política de acesso à informação (produção, conservação, treinamento, tratamento e difusão); e d) a gestão documental nos órgãos e entidades públicas.

A LAI representa uma mudança de paradigma nas questões relacionadas com a transparência pública, na medida em que estabelece o acesso à informação como regra geral, e o sigilo como a exceção. De fato, “na cultura de acesso, o fluxo de informações favorece a tomada de decisões, a boa gestão de políticas públicas e a inclusão do cidadão”. O principal desafio está na implementação da lei e o acesso orgânico a tais informações<sup>533</sup>.

Com o desenvolvimento da pesquisa têm-se que: a) a grande parte dos sítios eletrônicos oficiais dos conselhos de fiscalização profissional com circunscrição no Estado do Maranhão não possui as informações com os atributos exigidos pela LAI para a proteção da informação, a saber: disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso (incisos II e II, do artigo 6º, da Lei de Acesso à Informação); b) os conselhos não costumam divulgar de forma ativa em seus sítios eletrônicos oficiais os conteúdos legais mínimos exigidos pela LAI, especialmente

---

<sup>530</sup> SURUY, Verónica Vilma María Reyes. *Op. cit.*, p. 01.

<sup>531</sup> GUIMARÃES LEITE, Mauro (Org.). *Op. cit.*, p. 03.

<sup>532</sup> MOURA, Maria Aparecida. *Op. cit.*, p. 27.

<sup>533</sup> MOURA, Maria Aparecida. *Op. cit.*, p. 29.

aqueles contidos no seu artigo 7<sup>o</sup><sup>534</sup>; e c) a maioria dos conselhos profissionais com circunscrição no Estado do Maranhão ainda não criou o SIC, na forma do artigo 9º, da LAI, para atender o público e receber pedidos de acesso à informação, mesmo que por meios eletrônicos.

---

<sup>534</sup> “Artigo 7º: o acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada; II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos; III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado; IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada; V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços; VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e VII - informação relativa: a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos; b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores. [...]” (Lei de Acesso à Informação).

## CONCLUSÃO

A pesquisa propôs discutir a eficácia da lei de acesso à informação brasileira nos conselhos de fiscalização do exercício profissional com circunscrição no estado do Maranhão, explanando de forma clara, na parte introdutória do estudo, os objetivos, a justificativa e a metodologia utilizados para a verificação da problemática apresentada.

No primeiro momento procurou-se identificar o acesso a informação dentro do ordenamento jurídico vigente, com sua posterior caracterização como direito fundamental universal aclamado nos estados de direito democráticos, destacando conceitos basilares como a transparência e a informação pública. A contextualização internacional permitiu o conhecimento da evolução do direito ao acesso à informação no Brasil e a necessidade da edição da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

O acesso à informação é um direito universal que deve ser respeitado por todos e, no Brasil, apesar de todo o regramento constitucional, depreende-se que inúmeros obstáculos foram enfrentados para a disponibilização das informações públicas, como a ausência de regramento infraconstitucional ou mesmo a operacionalização dos dados públicos aos cidadãos.

Todavia, observa-se que, com a publicação da LAI, a regulamentação sobre a temática passou a ter linhas disciplinares mais específicas, inclusive com o detalhamento das informações a serem apresentadas, assim como o local de sua disponibilização (*websites*) pela Administração pública, quer seja ela direta ou indireta.

Logo após, buscou-se delimitar o objeto da pesquisa, cotejando a LAI ao universo dos conselhos de fiscalização do exercício profissional. Assim, permeou-se pelo surgimento destas entidades, trazendo um comparativo entre as realidades portuguesa e brasileira, para aclarar as atividades fiscalizatórias realizadas pelos conselhos. Com disso, evidenciou-se a natureza jurídica pública das autarquias, restando notório o poder de polícia e a função arrecadatória da entidade, que por si só requerem controle e transparência.

Na última parte do estudo, perpetrada a revisão bibliográfica, partiu-se para a verificação da eficácia da LAI brasileira nos conselhos de fiscalização do exercício profissional com circunscrição no Estado do Maranhão, através da pesquisa empírica,

realizada nos endereços eletrônicos destas autarquias. E com a pesquisa foi possível a análise das informações disponibilizadas pelos Conselhos Regionais por meio da avaliação dos websites e dos dados divulgados por estas entidades.

A auditoria realizada pelo TCU em 2016<sup>535</sup> avaliando a transparência e a divulgação de informações pelos conselhos de fiscalização de profissões em relação à gestão, aos serviços que prestam, às ações que desenvolvem, e à opção das anuidades pagas pelos profissionais, observou que o nível de transparência, considerados os requisitos definidos na LAI e em normas conexas, é insuficiente.

A constatação do TCU é a de que os conselhos de fiscalização de profissões ainda encontram dificuldades significativas em cumprir até mesmo as determinações básicas da LAI. Em 2016, a maioria dos conselhos profissionais, tanto os federais como os regionais, não disponibilizavam informações primárias, íntegras e atuais em seus sítios eletrônicos, descumprindo o princípio constitucional da transparência ativa. Ademais, não possibilitavam o uso dos dados pelos interessados, não divulgavam o conteúdo mínimo exigido na LAI, e não haviam criado o SIC<sup>536</sup>, conforme dispõe o artigo 9º, da referida norma.

Esta pesquisa demonstrou que essa realidade não é diferente entre os conselhos profissionais com circunscrição no Estado do Maranhão. Com a análise realizada, foi possível constatar que, apesar de quase nove anos de publicação da LAI, bem assim de auditorias e estudos feitos nos conselhos federais brasileiros, o acesso a informação nos conselhos profissionais com circunscrição no estado do Maranhão continua inadequado, e que a eficácia na LAI nas autarquias fiscalizatórias regionais do exercício profissional é questionável.

Respondendo aos objetivos do trabalho, avaliou-se, inicialmente, que dos vinte e nove conselhos primeiramente estudados, apenas cinco adaptaram seus *websites* às exigências da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, ou seja, somente dezessete por cento dos conselhos regionais com circunscrição no Estado do Maranhão contemplaram os critérios assinalados no normativo.

No curso do trabalho apurou-se que dois conselhos não disponibilizavam informações basilares como endereço e horário de funcionamento em seus websites

---

<sup>535</sup> TCU, Tribunal de Contas da União. 2014. *Op. cit.*, p. 01.

<sup>536</sup> TCU, Tribunal de Contas da União. 2014. *Op. cit.*, p. 01.

e que o serviço de informação ao cidadão – SIC não foi implantado em onze conselhos maranhenses. E ainda, quinze conselhos não permitiam o acesso a Ouvidoria através de seus endereços eletrônicos, assim como que, no período da pesquisa, dezoito websites não garantiam a acessibilidade de suas informações aos portadores de deficiência.

Passando para a análise do conteúdo das informações disponibilizadas nos vinte e sete sítios eletrônicos dos conselhos de fiscalização do exercício profissional com circunscrição no Estado do Maranhão, como estrutura organizacional, relatório de auditoria, convênios, receitas, despesas, relação de empregados e salários, licitações e contratos, diárias e outros, observou-se que apenas quinze por cento dos conselhos profissionais divulgavam os conteúdos mínimos exigidos na LAI.

Averiguou-se que dez conselhos não apresentavam sua estrutura organizacional e vinte não exibiam os resultados das auditagens em seus websites, bem assim que os convênios e transferências não eram divulgados por dezesseis autarquias e que seis não exibiam suas receitas e despesas. Já a relação e remuneração de funcionários e colaboradores deixaram de ser mostradas em oito conselhos e ainda que as licitações e contratos não eram disponibilizados em seis entidades.

Percebeu-se também que os gastos com diárias e passagem não eram detalhados em onze conselhos e que as perguntas frequentes estavam ausentes em oito websites. Por outro lado, os formatos dos arquivos eram abertos, porém vinte e quatro conselhos regionais do estado do Maranhão não disponibilizam informações atualizadas ou completas.

Fica explícito com o estudo que os sítios eletrônicos carecem de melhorias constantes para a aplicação da LAI em sua totalidade. Ao analisar os diversos pontos impactantes constatados na pesquisa, observa-se que o acesso à informação tem evoluído positivamente, mas ainda vagarosamente, devendo avançar em uma dinâmica mais acelerada.

Portanto, como se extrai da análise bibliográfica, especialmente das informações construídas pelo TCU, e das pesquisas realizadas diretamente nos sítios eletrônicos dos conselhos profissionais regionais brasileiros, nas plataformas destinadas à transparência, os “portais da transparência”, ainda é preciso assegurar

a integral eficácia da LAI. A garantia do acesso à informação por essas autarquias depende de diversos fatores, que vai desde o conhecimento da referida norma até a mudança da tradição do sigilo pela adoção da transparência.

Notadamente nos conselhos profissionais brasileiros, infere-se que, a cultura do segredo e do privado, existem desde a sua gênese, causando celeuma quanto a destinações dos recursos e a correta gestão das atividades exercidas por estas entidades públicas. Soma-se a isso, a ausência de trânsito na esfera pública dos mandatários desses conselhos, que pelas leis criadoras e regimentos internos, são escolhidos por seus pares, possuindo, na grande maioria, experiência a partir de militância no setor privado e nos meios associativos e sindical, demandando sempre uma postura mais impetuosa dos órgãos de controle para a efetivação de adequações ao que é público.

A informação é um bem cada vez mais valioso em todos os segmentos da atualidade, que permite a participação ativa daqueles que detêm o conhecimento. E a Administração Pública, por cuidar daquilo que é público e de todos, deve sempre fomentar a disponibilização das atividades exercidas em sua gestão, estorvando a cultura do segredo ou do sigilo.

Os benefícios que a prática do direito fundamental à informação traz aos cidadãos são muitos, com destaque para a promoção da cidadania e o fortalecimento da democracia pela possibilidade de correção de irregularidades ou impropriedades, bem como pelo incremento da diafaneidade, da economia, da eficiência, da eficácia ou da efetividade nos conselhos de fiscalização, coligindo na construção do ativismo administrativo pela civilização da transparência.

Os portais dos conselhos de fiscalização do exercício profissional, autarquias de personalidade jurídica de direito público, precisam estar adaptados à LAI, para possibilitar, ao profissional e ao cidadão em geral, o acesso a informações relativas à organização, as competências, serviços e ações administrativas e financeiras dos conselhos, afinal, todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (inciso XXXIII, do artigo 5º da CF/88).

No estudo comparado realizado nesta pesquisa, evidenciou-se que ambas as Constituições em vigor, brasileira e portuguesa, consagram o direito à informação pública, reconhecendo sua importância para o Estado Democrático de Direito. Em arremate, todos têm o direito de acesso à informação, sem que para isso tenham de alegar qualquer interesse especial.

A nível infraconstitucional no Brasil a LAI destaca-se como normativo específico que regulamenta o acesso à informação, sedimentado a obrigatoriedade do Estado de publicar informações rotineiras, especialmente em sítios eletrônicos, enfocando a utilização da tecnologia para a disponibilização dessas atividades. O mesmo acontece com LADA, Lei portuguesa nº 65/1993, de 26 de agosto de 1993, pioneira na discussão do acesso à informação, ao propor o acesso dos cidadãos aos documentos administrativos, todavia sem notoriedade ao uso da *Internet*<sup>537</sup>.

Observou-se que com o advento da Lei nº 26/2016, de 22 de agosto de 2016, ficou assegurada a divulgação de informações públicas de forma sistemática e periódica, nomeadamente de forma eletrônica, garantindo a sua disponibilização progressiva em bases de dados facilmente acessíveis através da *internet*. Desse modo as ações de transparência e publicidade ativa passaram a ter como instrumento privilegiado a Internet, já que todas as informações devem estar concentradas em um único local: o Portal da Transparência.

A *Internet* é um meio importante para o exercício da democracia e da cidadania. Aparece tanto na legislação brasileira quanto portuguesa, embora o debate sobre o tema ainda seja tímido e superficial quanto aos aspectos técnicos, éticos, de conteúdo e de rotinas de provimentos da informação<sup>538</sup>. E trazendo para a realizada brasileira, outra problemática deve ser enfrentada, a utilização da internet por toda a população,

---

<sup>537</sup> SOUSA, Janara; GERALDES, Elen. *A Lei de Acesso à Informação no Brasil, Portugal e Espanha: uso da Internet, transparência e cidadania*. In: *Razón e Palabra*, primera revista electrónica en Iberoamérica especializada en comunicación, nº 92. Comunicología Cubana, diciembre 2015 - marzo 2016. Disponível em: <<https://www.revistarazonypalabra.org/index.php/ryp/article/view/292>>. Acesso em: 20 jun. 2020. p. 07.

<sup>538</sup> A exemplo da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais publicada em 14 de agosto de 2018 que enfrenta dificuldades para a sua implantação no Brasil. (Brasil, Legislação. *Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018*. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm). Acesso em: 27 de abr. 2020).

visto existir um número significativo de brasileiros que vivem em estado de extrema pobreza<sup>539</sup>, não sendo à internet acessível a todos.

Se as leis de acesso à informação declaram formalmente e diretamente o uso da *Internet* como fundamento básico, é essencial que o tema seja discutido para que a sociedade tome conhecimento e ajude fiscalizar a entrega desse importante serviço à população, levando-se em conta que existe a garantia legal, o que falta é a implementação da lei pelos órgãos públicos, em especial pelos conselhos de fiscalização do exercício profissional com circunscrição no Estado do Maranhão, objeto específico deste estudo.

Assim, diante da pesquisa realizada, confirmou-se o entendimento de que grande parte dos sítios eletrônicos oficiais dos conselhos de fiscalização profissional com circunscrição no Estado do Maranhão não possuíam as informações com os atributos exigidos pela LAI como: disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso (incisos II e II, do artigo 6º, da LAI). E mais, que os conselhos maranhenses não costumavam divulgar em seus sítios eletrônicos oficiais os conteúdos legais mínimos exigidos pela LAI, especialmente aqueles contidos no seu artigo 7º<sup>540</sup>. Por fim, verificou-se que a maioria dos conselhos profissionais com circunscrição no Estado do Maranhão ainda não criaram o SIC, na forma do artigo 9º, da LAI, para atender o público e receber pedidos de acesso à informação, mesmo que por meios eletrônicos.

---

<sup>539</sup> Conforme dados de 07 de novembro de 2019, a extrema pobreza no Brasil já atinge 13,5 milhões de pessoas e chega ao maior nível em 7 anos. (IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Síntese de Indicadores Sociais*. Disponível em <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25882-extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos>>. Acesso em: 27 abr.2020).

<sup>540</sup> “Artigo 7º: o acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada; II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos; III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado; IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada; V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços; VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e VII - informação relativa: a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos; b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores. [...]” (Lei de Acesso à Informação).

Conclui-se que a eficácia da LAI brasileira nos conselhos de fiscalização do exercício profissional com circunscrição no estado do Maranhão não é plena, devendo o direito fundamental à informação ser incessantemente fortalecido, não podendo este valioso regramento ser mitigado por estas autarquias, e para isso impõe-se a atuação mais veemente e próxima dos órgãos de controle como o TCU e o Ministério Público, e mesmo a aplicação de penalidades, disciplinadas na própria LAI, para que os cânones da transparência suplantem a cultura do segredo e do privado nestas entidades.

## BIBLIOGRAFIA

GRAFIA:

ALMEIDA FILHO, José Carlos de Araújo. *O pedido no sistema da common law e o princípio da adstrição*. Rio de Janeiro: UGF, 2004.

AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de direito administrativo*. 3. ed., vol. 01. Coimbra: Almedina, 2006.

ANDRADE FARIA, Claude Pasteur de. *Comentários à Lei nº 5.194 de 1966: regula o exercício das profissões de engenheiro e engenheiro agrônomo*. 4. ed. Florianópolis: Insular, 2016.

ANDRADE, Maria Margarida de. *Introdução à metodologia do trabalho científico*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ARISTÓTELES. *Colección ciencias políticas*. Montevideo, Uruguay: Libros en Red - Amertown International S.A., 2004.

BENTO, Leonardo Valles. *Acesso a informações públicas: princípios internacionais e o direito brasileiro*. Curitiba: Juruá, 2015. ISBN-10: 8536249781; ISBN-13: 978-8536249780.

BOTELHO, José Manuel Santos; ESTEVES, Américo Joaquim Pires; PINHO, José Cândido. *Código do Procedimento Administrativo: anotado e comentado*. 5. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2002.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

CARDOZO, José Eduardo Martins. *Princípios constitucionais da Administração Pública: de acordo com a Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998*. In: MORAES, Alexandre. *Os 10 anos da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Atlas, 1999.

CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho. *Direito de informação e liberdade de expressão*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

CARVALHO, Raquel Maria Resende Duarte. *O direito à informação administrativa procedimental*. Porto: Publicações Universidade Católica, 1999.

CHIMENTI, Ricardo Cunha; *et alli*. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. ISBN: 9788502091320. p. 30.

CORREIA, José Manuel Sérvulo. *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*. Reimpressão da edição de 1987. Coimbra: Almedina, 2003.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

DUARTE, David. *Procedimentalização, participação e fundamentação: para uma concretização do princípio de imparcialidade administrativa como parâmetro decisório*. Coimbra: Livraria Almedina, 1996.

DUARTE, Maria Luísa. *União Europeia: estática e dinâmica da ordem jurídica eurocomunitária*. Coimbra: Almedina, 2011.

ESTORNINHO, Maria João. *A fuga para o direito privado: contribuindo para o estudo da actividade de direito da Administração Pública*. Coleção Teses. Coimbra: Almedina, 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional: de acordo com a Constituição Federal de 1988*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

FONTES, José. *Curso breve sobre o Código do Procedimento Administrativo: Código do Procedimento Administrativo; Carta ética da Administração Pública*. 2. ed. Lisboa: Coimbra Editora, 2003.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa em ciências sociais: um tratamento conceitual*. São Paulo: EPU, 1980.

GONÇALVES, Maria Eduarda. *Direito da informação: novos direitos e formas de regulação na sociedade da informação*. Coimbra: Almedina, 2003.

HAMMOND, Leo. *História da riqueza do homem*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República da Alemanha*. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1998. ISBN: 8588278057.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito (reine rechtslehre)*. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LAPORTA, Francisco J. *El imperio de la ley una visión actual*. Madrid: Editorial Trotta, 2007. ISBN: 9788481649307.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. São Paulo: Malheiros, 2005.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 13. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MENDEL, Toby. *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. Título original: *Freedom of information: a comparative legal survey*. CI-2007/WS/15. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. rev. e atual. Série IDP. São Paulo: Saraiva, 2017.

\_\_\_\_\_; VALE, André Rufino do. *Comentário ao artigo 5º, inciso II*. p. 513-527. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar; SARLET, Ingo Wolfgang. STRECK, Lenio Luiz. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. ISBN: 9788553172641.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional: estrutura constitucional do Estado*. 5. ed., tomo III. Lisboa: Coimbra Editora, 2004.

MORAES, Alexandre de. *Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos artigos 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MOREIRA, Vital. *Autorregulação profissional e a Administração Pública*. Coimbra: Livraria Almedina, 1997.

MORESI, Eduardo (Org.). *Metodologia da pesquisa*. Brasília: Universidade Católica de Brasília - UCB, 2003. 108 p.; SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. *Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação*. 3. ed. Florianópolis: UFSC/PPGEP/LED, 2001.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Direito sindical*. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 21.

NOBRE, Freitas. *Imprensa e liberdade: os princípios constitucionais e a nova legislação*. São Paulo: Summus, 1988. ISBN 9788532303233.

OCDE, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. *Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais*. Paris: OECD Publishing, 2015. ISBN 978-92-64-18086-4 (impresso); ISBN 978-92-64-18110-6.

RICHARDSON, Roberto Jarry. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SANTOS, Paloma Maria; BERNARDES, Marciele Berger; ROVER, Aires José. *Teoria e prática de Governo Aberto: Lei de Acesso à Informação nos executivos municipais da Região Sul*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Procedimento administrativo nos Tribunais de Contas e Câmaras Municipais: contas anuais, princípios e garantias constitucionais*. Prefácio de Odete Medauar; apresentação Romeu Felipe Bacellar Filho. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. ISBN: 9788532150097.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3. ed. rev., ampl. e atual (1 ed. em 1967; 2 ed, em 1982). São Paulo: Malheiros Editores, 1998. ISBN: 857420045X.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito constitucional positivo*. 17 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2000. ISBN: 8574201502.

SOUSA, Marcelo Rebelo de. *Lições de direito administrativo*. Vol. 01. Lisboa: Lex, 1999.

SOUSA, Nuno e. *A liberdade de imprensa*. Coimbra: Coimbra, 1984.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. ISBN: 9788577006274.

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. ISBN: 8521800568.

#### CONGRESSOS/SEMINÁRIOS:

BITTENCOURT, Caroline Muller; RECK, Janriê Rodrigues. *Competência dos Tribunais de Contas e Portais de Transparência: possibilidades de controle nos serviços públicos*. P. 45-60. In: LEAL, Rogério Gesta; SILVEIRA, Alessandra Aparecida Souza; CANO, Carlos Aymerich Cano (Eds.). *IV Seminário Internacional Hispano-Luso-Brasileiro sobre direitos fundamentais e políticas públicas*. Madrid: Bubok Publishing S.L., 2018. 349 p. ISBN: 9788468533742.

CJI, Comitê Jurídico Interamericano. *Princípios sobre o Direito de Acesso à Informação (Principles on the Right of Access to Information), de 2008*: Resolução CJI nº 147 (LXXIII-O/08), aprovada no dia 07 de agosto de 2008. p. 15-17. In: MTFC, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. *Coletânea de acesso à informação*. 3. ed. rev. e ampl. Brasília: MTFC, 2016.

MOURA, Maria Aparecida. *Lei de Acesso à Informação Pública e as bibliotecas universitárias: novos desafios ao profissional da informação*. In: *XVIII Seminário Nacional de Bibliotecas Universitárias - SNBU*, realizado entre 16 a 21 de novembro de 2014. Belo Horizonte-MG: SNBU, 2014.

ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability na Administração Pública: a Atuação dos Tribunais de Contas*. In: *XXXIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração - ANPAD*, de 19 a 23 de setembro de 2009. São Paulo: ANPAD, 2009.

RUIVO, Mário (Pres.). *Reflexão sobre o acesso à informação, a participação pública nos processos de tomada de decisão e o acesso à justiça*. Aprovada pelo Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, por unanimidade, durante

a 2ª Reunião Ordinária, de 17 de Setembro de 2003. In: Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, p. 5-52. Lisboa: CNADS, 17 set. 2003.

SCHUMPETER, Joseph Alois. *On the concept of social value*. In: *Quarterly Journal of Economics*, volume 23, 1908/1909.

SLONIEC, Andressa. *Direito fundamental de acesso à informação e processo administrativo: uma premissa do freedom of information act (foia) norte-americano*. In: *XV Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea*. Mostra Internacional de Trabalhos Científicos. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2018. ISSN 23583010.

#### DISSERTAÇÃO:

ALVES, Lilia Mesquita Teixeira. *Os conselhos de fiscalização profissional no Brasil - da ética da conservação à ética da transformação - caso dos conselhos de medicina*. Dissertação de Mestrado em Direito Público apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia. Orientador Nelson Cerqueira. Salvador-BA, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/8425/1/LILIA%20MESQUITA%20TEIXEIRA%20ALVES%20-%20DISSERTAÇÃO%20-%20MESTRADO.pdf>> Acesso em: 100 mar. 2020.

ARAÚJO, Daniel Henrique de. *Natureza jurídica dos conselhos de fiscalização profissional*. Trabalho de Conclusão de Curso (Direito). Orientador: Gleidson Bomfim da Cruz. Brasília: Universidade Católica de Brasília, 2014.

BATISTA, Carmem Lúcia. *Informação pública: entre o acesso e a apropriação social*. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação). São Paulo: Escola de Comunicações e Artes; Universidade de São Paulo, 2010.

FACHIN, Juliana. *Acesso à informação pública nos arquivos públicos estaduais*. Dissertação - Programa de Pós Graduação em Ciência da Informação. Orientadora: Ursula Blattmann. Coorientadora: Marli Dias de Souza Pinto. Florianópolis: UFSC, 2014.

FREITAS, Ivone Amélia Pimenta de. *Fatores determinantes da transparência municipal: evidência empírica em Portugal*. Dissertação apresentada ao Instituto Politécnico do Cávado e do Ave para obtenção do Grau de Mestre em Contabilidade e Finanças. Orientadores: Sónia Paula da Silva Nogueira e Nuno Adriano Baptista Ribeiro. Barcelos-PT: IPCA, 2016.

PASSOS, Ohana Gabi Marçal dos. *As corporações de ofício nas sociedades medieval e industrial: uma análise comparativa entre os tecelões de Gerhart Hauptmann e o alfaiate dos irmãos Grimm*. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de História, Programa de Pós-Graduação em História Comparada. Rio de Janeiro: UFRJ, 2016.

PRATAS, Sérgio. *O acesso à informação administrativa no século XXI*. Quarto Capítulo da Dissertação de Mestrado em Administração e Políticas Públicas. Lisboa:

Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa - ISCTE, janeiro de 2007. Disponível em: <[http://www.cada.pt/uploads/estudos/O\\_Acesso\\_Informacao\\_Administrativa\\_no\\_seculo\\_XXI.pdf](http://www.cada.pt/uploads/estudos/O_Acesso_Informacao_Administrativa_no_seculo_XXI.pdf)>. Acesso em: 29 jan. 2020.

#### LEGISLAÇÃO/DECISÕES:

ALEMANHA, Constituição (1919). *La Constitucion Alemana, de 11 de agosto de 1919*. Constitución de Weimar. Disponível em: <<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/REUNC/article/viewFile/4352/6476>> acesso em: 20 mar. 2020.

ALEMANHA, Constituição (1949). *Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, de 23 de maio de 1949*. Última atualização em 28 de março de 2019. Disponível em: <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>>. Acesso em: 205 fev. 2020.

ALEMANHA, Legislação. *Lei da Liberdade de Informação, de 2005*. Lei que regula o acesso à informação Federal, emitida em 05 de setembro de 2005. Disponível em: <<https://www.gesetze-im-internet.de/ifg/IFG.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2020.

BÉLGICA, Constituição (1831). *Constituição da Bélgica, de 1831*. Promulgada no dia 07 fevereiro de 1831, e revisada em 1893, 1921, 1970, 1971, 1980, 1989 e 1993. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/21393-21394-1-PB.htm>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

BRASIL, Constituição (1824). *Constituição Política do Império do Brasil, de 1824*. Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25 de março de 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL, Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL, Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL, Constituição (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL, Constituição (1947). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946*. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL, Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil, de 20 de outubro de 1967*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL, Constituição (1969). *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL, Constituição (1988). *Constituição Federal de 1988*. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 05 fev. 2020.

BRASIL, Legislação. *Decreto nº 186, de 09 de junho de 2008*. Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/CONGRESSO/DLG/DLG-186-2008.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/CONGRESSO/DLG/DLG-186-2008.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL, Legislação. *Decreto nº 19.408, de 18 de novembro de 1930*. Reorganiza a Corte de Apelação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D19408.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19408.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL, Legislação. *Decreto nº 5.134, de 07 de julho de 2004*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2004/decreto-5134-7-julho-2004-532937-publicacaooriginal-15480-pe.html>>. Acesso em: 29 jan. 2020.

BRASIL, Legislação. *Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005*. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm)>. Acesso em: 30 jan. 2020.

BRASIL, Legislação. *Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006*. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 09 de dezembro de 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2020.

BRASIL, Legislação. *Decreto nº 6.170 de 25 de julho de 2007*. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e

contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2020.

BRASIL, Legislação. *Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012*. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do artigo 5º, no inciso II do parágrafo 3º do artigo 37º e no parágrafo 2º do artigo 216º da Constituição Federal de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2020.

BRASIL, Legislação. *Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014*. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2020.

BRASIL, Legislação. *Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016*. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2020.

BRASIL, Legislação. *Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017*. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no país e institui a Carta de Serviços ao Usuário. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9094.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2020.

BRASIL, Legislação. *Decreto Presidencial de 03 de abril de 2000*. Cria Grupo de Trabalho com a finalidade de propor programa de desenvolvimento científico e tecnológico para o setor aeronáutico e o respectivo modelo de financiamento. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/sn/2000/decreto-49406-3-abril-2000-597308-publicacaooriginal-120286-pe.html>>. Acesso em: 29 jan. 2020.

BRASIL, Legislação. *Decreto Presidencial de 18 de outubro de 2000*. Cria, no âmbito do Conselho de Governo, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico, e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/legislacao/E15\\_90Decreto\\_de\\_18\\_de\\_outubro\\_de\\_2000.pdf/view](https://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/legislacao/E15_90Decreto_de_18_de_outubro_de_2000.pdf/view)>. Acesso em: 29 jan. 2020.

BRASIL, Legislação. *Decreto-Lei nº 2.229 de 21 de novembro de 1986*. Altera o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2299.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2299.htm)>. Acesso em: 27 abr. 2020.

BRASIL, Legislação. *Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL, Legislação. *Decreto-Lei nº 968, de 13 de outubro de 1969*. Dispõe sobre o Exercício da Supervisão Ministerial relativamente às Entidades Incumbidas da Fiscalização do Exercício de Profissões Liberais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0968.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0968.htm)>. Acesso em: 27 abr. 2020.

BRASIL, Legislação. *Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000*: Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 30 jan. 2020.

BRASIL, Legislação. *Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009*. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2020.

BRASIL, Legislação. *Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000*. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L10098.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10098.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL, Legislação. *Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002*. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do artigo 37º, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2020.

BRASIL, Legislação. *Lei nº 10.602, de 12 de dezembro de 2002*. Dispõe sobre o Conselho Federal e os Conselhos Regionais dos Despachantes Documentalistas e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10602.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10602.htm)>. Acesso em: 21 abr. 2020.

BRASIL, Legislação. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do parágrafo 3º, do artigo 37º e no parágrafo 2º, do artigo 216º da Constituição Federal de 1988; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 05 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2020.

BRASIL, Legislação. *Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013*. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e nº 2.225-45, de 04 de setembro de 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2020.

BRASIL, Legislação. *Lei nº 12.846 de 01 de agosto de 2013*. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2020.

BRASIL, Legislação. *Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017*. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm)>. Acesso em: 05 mai. 2020.

Brasil, Legislação. *Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018*. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm). Acesso em: 27 de abr. 2020.

BRASIL, Legislação. *Lei nº 3.268, de 30 de setembro de 1957*. Dispõe sobre os Conselhos de Medicina, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L3268.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L3268.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL, Legislação. *Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991*. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8159.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2020.

BRASIL, Legislação. *Lei nº 8.443 de 16 de julho de 1992*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm)>. Acesso em: 27 abr. 2020.

BRASIL, Legislação. *Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997*. Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do *habeas data*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9507.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9507.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2020.

BRASIL, Legislação. *Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998*. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9649compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9649compilado.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL, Legislação. *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2020.

BRASIL, Legislação. *Medida Provisória nº 1.549-35, de 09 de outubro de 1997*. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Antigas/1549-35.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1549-35.htm)>. Acesso em: 27 abr. 2020.

BRASIL, Legislação. *Projeto de Lei nº 4.771, de 29 de agosto de 2019*. Autor: Dra. Soraya Manato - PSL/ES. Disciplina o regime de transparência da gestão financeira dos conselhos profissionais e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2217823>>. Acesso em: 09 jun. 2020.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade - Adin nº 1.717-6/DF*. Tribunal Pleno. Relator Sydney Sanches. Julgado em 07 de novembro de 2002. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266741>>. Acesso em: 10 abr. 2020.

DOU, Diário Oficial da União. *Ata nº 31, de 21 de agosto de 2019*. Publicado em: 02 de setembro de 2019, edição nº 169, seção 01, p. 73. Tribunal de Contas da União/Plenário (Sessão Ordinária do Plenário). Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/ata-n-31-de-21-de-agosto-de-2019-213801258>>. Acesso em: 09 jun. 2020.

CGU, Controladoria-Geral da União; Presidência da República. *Portaria Interministerial nº 1.254, de 18 de maio de 2015*. Institui o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) no âmbito do Poder Executivo Federal. Disponível em: <[http://www.lex.com.br/legis\\_26767324\\_PORTARIA\\_INTERMINISTERIAL\\_N\\_1254\\_DE\\_18\\_DE\\_MAIO\\_DE\\_2015.aspx](http://www.lex.com.br/legis_26767324_PORTARIA_INTERMINISTERIAL_N_1254_DE_18_DE_MAIO_DE_2015.aspx)>. Acesso em: 10 abr. 2020.

COSTA RICA, Constituição (1949). *Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949*. Constitución Política, de 07 de noviembre de 1949 y sus reformas. Disponível em: <<https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

EQUADOR, Constituição (2008). *Constitucion de la Republica del Ecuador, de 2008*. Registro Oficial nº 449 de 20 oct. 2008. Disponível em: <[https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)>. Acesso em: 05 fev. 2020.

ESLOVÊNIA, Constituição (1991). *The Constitution of the Republic of Slovenia, de 1991*. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/21388-21389-1-PB.htm>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

ESPANHA, Constituição (1978). *Constituição espanhola, de 1978*. Disponível em: <<https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/CEportugués.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

ESPAÑA, Legislação. *Ley nº 19, de 09 de diciembre de 2013. Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública e Buen Gobierno.* Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

EUA, Estados Unidos da América. *Freedom of Information Act, 1966.* The Freedom of Information Act, 5 U.S.C. Parágrafo 552, as Amended by Public Law nº 110-175, 121 Stat. 2524, and Public Law nº 111-83, parágrafo 564, 123 Stat. 2142, 2184. Below is the full text of the Freedom of Information Act in a form showing all amendments to the statute made by the “Openness Promotes Effectiveness in our National Government Act of 2007” and the “Open FOIA Act of 2009”. All newly enacted provisions are in boldface type. Parágrafo 552. Public information; agency rules, opinions, orders, records, and proceedings. Disponível em: <<https://www.justice.gov/sites/default/files/oip/legacy/2014/07/23/amended-foia-redlined-2010.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

EUA, Estados Unidos da América; Constituição (1787). *Constituição dos Estados Unidos da América, de 1787.* Discutida e aprovada pela Convenção Constitucional de Filadélfia, na Pensilvânia), entre 25 de maio e 17 de setembro de 1787. Em vigor desde 1789. Disponível em: <<http://www.uel.br/pessoal/jneto/gradua/historia/recdida/ConstituicaoEUAREcDidaPESSOALJNETO.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

FINLÂNDIA, Constituição (2000). *Constituição da Finlândia, de 01 de março de 2000.* The Constitution of Finland, 11 June 1999 (731/1999, amendments up to 817/2018 included). This Constitution shall enter into force on 01 March 2000. Disponível em: <<https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

FRANÇA, Constituição (1958). *Constituição francesa de 1958.* Proposta pelo Governo da República, em conformidade com a lei constitucional de 03 de junho de 1958. Atualizada pela Carta Ambiental de 2004. Disponível em: <[https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/portugais/constitution\\_portugais.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf)>. Acesso em: 05 fev. 2020.

FRANÇA, Legislação. *Loi nº 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.* Version consolidée au 09 février 2020. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000339241>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

GRÉCIA, Constituição (1975). *Constituição da Grécia de 1975.* Em nome da Sagrada e Consustancial e Indivisível Trindade. Como revista pela resolução parlamentar de 27 de maio de 2008, do VIII Parlamento Revisionista. Disponível em: <<http://greciasempre.tv.br/site/wp-content/uploads/2014/06/A-CONSTITUIÇÃO-DA-GRÉCIA-Portugues.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

MEXICO, Constituição (1917). *Texto original de la Constitución de 1917 y de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 05 de febrero de 1917 al*

1º de junho de 2009. Disponível em:  
<<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2802/8.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

ONU, Organização das Nações Unidas. *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992*. Rio de Janeiro, de 03 a 14 de junho de 1992, reafirmando a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano e Desenvolvimento, adotada em Estocolmo em 16 de junho de 1972. Disponível em:  
<<http://www.mpf.mp.br/sc/municipios/itajai/gerco/volume-v>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

ONU, Organização das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948*. Declaração Universal dos Direitos Humanos (*United Nations High Commissioner for Human Rights*), adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III), em 10 de dezembro de 1948. In: *DHnet, Rede Direitos Humanos e Cultura*. Disponível em:  
<<http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

ONU, Organização das Nações Unidas. *Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos de 1966*: Decreto nº 592, de 06 de julho de 1992. Atos internacionais. Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos, adotado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela Assembleia Geral das Nações Unidas pela Resolução nº 2200-A (XXI), de 16 de dezembro de 1966, entrando em vigor dia 23 de março de 1976. Promulgação. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2020.

PORTUGAL, Constituição (1976). *Constituição da República Portuguesa, de 1976*. Aprovada em 02 de abril de 1976, em vigor desde 25 de abril de 1976. In: *Portal do Governo*. Disponível em:  
<[http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Portugal/Sistema\\_Politico/Constituicao/](http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Portugal/Sistema_Politico/Constituicao/)>. Acesso em: 05 fev. 2020.

PORTUGAL, Legislação. *Decreto nº 11.715/1926, de 12 de junho de 1926*. <<https://portal.oa.pt/media/128247/decretolei11715-criacao-da-oa.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

PORTUGAL, Legislação. *Decreto-Lei nº 442/1991, de 15 de novembro de 1991*: alterado pelo Decreto-Lei nº 6, de 31 de janeiro de 1996. Código do Procedimento Administrativo. In: *Centro de Competência Malha Atlântica*. Disponível em:  
<[http://www.malhatlantica.pt/cfaeca/legislacao/C\\_P\\_A.DOC](http://www.malhatlantica.pt/cfaeca/legislacao/C_P_A.DOC)>. Acesso em: 05 fev. 2020.

PORTUGAL, Legislação. *Lei nº 02/2013, de 10 de janeiro de 2013*. Estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais. Disponível em:  
<[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=1873&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1873&tabela=leis)>. Acesso em: 10 abr. 2020.

PORTUGAL, Legislação. *Lei nº 26/2016, de 22 de agosto de 2016*. Aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, transpondo a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro, e a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro. A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea c) do artigo 161º, da Constituição da República Portuguesa, de 1975. Disponível em: <[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=2591&tabela=leis&so\\_milo=>](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2591&tabela=leis&so_milo=>). Acesso em: 05 fev. 2020.

PORTUGAL, Legislação. *Lei nº 65/1993, de 26 de agosto de 1993* (vigente desde 31 de agosto de 1993). Conhecida como “Lei de Acesso aos Documentos da Administração - LADA” e “Regime de Acesso aos Documentos da Administração”. Disponível em: <[http://www.diramb.gov.pt/data/basedoc/TXT\\_LN\\_341\\_2\\_0001.htm](http://www.diramb.gov.pt/data/basedoc/TXT_LN_341_2_0001.htm)>. Acesso em: 05 fev. 2020.

STA, Supremo Tribunal Administrativo. *Processo nº 0965/2009*. 1 Subsecção do CA. Relator Costa Reis. Data do Acórdão: 06 de janeiro de 2010. Disponível em: <<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/38c4b86a446e365d802576a5005959c9?OpenDocument>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

STF, Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário - RE nº 539.220 AgR/PB*. Primeira Turma. Relator Ministro Roberto Barroso. Julgado em 09 de setembro de 2014. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE+539220%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y9au9dyl>>. Acesso em 27 de abril de 2020.

STF, Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança - MS nº 22.643/SC*. Tribunal Pleno. Relator Moreira Alves. Julgado em 06 de agosto de 1998. Publicado no DJ de 04 de dezembro de 1998, p. 00013. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS+22643%29&pagina=2&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y8ertzym>>. Acesso em: 29 jan. 2020.

STF, Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança - MS nº 28.178/DF*. Tribunal Pleno. Relator Roberto Barroso. Julgado em 04 de março de 2015. Publicado no DJe-085 de 07 de maio de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2828178%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y6h3orox>>. Acesso em: 30 jan. 2020.

STF, Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança - MS nº 33.340/DF*. Primeira Turma. Relator Luiz Fux. Julgado em 26 de maio de 2015. Publicado no DJe-151 de 31 de julho de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2833340%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y5d93cjo>>. Acesso em: 30 jan. 2020.

STF, Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 539.224/CE*. Primeira Turma. Relator Luiz Fux. Julgado em 22 de maio de 2012. Publicado no DJe de 18 de junho de 2012. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2187962>>. Acesso em: 10 abr. 2020.

STF, Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 683.151/PR*. Repercussão Geral. Decisão Monocrática. Relator Ministro Luiz Fux. Decisão de 17 de maio de 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28RE+683151%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/y8d9ckla>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

STF, Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 795.467/SP*. Repercussão Geral. Relator Ministro Teori Zavascki. Decisão de 05 de junho de 2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6242682>>. Acesso em: 27 abr. 2020

TCEMG, Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Denúncia nº 1013201*. Plenário. Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão. Julgado em 18 de junho de 2019. Disponível em: <<https://tcnotas.tce.mg.gov.br/TCJuris/Nota/BuscarArquivo/1919451>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

TCU, Tribunal de Constas da União. *Acórdão nº 0096/2016 (Processo nº TC 014.856/2015-8)*. Plenário. Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira. Data da sessão 27 de janeiro de 2016. Disponível em: <[http://transparencia.cfo.org.br/wp-content/uploads/2018/03/idSisdoc\\_10310026v18-02-ACORDAO-MIN-WDO-2015-12-17.pdf](http://transparencia.cfo.org.br/wp-content/uploads/2018/03/idSisdoc_10310026v18-02-ACORDAO-MIN-WDO-2015-12-17.pdf)>. Acesso em: 21 abr. 2020.

TCU, Tribunal de Constas da União. *Acórdão nº 0341/2004 (Consulta)*. Plenário. Relator Walton Alencar Rodrigues. Data da sessão 31 de março de 2004. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-17555/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-17555/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse)>. Acesso em: 21 abr. 2020.

TCU, Tribunal de Constas da União. *Acórdão nº 1925/2019 (Processo nº TC 036.608/2016-5)*. Plenário. Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira. Data da sessão 21 de agosto de 2019. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F6CE2CC33016CF79168960FEC&inline=1>>. Acesso em: 21 abr. 2020.

TCU, Tribunal de Constas da União. *Acórdão nº 1925/2019 (Relatório de Auditoria - Processo nº 036.608/2016-5)*. Plenário. Relator Weder de Oliveira. Data da sessão 21 de agosto de 2019. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo\\*/NUMACORDAO:1925%20ANOACORDAO:2019%20COLEGIADO:%22PIen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO:1925%20ANOACORDAO:2019%20COLEGIADO:%22PIen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20)>. Acesso em: 27 abr. 2020.

TCU, Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2666/2012 (Processo nº 018.772/2012-9)*. Plenário. Relator Aroldo Cedraz. Data da sessão 03 de outubro de 2012. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo\\*/NUMACORDAO%253A2666%2520ANOACORDAO%253A2012/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uid=f5d0a400-d80c-11ea-8651-1b2aea18d079](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A2666%2520ANOACORDAO%253A2012/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uid=f5d0a400-d80c-11ea-8651-1b2aea18d079)>. Acesso em: 05 ago. 2020.

TCU, Tribunal de Contas da União. *Enunciado da Súmula nº 277/2012*. Acórdão nº 1337. Plenário. Decisão de 30 de maio de 2012. Disponível em: <<https://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/Sumula-TCU-N.-277-12.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

TCU, Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa TCU nº 42 de 03 de julho de 2002*. Revoga os parágrafos 1º e 2º do artigo 18, os parágrafos 1º e 2º do artigo 24, o parágrafo único do artigo 25, e acrescenta o parágrafo 3º do artigo 18, da Instrução Normativa nº 12/1996, para dispensar o encaminhamento da prestação de contas ao Tribunal, nas situações nela especificadas. Revogada pela Instrução Normativa TCU nº 47, de 27 de outubro de 2004. Disponível em: <<https://www.normasbrasil.com.br/norma/?id=74945>>. Acesso em: 05 ago. 2020.

TCU, Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa TCU nº 57 de 27/08/2008*. Disponível em: <[https://www.normasbrasil.com.br/norma/instrucao-normativa-57-2008\\_77206.html](https://www.normasbrasil.com.br/norma/instrucao-normativa-57-2008_77206.html)>. Acesso em: 05 ago. 2020.

TCU, Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa TCU nº 63 de 01/09/2010*. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/IN/20100903/INT2010-063.rtf>>. Acesso em: 05 ago. 2020.

TCU, Tribunal de Contas da União. *Regimento Interno do Tribunal de Contas da União*. Disponível em: <[https://portal.tcu.gov.br/data/files/2A/C1/CC/6A/5C66F610A6B96FE6E18818A8/BTCU\\_01\\_de\\_02\\_01\\_2020\\_Especial%20-%20Regimento\\_Interno.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/2A/C1/CC/6A/5C66F610A6B96FE6E18818A8/BTCU_01_de_02_01_2020_Especial%20-%20Regimento_Interno.pdf)>. Acesso em: 05 ago. 2020.

UE, União Europeia. *Convenção Europeia dos Direitos do Homem, de 1950*: Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. Conselho da Europa - CÉ. Em 04 de novembro de 1950, os Ministros de quinze países europeus, reunidos em Roma, assinaram a Convenção Europeia dos Direitos do Homem que, com um alcance sem precedentes, constitui um marco na evolução do Direito Internacional. Entrou em vigor em 03 de setembro de 1953. Disponível em: <[http://www.refugiados.net/cid\\_virtual\\_bkup/asilo1/cesdh.html](http://www.refugiados.net/cid_virtual_bkup/asilo1/cesdh.html)>. Acesso em: 05 fev. 2020.

UE, União Europeia. *Regulamento CE nº 1.049, de 30 de maio de 2001*. Regulamento do Conselho de Ministros da União Europeia e do Parlamento Europeu de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&from=EM>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

UE, União Europeia; Legislação. *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 2000*. Proclamada solenemente pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho da União Europeia e pela Comissão Europeia em 07 de dezembro de 2000 (2000/C 364/01). Disponível em: <[https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf)>. Acesso em: 05 mai. 2020.

#### REVISTAS/BOLETINS:

ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *A tutela dos interesses difusos no novo Código de Procedimento Administrativo*. In: *Scientia Iuridica: Revista de Direito Comparado Portugues e Brasileiro*, t. 42, nº 241-243, p. 57-76. Braga, jan./jun. 1993.

BARROSO, Luis Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. *O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro*. In: *Revista de Direito Administrativo*, vol. 232, p. 141-176. Rio de Janeiro: RDA/FGV, abr./jun. 2003. e-ISSN: 22385177.

BECK, Francisco Schuh. *O julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade - Adin nº 3026/DF pelo Supremo Tribunal Federal: a definição da natureza jurídica da Ordem dos Advogados do Brasil*. In: *Revista Jus Navigandi*, ano 22, nº 5034. Terezina, 13 de abril de 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/55999>>. Acesso em: 04 abr. 2020.

BERBERIAN, Cynthia de Freitas Q.; MELLO, Patrícia Jussara Sari Mendes de; CAMARGO, Renata Miranda Passos. *Governo aberto: a tecnologia contribuindo para maior aproximação entre o Estado e a Sociedade*. In: *Revista do Tribunal de Contas da União*, vol. 131, p. 30-39. Brasília: TCU, set./dez., 2014.

BINENBOJM, Gustavo. *Agências reguladoras independentes e democracia no Brasil*. In: *Revista de Direito Administrativo Económico - REDAE*, nº 3, Salvador, ago./set./out., 2005.

COSTA, Carlos Filipe Fernandes de Andrade. *Ordens profissionais: associações de empresas?: o caso particular da ordem dos advogados*. In: *E-Pública, Revista Electrónica de Direito Público*, vol. II, nº 01, p. 69-70. Porto/PT: Faculdade de Direito da Universidade do Porto, jan. 2015. ISSN 2183184x.

DE PAULA, Eurípedes Simões. *As origens das corporações de ofício: as corporações em Roma*. In: *Revista de História*, vol. XXXII, nº 65, p. 03-68. São Paulo, jan. 1966. ISSN 23169141.

FERRAZ, Luciano. *Interesse público: regime jurídico aplicável aos conselhos profissionais está nas mãos do Supremo*. In: *Revista Consultor Jurídico*, de 02 de março de 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-mar-02/interesse-publico-regime-juridico-conselhos-profissionais-maos-stf>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

FRANCO, Ana Paula. *O governo precisa ser transparente*. Entrevista à Gazeta concedida por Claudio Camargo, sócio sênior da EY, explicando as limitações do pacote de logística lançado pelo Governo Federal. In: *Jornal Gazeta do Povo*, 13 de junho de 2015. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/economia/o->

governo-precisa-ser-transparente--c3vqw1s3wze30xp7cjq0oig1x>. Acesso em: 29 jan. 2020.

LOUREIRO, João Carlos Simões Gonçalves. *O procedimento administrativo entre a eficiência e a garantia dos particulares: algumas considerações*. In: *Boletim da Faculdade de Direito, Studia Iuridica* nº 13, Universidade de Coimbra: Coimbra Editora, 1995.

MACIEL, Raoni Gonçalves ; *et alli*. *Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) e sua contribuição para a transparência: uma experiência gerencial em uma Universidade Federal*. In: *Revista Perspectivas em Ciência da Informação*, vol. 24, nº 02, p. 143-164. Belo Horizonte, abr./jun, 2019.

MARQUES, Maria Tereza. *Direito à informação: direito fundamental base para democracia*. In: *Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos*, p. 29-42. Bauru-SP: Instituto Toledo de Ensino, abr./jul. 2000.

MONTEIRO, Renato Pereira; PEREIRA, Cléber Augusto; THOMAZ, João Luis Peruchena. *Accountability e controle social: uma reflexão sobre sua importância e relação para a democracia*. In: *Revista UNEMAT de Contabilidade*, vol. 05, nº 09, p. 62-87. Nova Mutum-MT: UNEMAT, jan./jul., 2016. ISSN: 2316-8072.

MORAES, Antonio Carlos Flores de. *Acesso à informação: um direito fundamental*. In: *UNISUAM Publicações*, vol. 03, nº 02. Rio de Janeiro: UNISUAM, 2012. ISSN: 2179-6639. Disponível em: <<http://apl.unisuam.edu.br/revistas/index.php/legisAugustus/article/view/279>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

PIÑAR MAÑAS, José Luis. *Transparencia y derecho de acceso a la información pública: algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno*. In: *Revista Catalana de Derecho Público*, nº 49, 2014. Disponível em: <<http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/viewFile/10.2436-20.8030.01.29/n49-pinar-es.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2020.

PINHEIRO, Heron de Jesus Garcez; VELOSO, Roberto Carvalho. *Poder sancionatório dos conselhos de fiscalização profissional: reflexão sobre hipótese de inelegibilidade da lei da ficha limpa*. In: *Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos*, vol. 02, nº 02, p. 135-155. Curitiba: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI, jul./dez., 2016. E-ISSN: 25259660.

PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. *Os conselhos profissionais e a lei de improbidade administrativa: limites da liberdade profissional e da autorregulação* In: *Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná*, vol. 06. p. 175-206. Curitiba: PGE, 2015.

ROCHA, Caio César Almeida. *Os conselhos de fiscalização profissional, sua natureza e consequências jurídicas: análise do regime jurídico aplicável aos seus servidores*. In: *Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União*, ano 18, nº 53, p. 323-352. Brasília: ESMPU, jan./jun., 2019.

RODRIGUES, João Gaspar. *Publicidade, transparência e abertura na administração pública*. In: *Revista de Direito Administrativo*, vol. 266, p. 89-123. Rio de Janeiro: RDA/FGV, mai./ago. 2014. e-ISSN: 22385177.

SILVA, Rebeca Ribeiro. *A génese das ordens profissionais em Portugal*. In: *Boletim da Ordem dos Advogados*, nº 93/94. p. 24-27. Ordem dos Advogados, ago./set., 2012. ISSN 08734860.

SÍNDIC, Síndic de Greuges de Catalunya. *El derecho de acceso a la información pública*. In: *Informe Extraordinario*, marzo 2012. Catalunya: Síndic de Greuges, 2012

SLAIBI FILHO, Nagib. *A norma constitucional*. In: *Revista da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro*, vol. 05, nº 17. p. 124-153. Rio de Janeiro: EMERJ, 2002. ISSN: 14154951.

SOUSA, Janara; GERALDES, Elen. *A Lei de Acesso à Informação no Brasil, Portugal e Espanha: uso da Internet, transparência e cidadania*. In: *Razón e Palabra*, primera revista electrónica en Iberoamérica especializada en comunicación, nº 92. Comunicología Cubana, diciembre 2015 - marzo 2016. Disponível em: <<https://www.revistarazonypalabra.org/index.php/ryp/article/view/292>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

#### WEBGRAFIA:

BATISTA, Rui. *Ordem dos professores: breve historial das ordens profissionais*. Artigo publicado em 21 de abril de 2010. Disponível em: <<http://dererummundi.blogspot.com/2010/04/ordem-dos-professores-breve-historial.html>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

BREDA, Zulmir. *Qual é o papel dos conselhos profissionais?*. In: *Conselho Federal de Contabilidade - CFC*, 2019. Disponível em: <<https://cfc.org.br/destaque/%EF%BB%BFqual-e-o-papel-dos-conselhos-profissionais/>>. Acesso em: 17 abr. 2020.

CGU, Controladoria-Geral da União. *Acesso à informação*. Atualizado até 29 de janeiro de 2020. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre>>. Acesso em: 29 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. *Acesso à informação pública: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Brasília, CGU, 2011. Disponível em: <<http://www.esic.ms.gov.br/sic.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. *Brasil transparente: guia de implantação de Portal da Transparência*. In: *Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas*. Brasília: CGU, 2013b. Disponível em: <<https://www.leidatransparencia.cnm.org.br/img/download/guia-implantacao-portal-transparencia.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. *1º Relatório sobre a implementação da Lei nº 12.527/2011: Lei de Acesso à Informação 2011-2012*. Brasília: CGU, mai./2013a. Disponível em:

<<http://www.info.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/balanco1ano.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

CNOP, Conselho Nacional das Ordens Profissionais. *Apresentação: ordens profissionais*. Disponível em: <<https://www.cnop.pt/>>. Acesso em: 25 mar. 2020.

COIMBRA, Márcio Chalegre. *O direito regulatório brasileiro*. In: *Dataveni@*, ano V, nº 47, junho de 2001. Disponível em: <[http://www.datavenia.net/artigos/Direito\\_Administrativo/Ensaio\\_062001.htm](http://www.datavenia.net/artigos/Direito_Administrativo/Ensaio_062001.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2008.

CONFED, Conselho Federal de Educação Física. *Os conselhos profissionais são autarquias federais?* Publicado em janeiro de 2018. Disponível em: <<http://www.confef.org.br/confef/>>. Acesso em: 02 mai. 2018.

COSTA, Beatriz Rezende Marques; VALENTE, Manoel Adam Lacayo. *Responsabilidade social dos conselhos profissionais*. In: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, nov. 2008. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1714>>. Acesso em: 12 abr. 2020.

COSTA, Iranildo Nascimento da; *et alli*. *Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios*. Brasília: Controladoria-Geral da União; Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, 2013. Disponível em: <[http://acessoainformacao.talisma.to.gov.br/res/docs/manual\\_lai\\_estadosmunicipios.pdf](http://acessoainformacao.talisma.to.gov.br/res/docs/manual_lai_estadosmunicipios.pdf)>. Acesso em: 29 jan. 2020.

CRESSRS, Conselho Regional de Serviço Social do Rio Grande do Sul. *Segundo o Tribunal de Contas da União, os Conselhos Profissionais são tribunais de ética e disciplina: os Conselhos julgam e aplicam penalidades, não defendem os profissionais, defendem a profissão e protegem a sociedade*. In: *Notícias*, de 13 de março de 2019. Disponível em: <<http://www.cressrs.org.br/noticia/segundo-o-tcu,-os-conselhos-profissionais-sao-tribunais-de-etica-e-disciplina>>. Acesso em: 29 jan. 2020.

DGEAP, Direção-Geral da Administração e do Emprego Público. *Organização da Administração do Estado português: Administração Pública*. Atualizado em 02 de fevereiro de 2018. Disponível em: <<https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=a5de6f93-bfb3-4bfc-87a2-4a7292719839&men=i>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

E-SIC, Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão. *Manual e-Sic: guia do cidadão*. Controladoria-Geral da União e Governo Federal. Disponível em: <<https://esic.cfp.org.br/sistema/site/MANUAL%20e-SIC%20-%20GUIA%20DO%20CIDADA0.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2020.

FERNANDES, Sophie Perez. *Os atributos de uma cidadania administrativa na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. In: UNIO E-book, vol. I, p. 13-34. Workshops, CEDU, 2016. Disponível em: <<https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/54837/1/UNIO%20E-book%20Vol.%20I%20-%20Workshops%20CEDU%202016%20-%20Sophie%20Perez%20Fernandes.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2020.

FMI, Fundo Monetário Internacional (*International Monetary Fund - IMF*). *Manual de Transparência Fiscal, de 2007*. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2020.

GD, Governo Digital. *Governo eletrônico*. In: *Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão*, publicado em 31 de março de 2015. Disponível em: <<https://www.governodigital.gov.br/EGD/historico-1/historico>>. Acesso em: 29 jan. 2020.

GESPUBLICA, Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. *Carta de Serviços*. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/carta-de-servicos>>. Acesso em: 29 jan. 2020.

GUIMARÃES LEITE, Mauro (Org.). *Acesso à informação na Administração Pública Municipal de Campinas: Lei Federal nº 12.527/2011 e Decreto Municipal nº 17.630/2012*. Campinas-SP, 2012. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/sa/impressos/adm/FO1032.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2020.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Síntese de Indicadores Sociais*. Disponível em <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25882-extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos>>. Acesso em: 27 abr.2020.

JARDIM, Torquato; et. alli. *Aplicação à lei de acesso à informação na Administração Pública Federal*. 2. ed., rev., atual e ampl. Brasília: Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, 2016. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smtc/usu\\_doc/aplicacao\\_lai\\_2edicao.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smtc/usu_doc/aplicacao_lai_2edicao.pdf)>. Acesso em: 29 jan. 2020.

MASSUDA, Arthur Serra. *Liberdade de informação: participação e controle social da Administração Pública*. São Paulo: ARTIGO19º, 2012. Disponível em: <[http://ferramentas.artigo19.org/assets/archives/liberdade\\_informacao.pdf](http://ferramentas.artigo19.org/assets/archives/liberdade_informacao.pdf)>. Acesso em: 29 jan. 2020.

MOTTA, Fabrício. *Interesse público: publicidade e transparência são conceitos complementares*. Publicado em: 01 de fevereiro de 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-fev-01/interesse-publico-publicidade-transparencia-sao-conceitos-complementares>>. Acesso em: 05 fev. 2020. ISSN: 18092829.

MPOG, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal 2016-2019*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Tecnologia da Informação. Brasília: MP, 2016. Disponível em:<<http://www.sisp.gov.br/egd/wiki/download/file/EGD>>. Acesso em: 29 jan. 2020.

OE, Ordem dos Engenheiros de Portugal. *Ordenamento jurídico português: características das ordens profissionais*. Disponível em: <<https://www.ordemengenheiros.pt/pt/centro-de-informacao/dossiers/consultorio>>

juridico/a-denominacao-ordem-dos-avaliadores-e-o-sistema-portugues-de-ordens-profissionais/ordenamento-juridico-portugues-caracteristicas-das-ordens-profissionais/>. Acesso em: 27 abr. 2020.

OGP, Parceria para Governo Aberto. *Governo Aberto no Brasil*. Publicado 12 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/nobrasil/governo-aberto-no-brasil>>. Acesso em: 29 jan. 2020.

PEREIRA, Débora. *Acesso à Informação*. In: *Portal de Acesso à Informação do CREA-PR*, 15 de dezembro de 2016. Disponível em: <<http://www.crea-pr.org.br/ws/arquivos/8071>>. Acesso em 05 mai. 2018.

REGO, Raquel. *Ordens profissionais: ambiguidade e influência*. Tem-se permitido que o Estado, sob a forma de ordens profissionais, não cumpra o seu papel de defesa do interesse do utente e haja abuso de poder. Artigo publicado em 13 de março de 2017. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2017/03/13/sociedade/opiniao/ordens-profissionais-ambiguidade-e-influencia-1764941>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

SENA, João. *As ordens profissionais*. Artigo publicado em 24 de maio de 2007, em Lisboa. Disponível em: <<http://www.profpito.com/AsordensprofissionaisSENA.html>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

SIDLEY, Government Contracts Update. *FOIA Improvement Act of 2016: the “Presumption of Openness” and Other Significant Changes*. July 28, 2016. Disponível em: <<https://www.sidley.com/en/insights/newsupdates/2016/07/foia-improvement-act-of-2016>>. Acesso em: 13 abr. 2020.

SOARES, Fabiana de Menezes; JARDIM Tarciso Dal Maso; HERMONT, Thiago Brasileiro Vilar. *Acesso à informação pública: uma leitura da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Brasília: Senado Federal, 2013. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496325>>. Acesso em: 29 jun. 2020.

SURUY, Verónica Vilma María Reyes. *Así es como se logra la transparencia en la gestión pública*. In: *Red Innovación*. Disponível em: <<http://politicacomunicada.com/asi-es-como-se-logra-la-%E2%80%AAtransparencia-en-la-gestion-publica/>>. Acesso em: 29 jan. 2020.

TCU, Tribunal de Contas da União. *Conselhos de fiscalização profissional ainda não seguem Lei da Transparência, aponta Tribunal de Contas da União*. In: *Notícia* de 02 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/conselhos-de-fiscalizacao-profissional-ainda-nao-seguem-lei-da-transparencia-aponta-tcu.htm>>. Acesso em: 29 jan. 2020.

TCU, Tribunal de Contas da União. *Orientações para conselhos de fiscalização das atividades profissionais*. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2663839.PDF>>. Acesso em: 10 abr. 2020.

TORRENTE, Andrea. *Alvo de Guedes, anuidades representam até 94% da receita bilionária dos conselhos profissionais*. In: *Gazeta do Povo*, de 02 de agosto de 2019.

Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/republica/conselhos-profissionais-arrecadacao-anuidades/>>. Acesso em: 29 jan. 2020.

UNIVERSITY OF OTTAWA - Canada's University. *World legal systems*. Ottawa, Canada: University of Ottawa, 2007. Disponível em: <<http://www.droitcivil.uottawa.ca/world-legal-systems/eng-monde.php>>. Acesso em: 10 abr. 2020.