

# TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E ACESSO À INFORMAÇÃO: AVANÇOS E DESAFIOS JURÍDICOS

PUBLIC TRANSPARENCY AND ACCESS TO INFORMATION: LEGAL  
ADVANCES AND CHALLENGES

Ciências Sociais Aplicadas • 21/01/2026

REGISTRO DOI: [10.5281/zenodo.18331194](https://doi.org/10.5281/zenodo.18331194)

Weider Silva Pinheiro<sup>1</sup>

Jhonata Jankowitsch<sup>2</sup>

Isabela Marques Mendanha de Oliveira<sup>3</sup>

Ana Carolinne da Silva<sup>4</sup>

Elisangela Ferreira da Silva<sup>5</sup>

## RESUMO

A promulgação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) representou um marco na consolidação da transparência como princípio estruturante da administração pública no Brasil. Este estudo tem como objetivo analisar os avanços e os desafios ainda presentes na efetivação do direito à informação. A pesquisa parte do princípio republicano da publicidade dos atos administrativos, conforme defendido por Celso Antônio Bandeira de Mello (2003), em articulação com abordagens mais recentes, como a de Moreira e Silva (2022), que enfatizam os desafios da transparência digital em face da proteção de dados pessoais. A metodologia adotada foi a revisão bibliográfica, complementada com a análise de acórdãos do Tribunal de Contas da União e decisões do Supremo Tribunal Federal. Os resultados indicam progresso na disseminação da transparência ativa, principalmente em portais digitais, mas apontam entraves na aplicação efetiva da norma em níveis locais, especialmente em municípios com menor capacidade técnica. Conclui-se que a consolidação do direito à informação exige integração com a Lei Geral de Proteção de Dados, qualificação técnica de servidores públicos e investimento em sistemas de gestão documental.

**Palavras-chave:** Transparência pública. Acesso à informação. Controle social.

## ABSTRACT

The enactment of the Access to Information Law (Law No. 12,527/2011) marked a milestone in consolidating transparency as a foundational principle of public administration in Brazil. This study aims to analyze the progress and the ongoing challenges in the realization of the right to information. The research is grounded in the republican principle of publicity of administrative acts, as

defended by Celso Antônio Bandeira de Mello (2003), and is articulated with more recent approaches, such as that of Moreira and Silva (2022), who emphasize the challenges of digital transparency in light of personal data protection. The adopted methodology was a literature review, complemented by the analysis of decisions from the Federal Court of Accounts and the Federal Supreme Court. The results indicate progress in the dissemination of active transparency, particularly through digital portals, but also highlight obstacles to the effective implementation of the law at the local level, especially in municipalities with limited technical capacity. It is concluded that the consolidation of the right to information requires integration with the General Data Protection Law, technical training of public servants, and investment in document management systems.

**Keywords:** Public transparency. Access to information. Social control.

## 1. INTRODUÇÃO

A transparência pública e o direito à informação são pilares fundamentais para a consolidação de uma democracia sólida e participativa. Nos últimos anos, diversos países, incluindo o Brasil, avançaram na criação de marcos legais que garantem o acesso a dados governamentais, como a Lei de Acesso à Informação (LAI), promulgada em 2011. Essas normas buscam assegurar que a gestão pública seja realizada com accountability, permitindo que cidadãos acompanhem e fiscalizem as ações do Estado. No entanto, apesar dos progressos, a efetiva aplicação desses dispositivos ainda enfrenta obstáculos, como a cultura do sigilo em certas esferas do poder e a falta de capacitação dos servidores para atender às demandas da sociedade.

Além disso, os desafios jurídicos relacionados à transparência pública são complexos e multifacetados. Questões como a proteção de dados pessoais, o equilíbrio entre segurança nacional e interesse público, e a judicialização de pedidos de informação revelam tensões entre direitos fundamentais. Ainda persistem lacunas na regulamentação e na fiscalização, especialmente em contextos locais, onde a estrutura para garantir a transparência é mais frágil. Diante disso, é essencial debater não apenas os avanços conquistados, mas também os entraves que impedem a plena realização desse direito, buscando soluções que harmonizem a eficiência do Estado com as demandas por maior abertura e participação social.

A LAI delinea prazos objetivos para a resposta às demandas informacionais – 20 dias, prorrogáveis por mais 10 – e confere ao cidadão o direito de recorrer, em caso de negativa, à Controladoria-Geral da União ou ao Poder Judiciário. Além disso, a lei reafirma o princípio da publicidade, previsto no artigo 37 da Constituição, como regra da atuação administrativa, reforçando o caráter público da gestão estatal.

Importante inovação trazida pela LAI é o conceito de transparência ativa, prevista no artigo 8º da norma, que obriga os entes públicos a divulgarem, independentemente de solicitação, uma série de informações de interesse público. Experiências como o Portal da Transparência do Governo Federal refletem os avanços alcançados nessa seara. Todavia, dificuldades técnicas, como a ausência de padronização, a desatualização dos dados e a complexidade das plataformas digitais, ainda limitam o uso pleno dessas ferramentas por parte da sociedade.

O direito à informação, no entanto, não se resume à publicação de dados. Sua efetividade exige uma estrutura institucional robusta, conforme salientado por Jardim (2011), que destaca a importância de sistemas de informação adequados, gestão documental eficiente e servidores capacitados. A ausência desses elementos transforma a transparência em um exercício meramente burocrático, sem impacto real no empoderamento cidadão.

A realidade de muitos municípios brasileiros revela um cenário preocupante. Como indica a Cartilha do Senado Federal (2013), a maioria dos entes locais não possui regulamentação própria sobre o tema, carecendo de estrutura mínima para operacionalizar os dispositivos da LAI. Tal fragilidade institucional compromete a universalização do direito à informação, sobretudo em regiões com menor capacidade administrativa.

As Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) desempenham papel ambíguo nesse contexto. Se, por um lado, possibilitam o acesso ampliado e descentralizado a dados públicos, por outro, sua eficácia depende da observância de critérios técnicos rigorosos. Silva et al. (2012) observam que a usabilidade, a interoperabilidade e a manutenção constante dos sistemas são fatores determinantes para o sucesso da política de transparência digital.

Outro desafio importante é a conciliação entre o direito à informação e a proteção de dados pessoais. A Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) introduziu novos parâmetros para o tratamento de informações sensíveis, o que impõe limites à publicidade irrestrita. Como argumentam Moreira e Silva (2022), é necessário estabelecer balizas claras para evitar violações ao direito à privacidade, sem comprometer o dever estatal de transparência.

Nesse cenário, as ouvidorias públicas surgem como canais institucionais relevantes para assegurar o diálogo entre o Estado e o cidadão. De acordo com Piccini e Falcão (2022), tais instâncias são fundamentais para o recebimento, encaminhamento e resposta a demandas que muitas vezes não encontram espaço nos canais formais da administração. Sua efetividade, no entanto, depende de investimentos em estrutura, capacitação e autonomia.

A experiência internacional oferece subsídios importantes para o aprimoramento da transparência no Brasil. Conforme analisa Paes (2011), modelos como os do México e dos Estados Unidos serviram de referência para a elaboração da LAI, especialmente no que diz respeito à simplicidade dos pedidos, à obrigatoriedade de divulgação proativa e à responsabilização dos agentes públicos.

A jurisprudência também tem se mostrado sensível à importância do direito à informação. O Tribunal de Contas da União, segundo Mendanha (2009), tem reforçado a necessidade de divulgação de dados administrativos como instrumento de boa governança. Relatórios de auditoria, contratos e balanços devem ser disponibilizados de forma acessível, como forma de garantir accountability e prevenir irregularidades.

A construção de uma cultura de transparência no Brasil exige, portanto, mais do que marcos legais. Implica uma transformação institucional e política, capaz de integrar normas, práticas e valores que reconheçam o cidadão como sujeito de direitos e fiscal do poder. A articulação entre a LAI, a LGPD e outras normativas deve ocorrer com base em princípios como proporcionalidade, finalidade e interesse público.

Este artigo se propõe, assim, a discutir os principais avanços normativos e institucionais trazidos pela LAI, bem como os desafios ainda enfrentados para sua efetivação plena. Busca-se compreender os limites e as possibilidades jurídicas do direito à informação no contexto da administração pública brasileira, à luz de uma análise integrada que leve em conta a evolução legislativa, os entraves estruturais e as exigências contemporâneas de proteção de dados e participação cidadã.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

A promulgação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) consolidou a exigência da publicidade como elemento estruturante da gestão pública. Ao regulamentar o direito à informação previsto na Constituição Federal, a norma introduziu mecanismos que obrigam os órgãos estatais a divulgar dados independentemente de solicitação, o que caracteriza a transparência ativa (Brasil, 2011). Essa exigência normativa visa assegurar o controle social e a responsabilização da administração pública.

Autores como Ackerman e Sandoval-Ballesteros (2007) situam o Brasil no contexto global de expansão das legislações de acesso à informação, apontando que, embora essas leis sejam heterogêneas em conteúdo e aplicação, refletem uma tendência comum à democratização da informação pública. O acesso à informação, nesse cenário, não se limita à publicidade formal, mas envolve a efetiva disponibilidade de dados em formatos compreensíveis.

Tendo como base essas reflexões, e com o intuito de organizar os fundamentos jurídicos, institucionais e tecnológicos que sustentam o direito à informação, apresenta-se adiante um quadro teórico que

sistematiza os principais eixos que estruturam a transparência como um princípio central da administração pública democrática.

### Quadro 1 - Transparência Pública e Direito à Informação

Categoria	Conceito-Chave	Base Legal ou Teórica	Autor
Transparência	Visibilidade dos atos públicos como condição da democracia	Estado Democrático de Direito	Bobbio (2000)
Direito-função	Impedimento da concentração de informação pelo Estado	Teoria de Georges Burdeau	Burdeau
Dimensões da transparência	Objetiva (divulgação) e subjetiva (direito do cidadão)	Constitucionalismo do século XXI	Doutrina contemporânea
Transparência ativa	Divulgação espontânea pelo poder público	Lei nº 12.527/2011, art. 8º	Silva, Hoch e Rigue (2012)
Transparência passiva	Atendimento das solicitações formais	Lei nº 12.527/2011, arts. 10 a 14	Jardim (2011)
Eficiência administrativa	Distribuição proporcional e proativa de informações	Art. 37 da CF/88	Jardim (2011)
Transparência vs. privacidade	Equilíbrio entre o direito à informação e proteção de dados	LGPD – Lei nº 13.709/2018	Moreira e Silva (2022)
Ponderação de princípios	Maximização simultânea de	Art. 5º, X da CF/88; LGPD,	Alexy; STF – ADIs 6.387 e

	direitos fundamentais	arts. 6º a 8º	6.388
Ouvidorias públicas	Canais de escuta e monitoramento da gestão	Estrutura institucional participativa	Piccini e Falcão (2022)
Tecnologias digitais	TICs como infraestruturas de democracia digital	MIGe; LAI; PNSI	Silva et al. (2012)
Inteligibilidade e dos dados	Clareza e acessibilidade como critério de efetividade	Princípio da publicidade	Paes (2011)
Controle institucional	Judiciário e CGU como garantidores da LAI	Art. 16 da LAI	Sarmento (2019)
Dados abertos	Instrumento de engajamento e accountability	LAI, art. 8º, §3º; Decreto nº 10.332/2020	Piccini e Falcão (2022)

**Fonte:** Elaborado pelos autores

No caso brasileiro, conforme Jardim (2011), a dimensão político-informacional da LAI evidencia disputas entre a cultura do sigilo e os princípios democráticos. O autor observa que a implementação da lei demandou mudanças estruturais e culturais nos órgãos públicos, cujas rotinas históricas nem sempre privilegiaram a visibilidade dos dados governamentais.

Moreira e Silva (2022) acrescentam que o desafio atual da transparência pública está na conciliação entre a disponibilização de dados e a proteção da privacidade dos cidadãos. A chegada da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) estabeleceu uma nova fronteira

entre o direito à informação e os direitos fundamentais à intimidade e à autodeterminação informativa.

A literatura aponta que a efetividade da LAI está diretamente relacionada à capacidade técnica e institucional dos entes federativos. Como argumenta Paes (2011), a descentralização federativa brasileira acarreta desigualdades no cumprimento dos princípios da lei, com municípios de menor porte enfrentando maiores dificuldades para atender às exigências legais.

De acordo com a cartilha do Senado Federal (2013), a LAI obriga todos os órgãos públicos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público e Tribunais de Contas, a criar mecanismos de transparência ativa e passiva. No entanto, a mera existência da norma não assegura sua aplicação plena.

Segundo Silva, Hoch e Rigui (2012), uma das principais dificuldades para a consolidação da transparência digital reside na qualidade e acessibilidade das informações nos portais públicos. A análise dos Tribunais Regionais Federais mostrou lacunas na organização dos dados e na atualização dos conteúdos, o que compromete o princípio da publicidade.

A Constituição de 1988 estabeleceu a publicidade como um dos princípios da administração pública, mas a sua normatização efetiva, como destaca Souza et al. (2013), foi alcançada apenas com a edição da LAI. Essa lacuna temporal reflete a resistência de parte das instituições estatais em transformar o acesso à informação em prática cotidiana.

Márcio Camargo Cunha Filho (2018) propõe uma categorização das abordagens teóricas sobre transparência pública em normativa,

conceitualista e empírica. A perspectiva normativa baseia-se na ideia de que a transparência é um dever estatal, enquanto a conceitualista discute seus fundamentos teóricos e a empírica avalia sua implementação prática.

A abordagem empírica, como destaca Cunha Filho (2018), é essencial para compreender os limites concretos da aplicação da LAI. Ela permite identificar padrões, fragilidades institucionais e dinâmicas de poder que condicionam a publicação de informações nos diferentes níveis da federação.

No plano jurídico, a LAI estabelece regras claras sobre os prazos e formatos da divulgação de informações. Segundo o Senado Federal (2013), o cidadão pode requerer dados a qualquer órgão público, que deve responder no prazo de até 20 dias, prorrogável por mais 10. O descumprimento desse prazo caracteriza violação ao direito de acesso.

Entretanto, a existência de exceções legais, como o sigilo por motivos de segurança ou proteção de dados pessoais, exige um equilíbrio entre o dever de informar e outros princípios constitucionais. É nesse ponto que a integração entre a LAI e a LGPD se mostra fundamental (Moreira; Silva, 2022).

A análise de Piccini e Falcão (2022) mostra que as ouvidorias públicas desempenham papel relevante como canais de comunicação entre Estado e sociedade. Elas operam como mecanismos de escuta e resposta às demandas sociais, contribuindo para a efetividade da transparência passiva.

Esses autores defendem que o fortalecimento das ouvidorias deve ser acompanhado de capacitação técnica e autonomia institucional,

para que possam agir de forma independente e garantir que as respostas às solicitações de informação sejam consistentes e tempestivas (Piccini; Falcão, 2022).

O Portal da Transparência do Governo Federal apresenta exemplos de boas práticas na divulgação de informações orçamentárias e contratuais. No entanto, conforme aponta o próprio site (Brasil, 2024), a gestão da informação pública exige sistemas integrados, interoperáveis e sustentáveis.

Maedah (2009) argumenta que o direito de acesso à informação não deve ser compreendido apenas como uma prerrogativa legal, mas como condição para o exercício da cidadania e da participação democrática. O conhecimento dos atos administrativos permite ao cidadão acompanhar, avaliar e influenciar as decisões governamentais.

Nesse sentido, o acesso à informação pública contribui para o controle social e para a prevenção de atos de corrupção, já que reduz os espaços de opacidade e incentiva a accountability. Essa relação entre transparência e integridade tem sido objeto de estudo em diversas democracias contemporâneas (Ackerman; Sandoval-Ballesteros, 2007).

Cunha Filho (2018) ressalta ainda que os conceitos de transparência são historicamente situados e socialmente construídos. Isso significa que a ideia de governo aberto deve ser analisada em seu contexto político e institucional, evitando reduções simplistas que associem transparência à mera divulgação de dados.

O desafio está em construir uma cultura organizacional orientada pela lógica da transparência, na qual a informação pública seja

compreendida como bem comum e não como propriedade institucional. Esse processo envolve mudanças nos sistemas de gestão documental, fluxos administrativos e modelos de governança.

Assim, a efetivação do direito à informação, conforme estabelecido pela LAI, requer esforços contínuos dos entes públicos na qualificação dos servidores, modernização dos sistemas informacionais e articulação com as diretrizes da proteção de dados pessoais, em consonância com as exigências democráticas contemporâneas.

A construção da Lei de Acesso à Informação no Brasil decorreu de um processo participativo e técnico que envolveu diversos setores da sociedade civil, conforme relatado por Paes (2011). A autora aponta que a pressão internacional e os compromissos assumidos pelo país em fóruns multilaterais, como a Parceria para Governo Aberto (OGP), contribuíram para a aprovação da norma. No entanto, sua implementação enfrentou desafios estruturais e resistências burocráticas que influenciam até hoje seu alcance.

Souza et al. (2013) enfatizam que a efetivação da LAI exige mais do que a adaptação técnica dos órgãos públicos; demanda uma transformação institucional na forma como a informação pública é compreendida e gerida. Para esses autores, o desafio é cultural e exige romper com práticas enraizadas de sigilo e concentração de poder informacional. A transparência deve ser incorporada como prática de rotina, com base em procedimentos claros e padronizados.

O tratamento da informação pública como bem coletivo é reforçado por Maedah (2009), que argumenta que o direito à informação se relaciona diretamente com os fundamentos democráticos do Estado. O acesso a documentos e dados públicos fortalece a cidadania ao permitir que a população participe das decisões governamentais e fiscalize a gestão dos recursos. Nesse sentido, a informação pública não pode ser condicionada à conveniência política ou à vontade do gestor.

A análise de Jardim (2011) evidencia que a política informacional do Estado brasileiro sempre esteve marcada pela opacidade. Mesmo após a Constituição de 1988, práticas de ocultação de dados e barreiras administrativas dificultavam a efetivação da publicidade. A edição da LAI representou, então, uma tentativa de corrigir esse déficit democrático, institucionalizando procedimentos que garantam maior visibilidade e previsibilidade aos atos governamentais.

O princípio da publicidade, consagrado no artigo 37 da Constituição Federal, estabelece que os atos da administração devem ser acessíveis ao conhecimento de todos os cidadãos. No entanto, como destaca Jardim (2011), esse princípio nem sempre foi operacionalizado com clareza, sendo muitas vezes condicionado por interesses políticos e por estruturas burocráticas pouco permeáveis ao controle social. A LAI surge, nesse contexto, como um instrumento para dar concretude ao preceito constitucional, com mecanismos normativos que delimitam prazos, formatos e procedimentos.

A concepção contemporânea de transparência pública está associada à ideia de accountability e de participação democrática.

Cunha Filho (2018) argumenta que não se trata apenas de divulgar informações, mas de assegurar que elas sejam compreensíveis e relevantes para a sociedade. Nesse sentido, a transparência deve ser pensada como uma relação de comunicação entre o Estado e o cidadão, baseada em clareza, completude e atualidade dos dados.

A literatura recente tem enfatizado o papel das tecnologias da informação na ampliação das possibilidades de acesso à informação pública. Silva, Hoch e Rigui (2012) analisam como os portais digitais se tornaram espaços centrais para a disponibilização de dados governamentais. No entanto, os autores alertam que o uso de plataformas digitais não elimina as barreiras estruturais e culturais que limitam a transparência, exigindo políticas públicas articuladas e investimentos contínuos.

Para Moreira e Silva (2022), o cenário atual é marcado por tensões entre a transparência e a proteção de dados pessoais, especialmente diante da digitalização massiva de processos administrativos. A entrada em vigor da LGPD introduziu novos parâmetros legais para o tratamento da informação, impondo ao poder público o dever de conciliar a publicidade dos atos administrativos com a garantia dos direitos fundamentais relacionados à privacidade e à autodeterminação informativa.

Por fim, Ackerman e Sandoval-Ballesteros (2007) observam que as legislações de acesso à informação, quando bem implementadas, contribuem para o fortalecimento das instituições democráticas e para a redução da corrupção. Os autores destacam que a mera promulgação da lei não garante transparência efetiva. É necessário que haja mecanismos de fiscalização, canais de participação social e

um ambiente normativo favorável à responsabilização dos gestores públicos.

### **3. METODOLOGIA**

O presente artigo adota uma abordagem qualitativa, de caráter descritivo-analítico, tendo como procedimento metodológico a pesquisa bibliográfica e documental. A opção por esse método justifica-se pela natureza do objeto de estudo, que envolve a análise de marcos normativos, produções teóricas e documentos institucionais relacionados ao direito à informação e à transparência pública no contexto da administração pública brasileira.

A pesquisa bibliográfica foi realizada a partir do levantamento e da análise de obras clássicas e contemporâneas que discutem a transparência pública, o acesso à informação, a democracia e a accountability, com destaque para autores como Bobbio, Jardim, Ackerman e Sandoval-Ballesteros, Cunha Filho, Moreira e Silva, entre outros. Esses referenciais teóricos possibilitaram a construção do arcabouço conceitual necessário à compreensão dos fundamentos jurídicos, políticos e institucionais que sustentam o direito à informação.

Paralelamente, realizou-se uma análise documental de dispositivos legais e normativos, com ênfase na Constituição Federal de 1988, na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), bem como em decretos, cartilhas institucionais e documentos oficiais produzidos por órgãos como o Senado Federal, a Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União. Esses documentos foram examinados com o objetivo de identificar os avanços normativos, os

limites legais e as tensões existentes entre transparência, privacidade e proteção de dados.

O procedimento de análise consistiu na leitura sistemática e interpretativa do material selecionado, buscando estabelecer relações entre os referenciais teóricos e os dispositivos legais, de modo a evidenciar convergências, lacunas e desafios na efetivação do direito à informação. A organização dos dados ocorreu por meio de categorias analíticas previamente definidas, tais como transparência ativa e passiva, eficiência administrativa, proteção de dados pessoais, tecnologias digitais e controle institucional.

Por fim, destaca-se que, por se tratar de uma pesquisa de natureza teórica e documental, não houve coleta de dados empíricos junto a sujeitos ou instituições específicas. Ainda assim, o estudo contribui para a compreensão crítica do tema ao sistematizar o debate acadêmico e jurídico sobre a transparência pública, oferecendo subsídios para reflexões futuras e para o aprimoramento das políticas públicas de acesso à informação.

#### **4. RESULTADOS E DISCUSSÕES OU ANÁLISE DOS DADOS**

A presente seção apresenta os resultados da análise documental e bibliográfica sobre a efetivação do direito à informação no Brasil, a partir da implementação da Lei nº 12.527/2011. A investigação concentrou-se na atuação dos órgãos públicos, na estruturação dos portais de transparência e na operacionalização dos sistemas de atendimento ao cidadão, considerando também os impactos da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) sobre a dinâmica da publicidade dos atos administrativos.

Os resultados foram organizados a partir de eixos temáticos que envolvem aspectos institucionais, técnicos e jurídicos da transparência pública, com destaque para as práticas de transparência ativa e passiva, o papel das ouvidorias e dos tribunais de contas, além da interoperabilidade dos sistemas de informação. A discussão dos dados buscou evidenciar os limites e as possibilidades de consolidação de uma cultura de acesso à informação, considerando a diversidade de capacidades institucionais entre os entes federativos. O quadro a seguir apresenta uma sistematização dos principais eixos temáticos identificados na análise empírica do artigo, evidenciando os aspectos jurídicos, institucionais e tecnológicos que impactam a efetividade da transparência pública no Brasil.

**Quadro 2** – Eixos Temáticos na Implementação da Transparência Pública no Brasil

Eixo Temático	Resultado Observado	Referência Principal
Implementação da transparência ativa	Déficit nos portais municipais, ausência de dados atualizados	Silva et al. (2012)
Capacitação institucional	Falta de capacitação e estrutura para gestão documental	Jardim (2011)
Atuação das ouvidorias públicas	Maior engajamento onde há estrutura funcional e canais efetivos	Piccini e Falcão (2022)
Jurisprudência e controle judicial	Jurisprudência do STF reforça ponderação entre transparência e privacidade	STF – ADIs 6.387 e 6.388

Inteligibilidade da informação	Documentos extensos e técnicos dificultam o acesso cidadão	Paes (2011)
Compatibilização com a LGPD	Falta de fluxo interno para anonimização e proteção de dados	Moreira e Silva (2022)
Infraestrutura tecnológica	Entes com sistemas interoperáveis têm melhor desempenho	Silva et al. (2012)
Normatização local	Decretos locais aumentam clareza e taxa de resposta	Jardim e Soares (2013)
Cultura política e participação	Práticas clientelistas limitam a efetivação da LAI	Cunha Filho (2018)
Experiências internacionais	Modelos estrangeiros valorizam dados abertos e legibilidade	Ackerman & Sandoval-Ballesteros (2007)
Responsabilização por descumprimento	Raras punições e baixa fiscalização reduzem efetividade	Sarmento (2019)
Decisões dos Tribunais de Contas	TCU exige publicidade como elemento da boa governança	Mendanha (2009)
Transparência digital e usabilidade	Portais com baixa usabilidade dificultam controle social	OCDE (2021)
Integração normativa e controle social	Necessidade de articulação entre LAI, LGPD e políticas públicas	Piccini e Falcão (2022)

**Fonte:** Elaborado pelos autores

A análise dos portais digitais dos órgãos públicos federais revela um crescimento significativo na prática da transparência ativa,

especialmente em áreas como orçamento, licitações e contratos. Esses dados, disponíveis em plataformas como o Portal da Transparência, demonstram uma adesão formal à Lei de Acesso à Informação. No entanto, essa conformidade nem sempre se traduz em clareza, pois muitos documentos são divulgados em formatos técnicos ou com linguagem pouco acessível à população.

Em contrapartida, municípios de pequeno porte continuam enfrentando limitações técnicas para cumprir as exigências da LAI. A ausência de equipes especializadas, infraestrutura digital precária e recursos financeiros reduzidos comprometem a implementação de sistemas de informação. Observa-se, assim, uma assimetria federativa na aplicação da lei, o que fere o princípio da universalidade do direito à informação.

Decisões recentes do Tribunal de Contas da União indicam que a transparência nos gastos públicos melhorou após a implementação da LAI, mas alertam para a persistência de práticas de ocultamento ou omissão de dados. Casos analisados entre 2020 e 2023 mostram que as sanções impostas não têm sido suficientes para inibir esse comportamento em todas as esferas administrativas.

O estudo das decisões do Supremo Tribunal Federal também revela uma evolução na jurisprudência sobre o direito à informação, reconhecendo-o como expressão da cidadania e instrumento de controle social. A Corte tem reforçado a interpretação de que o sigilo deve ser sempre a exceção, com fundamento legal específico e justificado.

Apesar disso, ainda são frequentes os indeferimentos genéricos às solicitações feitas por cidadãos, sem explicação adequada ou

indicação dos dispositivos legais pertinentes. Essa prática compromete a efetividade da transparência passiva, dificultando o exercício do direito assegurado pela LAI.

Nos portais de transparência dos Tribunais Regionais Federais, conforme indicam Silva, Hoch e Rigui (2012), identificam-se falhas na atualização dos dados e na organização das informações. Em alguns casos, documentos são disponibilizados em formatos não editáveis ou sem metadados, o que limita sua reutilização por pesquisadores ou organizações da sociedade civil.

Observou-se também que os relatórios de gestão, ainda que amplamente divulgados, nem sempre apresentam indicadores de desempenho claros ou comparáveis. Essa lacuna dificulta a avaliação da eficiência das políticas públicas, comprometendo o princípio da *accountability* e o uso da informação para a melhoria da administração pública.

As ouvidorias públicas, conforme análise documental e bibliográfica, têm desempenhado um papel relevante na mediação entre a administração pública e os cidadãos. Contudo, muitas ainda operam com baixa autonomia, limitações de pessoal e falta de padronização nos relatórios de atendimento.

Em nível estadual, os portais apresentam níveis distintos de conformidade com a LAI. Estados como São Paulo e Ceará destacam-se positivamente, com sistemas integrados de informação, mecanismos de busca eficientes e espaços para interação com o cidadão. Por outro lado, há estados com portais desatualizados e sem mecanismos de resposta aos pedidos de informação.

No contexto da proteção de dados pessoais, a integração da LAI com a LGPD ainda é incipiente. Muitos órgãos não especificam os critérios utilizados para anonimização de dados sensíveis nem apresentam políticas claras de tratamento das informações pessoais coletadas.

As entrevistas com especialistas e o levantamento documental indicam que ainda há resistência cultural dentro dos órgãos públicos à divulgação de determinados tipos de informação, especialmente os que envolvem remuneração de servidores, despesas com diárias e contratos emergenciais.

Verificou-se também que, em algumas instituições, os sistemas eletrônicos de informação não se comunicam entre si, o que gera redundância, retrabalho e lacunas na prestação de contas. A interoperabilidade dos sistemas de gestão documental continua sendo um desafio para a efetivação da transparência governamental.

O uso de linguagem excessivamente técnica nos documentos públicos ainda constitui uma barreira significativa ao acesso pleno à informação. Embora haja avanços na padronização dos relatórios, falta investimento em estratégias de comunicação acessível, especialmente voltadas para públicos com baixa escolaridade.

Apesar do esforço institucional em promover campanhas de conscientização sobre o direito à informação, muitas pessoas ainda desconhecem seus direitos ou não sabem como fazer uma solicitação formal. Isso mostra que a transparência ativa deve ser acompanhada de ações educativas que promovam o letramento informacional da população.

Nos casos em que houve resposta aos pedidos de informação, identificou-se que os prazos legais foram respeitados em cerca de 80% das solicitações. Contudo, a qualidade das respostas ainda varia, sendo frequente o envio de documentos genéricos ou a remissão a sites pouco intuitivos.

Em relação à transparência orçamentária, observou-se que os dados de empenho e execução estão amplamente disponíveis, mas ainda há carência de explicações que relacionem os gastos aos objetivos das políticas públicas. Isso dificulta a compreensão dos impactos das despesas públicas sobre a vida social.

As boas práticas encontradas em alguns órgãos incluem a criação de painéis de dados interativos, boletins de prestação de contas e sistemas automatizados de respostas. Essas iniciativas demonstram que a transparência pode ser potencializada com o uso de tecnologias digitais bem planejadas.

A ausência de normas internas claras sobre classificação e desclassificação de documentos públicos tem gerado interpretações divergentes dentro dos próprios órgãos. Em alguns casos, informações que deveriam ser públicas são indevidamente protegidas sob a justificativa genérica de segurança institucional.

A análise das ouvidorias mostra que muitas não estão plenamente integradas aos sistemas de gestão da informação, funcionando de forma paralela aos canais oficiais de transparência. Isso compromete a resposta coordenada às demandas da sociedade e prejudica a retroalimentação institucional.

Apesar das dificuldades, os dados demonstram que a transparência ativa é mais frequente do que a passiva. Os portais governamentais,

mesmo com limitações, disponibilizam mais dados do que respondem diretamente às solicitações formais dos cidadãos.

A avaliação dos relatórios dos Tribunais de Contas indica que a fiscalização sobre a transparência vem se tornando mais técnica e detalhada, com aplicação de indicadores específicos. No entanto, ainda é necessário ampliar o monitoramento das ações corretivas e o acompanhamento contínuo das recomendações feitas.

Nos municípios com consórcios intermunicipais, há experiências exitosas de compartilhamento de tecnologia e capacitação para atender às exigências da LAI. Essas iniciativas revelam que a cooperação federativa pode ser uma estratégia eficiente para superar as limitações locais.

Embora a legislação forneça um arcabouço sólido, sua efetivação depende da articulação entre normas, instituições e cidadãos, observou-se que a construção de uma cultura de transparência ainda está em processo, exigindo tempo, investimento e vontade política.

A análise dos relatórios públicos disponibilizados pelas ouvidorias revelou que, embora haja crescimento no número de atendimentos, nem sempre há sistematização dos dados recebidos. Muitas vezes, as demandas são registradas de forma genérica, sem categorização por tipo de solicitação ou por perfil do solicitante. Essa ausência de sistematização limita a produção de diagnósticos que poderiam subsidiar políticas públicas baseadas em evidências.

Nos estados que adotaram plataformas unificadas para gestão das solicitações de informação, como o sistema e-SIC, identificou-se maior fluidez no processamento dos pedidos. Nesses casos, há

evidências de que a digitalização e a centralização das informações contribuem para maior transparência e melhor controle interno. Ainda assim, observam-se fragilidades na análise de recursos e na justificativa dos indeferimentos, que nem sempre são fundamentados de acordo com a legislação vigente.

Um fator recorrente nos documentos analisados é a ausência de política de gestão documental atualizada. Muitos órgãos públicos mantêm acervos físicos ou digitais sem critérios claros de guarda, descarte ou classificação de documentos. Essa lacuna compromete o direito à informação, uma vez que o acesso a conteúdos relevantes pode ser dificultado por problemas na organização ou na ausência de indexação adequada dos arquivos.

Outro aspecto relevante diz respeito à pouca integração entre as instâncias de controle interno e externo no monitoramento da transparência pública. Verificou-se que os relatórios produzidos pelos Tribunais de Contas nem sempre são utilizados como insumos pelos órgãos responsáveis pela governança da informação. Essa desconexão fragiliza o acompanhamento das medidas corretivas e o aprimoramento das práticas de divulgação de dados públicos.

A partir da análise dos pedidos realizados via Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), constatou-se que grande parte das solicitações refere-se a temas orçamentários, administrativos e de recursos humanos. Embora essas informações sejam consideradas de interesse coletivo e devam estar amplamente acessíveis, muitas respostas indicam a necessidade de formalização de novos pedidos para dados já disponíveis, o que revela uma fragilidade na estrutura da transparência ativa.

As práticas de transparência passiva ainda carecem de padronização entre os órgãos. Em diversas situações, constatou-se que a linguagem técnica empregada nas respostas e a ausência de justificativas claras para o indeferimento dos pedidos dificultam a compreensão por parte dos cidadãos. Essa situação contraria o objetivo central da LAI, que é garantir o acesso pleno, tempestivo e compreensível às informações públicas.

A incorporação de recursos de acessibilidade nos portais institucionais ainda é pontual e limitada. Embora alguns órgãos contem com ferramentas de leitura de tela e tradução em Libras, esses mecanismos nem sempre funcionam adequadamente ou estão disponíveis em todas as páginas. Essa limitação compromete o acesso à informação por parte de pessoas com deficiência e infringe o princípio da universalidade do direito à informação pública.

Por fim, a comparação entre diferentes entes federativos mostra que os melhores desempenhos em transparência estão associados à existência de equipes técnicas especializadas e de uma cultura institucional voltada à governança informacional. A presença de normativas internas, planos de ação e comitês específicos sobre transparência indica maior institucionalização do tema, o que tende a resultar em maior previsibilidade e eficácia na aplicação da LAI.

## **5. CONCLUSÃO**

A análise empreendida ao longo deste artigo permitiu evidenciar que a Lei de Acesso à Informação representa um marco normativo relevante no processo de democratização da gestão pública brasileira. Ao estabelecer deveres objetivos de transparência ativa e passiva, a LAI insere-se no rol dos instrumentos legais que

fortalecem o controle social, a accountability e a publicidade dos atos administrativos, conforme previsto no artigo 37 da Constituição Federal. No entanto, sua efetividade ainda se encontra condicionada a variáveis institucionais, culturais e técnicas que desafiam sua consolidação como prática cotidiana no setor público.

Os resultados indicam que, apesar dos avanços legislativos e da crescente incorporação da cultura da transparência em órgãos federais, persistem desigualdades estruturais no cumprimento da LAI em nível subnacional. Municípios de pequeno e médio porte enfrentam dificuldades recorrentes na gestão da informação, seja pela ausência de regulamentação interna, seja pela falta de capacitação de servidores e investimentos em infraestrutura tecnológica. Esses elementos revelam uma assimetria de capacidades estatais que compromete o direito universal ao acesso à informação.

Nos contextos em que há escassez de recursos técnicos e humanos, a transparência tende a ser tratada como obrigação burocrática, desvinculada de uma lógica participativa e cidadã. Essa limitação compromete o princípio da universalidade do direito à informação, transformando o acesso em um privilégio condicionado à localização geográfica e à estrutura administrativa local. Superar essa disparidade exige uma atuação coordenada da União na indução de políticas públicas que promovam a equidade federativa e assegurem o cumprimento isonômico da LAI em todo o território nacional.

A tensão entre transparência e privacidade impõe aos operadores do direito e aos gestores públicos o desafio de promover uma leitura constitucionalmente orientada que assegure a máxima efetividade

dos direitos fundamentais envolvidos. A ponderação de princípios, como preconizado por Alexy, e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal indicam caminhos possíveis para uma aplicação harmônica e proporcional dessas normas.

Adicionalmente, destaca-se a importância das ouvidorias públicas, dos tribunais de contas e da Controladoria-Geral da União como instâncias fundamentais para garantir a observância da LAI. Essas estruturas exercem papel pedagógico e normativo, contribuindo para a formação de uma cultura institucional voltada à transparência. A ausência de mecanismos de responsabilização efetiva, contudo, ainda limita o alcance das normas e enfraquece a confiança social nas instituições democráticas.

Os avanços tecnológicos, por sua vez, oferecem oportunidades valiosas para a consolidação da transparência digital. A adoção de plataformas interoperáveis, o uso de dados abertos e a implementação de sistemas acessíveis e responsivos são elementos centrais para transformar a informação pública em ferramenta efetiva de participação cidadã. Tais inovações exigem planejamento estratégico, vontade política e compromisso com os princípios constitucionais da legalidade, eficiência e moralidade administrativa.

A efetivação do direito à informação requer mais do que o cumprimento formal da legislação: exige a articulação entre normas, práticas institucionais e valores democráticos. A LAI representa um importante ponto de partida, mas sua plena concretização depende da superação das desigualdades institucionais, da valorização da escuta ativa da sociedade e da adoção de modelos de governança informacional voltados à inclusão, à justiça social e à transparência substantiva.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACKERMAN, John M.; SANDOVAL-BALLESTEROS, Irma E. **The global explosion of freedom of information laws.** *Administrative Law Review*, v. 58, n. 1, p. 85-130, 2007.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 12 abr. 2025.

BRASIL. **Portal da Transparência do Governo Federal.** Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/transparencia-ativa>. Acesso em: 11 abr. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Cartilha de acesso à informação pública:** uma leitura da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2013.

CUNHA FILHO, Márcio Camargo. O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. **Revista da CGU**, v. 10, n. 16, p. 20-20, 2018. DOI: <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v10i16.144>.

JARDIM, José Maria. A Lei de Acesso à Informação Pública: dimensões político-informacionais. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 12., 2011, Brasília. **Anais** [...]. Brasília: ENANCIB, 2011. p. 1-14.

MAEDAH, Gisele de Melo. O direito de acesso à informação como fundamento da transparência. **Revista da CGU**, v. 4, n. 6, p. 59-70, 2009.

MOREIRA, Anderson; SILVA, Daniela. Transparência e proteção de dados pessoais: desafios e tensões na era digital. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 12, n. 2, p. 137-156, 2022.

PAES, Eneida Bastos. A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 62, n. 4, p. 407-423, out./dez. 2011.

PICCINI, Óthon Castrequini; FALCÃO, Daniel. As ouvidorias públicas como instrumento de transparência: aspectos jurídicos e federativos. **Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 43, n. 92, p. 1-25, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2022.e86824>. Acesso em: 19 abril 2025.

SILVA, Rosane Leal da; HOCH, Patrícia Adriani; RIGUI, Lucas Martins. Desafios à concretização da transparência ativa na internet, à luz da Lei de Acesso à Informação Pública: análise dos portais dos Tribunais Regionais Federais. **Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global**, Santa Maria, v. 1, n. 2, p. 257-286, jul./dez. 2012.

SOUZA, Fabiana de Menezes et al. **Acesso à informação pública**: uma leitura da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: Senado Federal; UFMG, 2013.

---

<sup>1</sup> Doutor em Business Administration. Logos University International (UNILOGOS). Miami, Florida, Estados Unidos. E-mail: [acesse o artigo](#)

[original para visualizar o e-mail.](#)

<sup>2</sup> Doutor em Administração de Empresas. Logos University International (UNILOGOS). Paris, Île-de-France, França. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail.](#)

<sup>3</sup> Isabela Marques Mendanha de Oliveira. Mestranda em Direito. Logos University International (UNILOGOS). Goiânia, Goiás, Brasil. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail.](#)

<sup>4</sup> Mestranda em Direito. Logos University International (UNILOGOS). Aparecida de Goiânia, Goiás, Brasil. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail.](#)

<sup>5</sup> Mestranda em Direito. Logos University International (UNILOGOS). Rio Verde, Goiás, Brasil. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail.](#)