

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
CURSO DE DIREITO**

**OCULTAR OU DIVULGAR? ANÁLISE DA LEI DE  
ACESSO À INFORMAÇÃO NOS PORTAIS DO PODER  
LEGISLATIVO FEDERAL**

**MONOGRAFIA DE GRADUAÇÃO**

**Clarissa T. Lovatto Barros**

**SANTA MARIA, RS, BRASIL  
2014**

# **OCULTAR OU DIVULGAR? ANÁLISE DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NOS PORTAIS DO PODER LEGISLATIVO FEDERAL**

**por**

**Clarissa T. Lovatto Barros**

Monografia apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Santa  
Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de  
**Bacharel em Direito.**

**Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rosane Leal da Silva**

**SANTA MARIA, RS, BRASIL  
2014**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
CURSO DE DIREITO**

**A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a Monografia de  
Graduação**

**OCULTAR OU DIVULGAR? ANÁLISE DA LEI DE  
ACESSO À INFORMAÇÃO NOS PORTAIS DO PODER  
LEGISLATIVO FEDERAL**

elaborada por

**Clarissa T. Lovatto Barros**

Como requisito parcial para obtenção do grau de  
**Bacharel em Direito**

**COMISSÃO EXAMINADORA:**

**Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Rosane Leal da Silva**

(Presidente/Orientadora)

**Prof<sup>º</sup>. Me. Alberto Barreto Goerch**

(Universidade Federal de Santa Maria)

**Mda. Gislaine Ferreira Oliveira**

(Universidade Federal de Santa Maria)

**Santa Maria, 03 de dezembro de 2014.**

## AGRADECIMENTOS

A produção acadêmica possui uma história peculiar, porém a elaboração da monografia não é obra, unicamente, de quem se intitula sua autora. Por mais que esta encare momentos de aflitiva solidão, da elaboração do trabalho final de graduação, participam muitas pessoas, com diferentes apoios e sacrifícios.

Apesar de correr o risco de esquecimento de algumas pessoas, quero reconhecer minha dívida de gratidão para com todas que, de uma forma ou outra, ajudaram na concretização desta monografia.

Em primeiro lugar, ao Luiz Felipe Barros, meu esposo, por ter compreendido e tolerado as ausências, as presenças quase ausentes, os momentos de estresses, a sensibilidade à flor da pele, enfim. Agradeço o apoio incondicional de meus pais Osmar e Inheza, minhas irmãs, Marinês e Carmen Eliza e meus sobrinhos, Lorenzo e Mariana,

Em segundo lugar, à outra família, formada pela equipe do Núcleo de Direito Informacional. Desta, a gratidão maior é com a Professora Rosane Leal da Silva, minha orientadora, cuja bondade, comprometimento e apoio, de um lado, competência e solidez de propósito, de outro lado, me guiou na construção da monografia. Sou imensamente grata ao apoio incansável de Lahis Pasquali Kurtz que, mesmo distante fisicamente, nunca se furtou de me socorrer em momentos de dúvidas.

Dentre os colegas da UFSM, os quais se tornaram grandes amigos, possuo particular gratidão ao Marcelo Machado dos Santos, Carolina Severo Nogueira e Silvia Schlemmer, pela convivência de aprendizado e de apoio incondicional, especialmente pelas palavras de carinho nas horas difíceis.

Por fim, aos membros da banca pelo prestígio que suas presenças emprestam à monografia, bem como às contribuições finais.

## **RESUMO**

Monografia de Graduação  
Curso de Direito  
Universidade Federal de Santa Maria

# **OCULTAR OU DIVULGAR? ANÁLISE DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NOS PORTAIS DO PODER LEGISLATIVO FEDERAL**

Autora: **Clarissa T. Lovatto Barros**

Orientadora: **Rosane Leal da Silva**

Data e Local da Defesa: Santa Maria, 03 de dezembro de 2014.

A compreensão de democracia está atrelada à capacidade de os indivíduos participarem efetivamente do processo de adoção das medidas que atingem, direta ou indiretamente, suas vidas. Nesse cenário democrático, é inegável que as Tecnologias de Comunicação de Informação (TIC), especialmente a *Internet*, ocasionaram mudanças culturais na sociedade, atingindo, de maneira direta, os entes governamentais, pois a Lei de Acesso à Informação (LAI) aliada às TIC representa mudança de paradigma ao promover a cultura da transparência em substituição à cultura do segredo. Ciente de estar-se inserido na sociedade informacional e de alteração dos paradigmas, nesta monografia realizou-se a análise dos portais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a fim de verificar a efetividade da Lei de Acesso à Informação no Legislativo Federal como ferramenta de controle social e transparência do Poder Legislativo Federal. Utilizou-se método de abordagem dedutivo tendo por marco teórico a obra de Castells e Bobbio. O método de procedimento foi monográfico, empregando como técnicas a pesquisa documental e bibliográfica, além da observação direta, objetiva e não-participativa, com auxílio em formulário estruturado. Realizou-se a análise nos dias 09 e 10 de outubro e revisão em 08 de novembro. Concluiu-se que há a disponibilização de informações de maneira pulverizada nos portais do Legislativo Federal e, em grande parte dos itens analisados, os tópicos obrigatórios a serem divulgados não situam-se na seção da LAI, mas na da Transparência.

Palavras-chave: Acesso à Informação; Democracia; Internet, Poder Legislativo; Tecnologias de Informação e Comunicação.

## **ABSTRACT**

Graduation Monograph

Law School

Federal University of Santa Maria

# **HIDE OR DISCLOSE? ANALYSIS OF THE INFORMATION ACCESS LAW IN THE PORTALS OF FEDERAL LEGISLATIVE POWER**

**AUTHOR: Clarissa T. Lovatto Barros**

**ADVISER: Rosane Leal da Silva**

Date and place of defense: Santa Maria, RS, December 3 of 2014.

The understanding of democracy is connected to the ability of individuals to participate in the process of adopting measures that affect their lives, directly or indirectly. In this democratic setting, it is undeniable that the Information and Communication Technologies (ICTs), especially the Internet, have brought cultural changes in society, affecting, directly, the governmental entities. The Information Access Law (IAL) tied up with ICTs represents a paradigm shift because it promotes a culture of transparency rather than the culture of secrecy. Inserted in this scenario of informational society and paradigms changes, this monograph analyzed the digital portals of *Câmara dos Deputados* (House of Representatives) and Senate in order to verify the effectiveness of the IAL in the Federal Legislative as a tool of social control and transparency from the Federal Legislative Power. We used deductive method with a theoretical framework grounded in Castells and Bobbio. The methods of procedure were monographic, documental and bibliographic research and the direct, objective and non-participant observation with the aid of a structured form. It was concluded that there is a provision of information but it was sprayed in the portals of the Federal Legislative Power. Besides, in a large part of analyzed items the topics that should be disclosed were not located in the IAL section, but in the Transparency link.

Keywords : Information Access ; Democracy; Internet; Legislative Power; Information and Communication Technologies.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

CGU	CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
LAI	LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO
OEA	ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS
ONU	ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS
SIC	SERVIÇO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>08</b>
<b>1 ACESSO À INFORMAÇÃO: ANTECEDENTES HISTÓRICOS E ANÁLISE DOS DISPOSITIVOS DA LAI .....</b>	<b>10</b>
1.1 A Internet como propulsora da transparência dos dados institucionais.....	21
1.2 As especificidades do Poder Legislativo brasileiro em relação à implementação da cultura de acesso .....	25
<b>2 PODER LEGISLATIVO E A LAI.....</b>	<b>30</b>
2.1 Um panorama dos portais do Congresso Nacional face às exigências da cultura de acesso .....	31
2.2 Avanços e impeditivos à transparência no Poder Legislativo Federal .....	38
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>41</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>43</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>47</b>





## INTRODUÇÃO

O Brasil, país de regime democrático, tem o dever de viabilizar à sociedade instrumentos de apropriação de ações e projetos do governo nas suas diferentes esferas e o acesso à informação pública torna-se fundamental para garantir o conhecimento dos dados em poder do Estado. A Constituição Federal de 1988, inclusive, reconheceu o direito à informação como direito fundamental e, posteriormente, em 2011, a Lei nº 12.527 e o Decreto nº 7724/2012 regulamentaram esse direito.

O entendimento de democracia está atrelado à capacidade de os indivíduos participarem efetivamente do processo de adoção de medidas que atingem, direta ou indiretamente, suas vidas. Nesse cenário democrático, é inegável que as Tecnologias de Comunicação de Informação (TIC), especialmente a *Internet*, ocasionaram mudanças culturais na sociedade, atingindo, de maneira direta, os entes governamentais, pois a LAI aliada às TIC representa mudança de paradigma ao promover a cultura da transparência em substituição à cultura do segredo.

Diante desse cenário de modificação paradigmática, nesta monografia realizou-se a análise dos portais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a fim de verificar a efetividade da Lei de Acesso à Informação no Legislativo Federal como ferramenta de controle social e transparência do Poder Legislativo Federal. Para analisar os portais, utilizou-se o instrumento de observação direta, objetiva e não-participativa, cotejando-se resultados ao material teórico de modo a apontar avanços e impeditivos à transparência na gestão do Poder Legislativo Federal. Com o intuito de averiguar a efetiva ações do Poder Legislativo Federal no que tange à transparência ativa, foi aplicado formulário estruturado (SANTOS et al, 2012; p. 60) com critérios objetivos de análise, cujas questões foram elaboradas com base no guia para criação da seção de acesso à informação nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades federais (BRASIL, 2013). Esse documento foi utilizado porque contém descrição detalhada dos itens considerados minimamente necessários à efetivação da LAI nos portais *online*. O objetivo da observação direta, sistemática e não participativa foi verificar quais e como são divulgadas as informações pertinentes à seção “Acesso à informação” dos *sites* da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A análise foi realizada nos dias 09 e 10 de outubro e revisada em 08 de novembro.

Nesta monografia, utilizou-se o método de abordagem dedutivo, tendo em vista que analisou-se a situação dos portais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sob o viés das teorias sobre acesso à informação no Poder Legislativo. *A priori*, abordou-se Lei de

Acesso à Informação, parte histórica e análise de dispositivos da norma e, num segundo momento, realizou-se o cotejo de aspectos da LAI em relação aos portais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. O trabalho monográfico partiu de uma visão da LAI e da *Internet* como propulsora da abertura e com potencial para contribuir na efetivação da Lei de Acesso à Informação, culminando na observação estruturada.

Em relação aos métodos de procedimentos, adotou-se o monográfico, buscando traçar a discussão teórica atinente ao acesso à informação, à administração pública e à transparência do Poder Legislativo federal, em razão da necessidade de, partindo da análise delimitada, apresentar respostas aos questionamentos que originaram a pesquisa; método de pesquisa de documentação pela observação direta, sistemática e participativa, na qual foram coletados dados a fim de averiguar a situação atual dos portais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Esse método seguiu como apoio um formulário estruturado a partir de pesquisas do Núcleo de Direito Informacional da UFSM e a documentação indireta, por meio de bibliografia, para obter o que foi escrito a respeito do problema e o atual estágio do conhecimento sobre a temática.

Assim, o primeiro capítulo mostrou a construção da política de acesso à informação no Brasil, resgatando aspectos históricos da Lei de Acesso às Informações, no âmbito nacional e internacional, bem como expôs dispositivos que a compõem. Ainda, nesse capítulo inicial, abordou-se as especificidades do Poder Legislativo brasileiro em relação à implementação da cultura do acesso. No segundo capítulo, fez-se um panorama dos portais do Congresso Nacional face às exigências da cultura do avanço e, posteriormente, destacou-se os avanços e impeditivos à transparência no Poder Legislativo federal.

## **1 ACESSO À INFORMAÇÃO: Antecedentes históricos da LAI e análise dos dispositivos**

Os Estados Democráticos têm o dever de viabilizar à sociedade instrumentos de apropriação de ações e projetos do governo nas suas diferentes esferas. Para entender a construção da política de acesso à informação no Brasil torna-se fundamental resgatar aspectos históricos da Lei de Acesso às Informações, no âmbito nacional e internacional, bem compreender os dispositivos que a compõem. Coaduna-se com Santos (2008, p.15) no sentido que “somente a História instrui sobre o significado das coisas, mas, para tanto, é preciso reconstruí-la, para incorporar novas ideias e para levar em conta o tempo que tudo muda”.

Em relação à temática do acesso às informações públicas, constata-se que países democráticos adotaram medidas de disponibilização de dados públicos, assegurando o acesso pela sociedade. Na Suécia, o direito à informação foi preconizado na Lei da Liberdade de Imprensa Original, a *Freedom of Press Act* em 1766 e, no México, a Constituição de 2002 previu referido direito, e, no mesmo ano, esse país promulgou a Lei de Direito à Informação (MENDEL, 2009).

Ainda, no âmbito internacional, a Declaração Francesa, de 1789, abordou o assunto, porém a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), além de concretizar a delimitação mais apurada da liberdade de expressão e acesso à informação, explicou a relação entre os dois direitos. O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (ONU, 1966), em seu art. 19, aborda a matéria, referindo que o direito à liberdade de expressão inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações. A Declaração de Atlanta (CARTEL CENTER, 2008) também versou sobre acesso à informação. Essa Declaração preconiza o entendimento de que o acesso à informação possui *status* de direitos humanos, e define que os Estados Democráticos são detentores da obrigação de implementar mecanismos legais de facilitação do acesso às informações.

Ainda, nesse âmbito internacional de democratização da informação, fundamental destacar as disposições da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (OEA, 1969), conhecida como Pacto San José da Costa Rica, que versa sobre a temática, bem como estabelece a extensão do dever de informar por parte dos órgãos públicos. O art. 13 da Convenção assegura a obrigação do Estado de fornecer informações e o direito das pessoas de recebê-las.

Em que pese o cenário universal de facilitação do acesso às informações, o Brasil

apresenta situação diversa, talvez em decorrência do período da ditadura civil-militar caracterizado pela suspensão de direitos e práticas autoritárias. Assim, o país vivencia etapa de transição da cultura de segredo nas instituições - em que os governos autoritários se apropriavam de dados públicos – para a cultura do acesso, na qual o Estado tem o dever disponibilizar as informações de maneira compreensível e atender às demandas da sociedade.

Os agentes públicos<sup>1</sup>, inclusive na esfera legislativa, têm o dever de tornar a informação pública acessível a quem ela pertence, os cidadãos. Partindo da premissa de que “a informação é o oxigênio da democracia” (MENDEL, 2009, p.4), pode-se afirmar que as pessoas somente conseguem exercer, plenamente, a liberdade de escolha, inclusive de eleger seus representantes, se tiverem a possibilidade de acessar informações públicas e de fácil compreensão.

Na esteira de outros países e por constatar a premência e benefícios de normatização de divulgação das informações, o governo brasileiro aprovou e publicou, em 2011, a Lei nº12.527, a Lei de Acesso à Informação (LAI). Esta Lei regulamentou o direito já previsto no art. 5º, XXXIII, no art. (todos têm direito de receber dos órgãos públicos informações) 37, §3º, II (princípios da administração pública), e no art. 216, § 2º (dever da administração pública de gestão de documentos públicos) da Constituição Federal de 1988.

Cabe ressaltar que antes da LAI, no ano de 1992, houve a iniciativa de criar legislação sobre transparência com encaminhamento de projeto de lei do Executivo ao Legislativo, contendo normas atinentes à transparência da administração pública federal. Mas, esse projeto restou arquivado (JARDIM, 1999). Uma década depois, entrou em vigor o Decreto 4.553 (BRASIL, 2002) instituindo a classificação das informações sigilosas em ultrassecretas, secretas, confidenciais e reservadas, bem como definindo prazo para liberação do conteúdo. Esse Decreto recebeu a alcunha de “lei do sigilo interno”, pois, por exemplo, as informações classificadas na categoria de ultrassecretas, o prazo para liberação de informações era de 50 anos, podendo ser prorrogado infinitas vezes, segundo o interesse do Estado. Porém, em 2004, começou a vigorar o Decreto 5.301, modificando prazo das informações sigilosas e, no ano de 2005, ocorreu edição da Lei 11.111 (BRASIL, 2005), destinada a regulamentar a restrição de acesso às informações sigilosas.

---

<sup>1</sup> Agente público é toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta. Antes da Constituição atual, ficavam excluídos os que prestavam serviços às pessoas jurídicas de direito privado instituídas pelo Poder Público (fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista). Hoje o art. 37 exige a inclusão de todos eles. Perante a Constituição de 1988, com as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional n. 18/98, pode-se dizer que são quatro as categorias de agentes públicos: agentes políticos, servidores públicos, militares e particulares em colaboração com o Poder Público. (DI PIETRO, 2014, p. 596).

Com base neste retrospecto histórico, pode-se afirmar que o Brasil, mesmo com Constituição de 1988 estabelecendo acesso à informação, regulamentou, primeiramente, o sigilo e somente no ano de 2011 passou a regulamentar o acesso. Assim, a Lei de Acesso à Informação regulou o acesso à informação e revogou a legislação ordinária pretérita sobre a temática.

A LAI tornou obrigatória a disponibilização de informações públicas nos três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, conforme consta, de maneira expressa, no art. 1º da Lei 12.527/2011 (BRASIL, 2014a). Aliás, o Estado age em nome da sociedade e, conseqüentemente, ele é somente o guardião das informações públicas, não o proprietário (CGU, 2014). O leque de obrigatoriedade, que abarca também as entidades controladas direta ou indireta pelo governo, inexistia nas tentativas pretéritas de regulamentar o acesso à informação. A LAI, ao vincular de maneira clara e direta todos os poderes do Estado, demonstra que o acesso à informação impõe deveres também ao Legislativo, objeto desta monografia, e pauta um conjunto de transformações, cujas conseqüências são distintas entre um poder e outro.

A Lei 11.111 (BRASIL, 2005), como já mencionado brevemente, estipulava, de maneira evasiva, que “[...] o acesso aos documentos públicos de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral será ressalvado exclusivamente nas hipóteses em que o sigilo seja ou permaneça imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” e que “Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e o Tribunal de Contas da União disciplinarão internamente sobre a necessidade de manutenção da proteção das informações por eles produzidas, cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. Reitera-se, assim, que existia a previsão do direito de regulamentar o sigilo, porém não havia a obrigatoriedade de divulgação específica de informação alguma. Destaca-se também a da Portaria Interministerial nº 140 de 2006 (BRASIL, 2006), que dispôs sobre a criação de Portais da Transparência, *sites* com âmbito restrito à “divulgação de informações relativas à execução orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta”.

Feito esse resgate, nota-se que a LAI brasileira tem seus preceitos estipulados na Constituição da República, bem como em Tratados Internacionais. Passa-se, após essa retomada histórica, a análise dos dispositivos da LAI, mas sem esquecer-se de ressaltar que, de uma maneira geral, a informação pública está atrelada à publicidade e à democracia, na esteira do entendimento de Santos (2008, p.110), “não é por acaso que a raiz da palavra cibernética é a mesma da palavra governador; Informar é também governar”.

Antes de iniciar o próximo tópico, relevante destacar que se entende informação pública como toda informação produzida ou acumulada por órgãos e entidades públicas; produzida ou mantida por pessoa física ou privada decorrente de vínculo com órgão e entidades públicas; pertinente ao patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação e contratos administrativos, bem como sobre políticas públicas, inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas (ARTIGO 19, 2014).

Sabe-se do grande potencial comunicativo que a rede mundial de computadores possibilita para a relação governo-povo e, nessa seara, torna-se fundamental o cidadão conhecer do funcionamento das instituições políticas. Assim, pode-se afirmar que como característica da globalização, as informações se difundem em alta rotação por meio de fluxos de alcance mundial. A *Internet*, conjunto desses fluxos, vence, ou antes transforma, os obstáculos representados pelo espaço e tempo, criando novo padrão de interações que inaugura a sociedade informacional (CASTELLS, 2011).

Nesse sentido, Freitas (2013, p.16) assinala que as novas tecnologias da informação e da comunicação possuem o potencial de favorecer a responsividade e interação entre governados e governantes, bem como a redução de custos para obtenção de informações. Assim, o acesso à informação, quando inserido no contexto das TIC, assume relevância como principal ferramenta para estabelecer ligações entre a sociedade civil e o Estado. Aliás, existe movimento no sentido de os dados estatais serem divulgados na forma aberta, ou seja, possibilitando qualquer uso que o cidadão queira fazer deles.

A relevância de divulgação dos dados estatais é intuída e abarcada pela LAI (BRASIL, 2014a), quando, em seu art. 8º, *caput*, dispõe que é “dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas” e no § 2º, estabelece que “para cumprimento do disposto no *caput*, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (*Internet*<sup>2</sup>)”. Desse modo, evidencia-se que os órgãos públicos se tornam obrigados a publicar informações de forma proativa e rotineira, sem o imperativo de requisições específicas, formando um cenário alinhado à democracia.

---

<sup>2</sup> Nos documentos de organizações relacionadas ao desenvolvimento de protocolos técnicos, Internet passou a ser a grafia adotada desde a Conferência de Plenipotenciários da União Internacional de Telecomunicações, realizada na Turquia, em 2006. É também o modo de escrito mais difundido entre os órgãos da imprensa. A grafia com “i” minúsculo é utilizada para referência genérica a qualquer conjunto de redes interligadas, e a com “I” maiúsculo será usada para o substantivo próprio que denota a rede da rede, única e global, a Internet. (LUCERO, 2011, p.39)

Em relação ao modo de comunicar do Poder Legislativo e publicizar informações, Weber (2011, p.106) observa que, no Parlamento, a comunicação é definida por discursos individualizados de seus membros, ainda que justificados pelo interesse público. A publicização, por seu turno, diz respeito à disponibilização de informações que possibilitam ao cidadão conhecer a instituição que deve defender seus interesses. Oportuno ressaltar que, com a publicização possibilitada pela *Internet*, a informação é capaz de tornar-se acessível a um número irrefreável de usuários, os quais, por seu turno poderão recobrar a ela nos mesmos parâmetros de abrangência. Assim, a *Internet* se constitui em um espaço favorável para formação de rede na construção de conhecimento, as chamadas inteligências coletivas, fenômeno previsto por Lévy (1999).

Ainda, o direito de acesso à informação como garantia humana fundamental é exteriorizado no artigo 3º da LAI, que estabelece as diretrizes como a divulgação independente de solicitações, por meio dos meios de comunicação viabilizados pelas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC). Essa transparência ativa relaciona-se ao disposto no artigo 8º, o qual preconiza o “dever” de os órgãos e as entidades públicas divulgarem, espontaneamente, informações de interesse geral ou coletivo, por eles produzidas ou custodiadas, em local de fácil acesso. Faz-se necessário distinguir transparência ativa de transparência passiva. Enquanto a primeira pressupõe que a Administração Pública divulgue informações por iniciativa própria de forma espontânea, a segunda estabelece tal divulgação só sob demanda da sociedade (CGU, 2011, p. 24).

Frisa-se que, indubitavelmente, a maior relevância é conferida à transparência ativa, pois se encontra como objetivo explícito no artigo 8º da LAI. Sabe-se que direito de pedir e receber informações de órgãos públicos é modalidade-chave pela qual esse direito é exercido, mas não é a única. Inclusive, a respeito da transparência ativa, Mendel (2009, p.5) observa que essa modalidade está prevista na maioria das leis sobre direito à informação, constituindo obrigação dos órgãos públicos de divulgar informações de maneira contínua e sem necessidade de pedidos.

No percurso do texto legal, o legislador cita quais informações constituem o mínimo obrigatório que deve estar à disposição, os quais são abordados na sequência, sem antes destacar que o art.5º da Lei refere expressamente o dever do Estado assegurar o direito dos cidadãos de ter acesso à informação compreensível, íntegra e clara. Oportuno discorrer sobre informação pública e, para tanto, cita-se Colombo (2012, p. 92), que observa ser o acesso a essa informação pública imprescindível para a participação dos cidadãos e a proteção dos direitos civis, tendo em vista que sem informação adequada e precisa, a sociedade não tem



condições suficientes para participar das decisões públicas. Assim, pode-se afirmar que o livre acesso à informação é elemento constitutivo para assegurar democracia participativa.

A informação é um canal de conhecimento, que permite saber o porquê das decisões, e se constitui premissa para formar opiniões sobre as pessoas e seus direitos e, assim, para elaborar as próprias preferências. Sem estarem adequadamente informadas, as pessoas não podem eleger o que querem e quando falta informação falta também liberdade (tradução nossa).

Referente à informação pública, clara e precisa, destaca-se o posicionamento de Braga (2008), que observa a necessidade de se considerar as condições em que se produz a informação, bem como a sua qualidade, veracidade (precisa ser divulgada de forma completa, integral), quem são seus emissores e quais as suas fontes. Esses elementos, somados, convergem para a transparência pública, cuja diferenciação na modalidade ativa, bem como na passiva fez-se anteriormente.

Torna-se premente a utilização de linguagem cidadã (BRASIL, 2013; p. 7) de modo a deixá-las claras e acessíveis, evitando a utilização de nomenclaturas pouco conhecidas, bem como uso de termos técnicos. Assim, a redação deve primar pela clareza, não exigindo do usuário conhecimentos aprofundados sobre o assunto abordados e, quando a própria natureza da necessidade do texto, demandar leitura mais avançada o ideal é disponibilizar informações suplementares que elucidem o conteúdo principal. Destaca-se que a acessibilidade é um conceito que remete à universalização do acesso, um dos objetivos da LAI, e, nesse sentido, com intuito de facilitar a compreensão de assuntos técnicos, sugere-se a adoção de estratégias gramaticais, tais como: utilização de sentenças organizadas de modo simples e na voz ativa, evitar o uso de jargões e termos técnicos, bem como de expressões pouco conhecidas (BRASIL, 2014a, p.58)

A LAI, no segundo capítulo aborda a temática da administração transparente e, especialmente o art. 8º, em consonância ao art. 3º, estabelece as categorias de informações que, necessariamente, devem ser divulgadas: Institucional; Auditorias; Despesas; Licitações e Contratos, Ações e Programas e Perguntas Frequentes. Além dessas categorias obrigatórias, o Decreto Lei 7724, de 16 de maio de 2012, torna imperativa a publicação de informações referentes a Convênios, Servidores e Serviço de Informação ao Cidadão – SIC.

As exigências da LAI corroboram o entendimento de Weber (2011) sobre *accountability* ou prestação de contas, termo que será mais explicado no transcorrer desta monografia. Mas, de maneira sucinta, pode dizer que o *accountability* possibilita ao cidadão e também às instituições, além de acompanhar, controlar o planejamento e os gastos com

dinheiro público, conforme conceitua Weber (2011, p. 109):

Transparência foi transformada em uma categoria normativa que indica a qualidade de gestores e políticos, como indicam, por exemplo, o acesso a contratos, convênios, licitações, convenções, execução orçamentária, planejamento, relatórios de gestão, portais da transparência e outros meios.

Sobre a relação informação e transparência, há de considerar, conforme destaca Braga (2008) as condições em que se produz a informação, bem como a sua qualidade, veracidade (precisa ser divulgada de forma completa, integral), quem são seus emissores e quais as suas fontes. De modo semelhante, Canotilho (2003) alerta para que o direito à informação seja garantido sem impedimentos ou discriminações por parte dos poderes públicos (“liberdade negativa”), impondo-se como premissa a proibição de qualquer tipo ou forma de censura. Essa ideia caracteriza o que ele chamou de “Função de defesa ou de liberdade” dos direitos fundamentais (CANOTILHO, 2003, p. 407), a qual deve ser exercida em benefício dos cidadãos perante os poderes do Estado.

Oportuno, mesmo de maneira sucinta, explicar, conforme disposto no Guia de Criação para Seção do Acesso à Informação (BRASIL, 2013), os dados obrigatoriamente presentes nas categorias de informações estipulados no art. 8. Assim, a seção Institucional tem o condão de divulgar informações institucionais e organizacionais, abarcando competências, estrutura organizacional, relação de autoridades, agenda de autoridades, horários de atendimento e legislação do órgão.

No tópico Auditorias, são obrigatórias informações relacionadas ao resultado de inspeções, auditorias, prestações de contas e tomadas de contas realizadas; em Despesas, informações sobre a execução orçamentária e financeira detalhada; em Licitações e Contratos, divulgação de procedimentos licitatórios, contratações e gastos diretos realizados pelo Poder; em Ações e Programas, informações de programas, ações, projetos e atividades desenvolvidas; em Perguntas Frequentes há a necessidade de disponibilização proativa das respostas às perguntas usualmente formuladas.

No tocante à seção Convênio, consta a obrigação de divulgar os repasses e as transferências de recursos financeiros, detalhando, inclusive, o valor transferido, o valor da contrapartida do conveniado e o período de vigência. Em relação ao tópico denominado Servidores, devem ser publicados, na íntegra, os editais de concurso público para provimento de cargos, relação dos agentes públicos e a respectiva lotação, apresentando, no mínimo, nome completo, CPF (sem exibir os três primeiros dígitos), cargo e função, lotação, regime jurídico, jornada de trabalho, ato de nomeação, órgão de origem (quando requisitado ou

cedido) e remuneração individualizada.

Especificamente, no que tange ao tópico Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), o Poder Legislativo deve cumprir o disposto no art. 9º da LAI cumulado com o estabelecido no Decreto Lei 7724 e, assim, divulgar informações pertinentes ao funcionamento, localização e dados de contatos relacionados ao SIC. Esses dispositivos reforçam a relevância da abertura de canais de comunicação entre o poder público e os cidadãos. Em relação a esses, depreende-se que, como receptores da informação, os cidadãos podem adotar duas posturas, ativa ou passiva. Isso dependerá de sua espontaneidade, conforme denotou Pérez Luño (2004), já que a cidadania pressupõe uma vida livre, em meio à esfera social, de forma voluntária. Assim, se o cidadão é passivo, é facilmente manipulado tanto pelos poderes públicos quanto pelos privados; já, se é ativo, possui participação política na esfera social.

No contexto tecnológico contemporâneo de utilização das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) surgem dilemas que atingem o debate referente ao termo cidadania. Pérez Luño (2004) assinala que esse vocábulo pode ser entendido em dois polos: a *cibercidani@*, polo positivo, que acarreta uma nova maneira mais autêntica de participação política; e, por outro lado, o *ciudadania.com*, considerado polo negativo. Nesse, o cidadão persiste como sujeito passivo à manipulação de poderes públicos e privados.

Oportuno frisar, ainda que brevemente, que o entendimento de democracia na qual esta monografia tem como fulcro considera o aspecto formal, representativo, e também a feição substancial. Entende-se que o entendimento de democracia necessita possuir a dimensão de “governo das leis”, defendida por Bobbio (2011), mas não se esgotando nesse conceito, pois a ideia de democracia carece estar relacionada à contra-hegemonia, evidenciada por Santos (2012) para assinalar o uso de instrumentos tradicionais do Estado, visando à cidadania e a participação social.

Sabe-se que, na sociedade informacional há interrelação constante entre emissores e receptores. Nessa esteira de raciocínio, Silva (2013, p.439) observa que “cada pessoa pode figurar como produtora e receptora de conteúdos e informações”, tendo em vista que a informática possibilitar o tratamento da informação, bem como colocá-la à disposição de demais usuários, diferentemente de épocas anteriores. De toda a sorte, o direito de acesso à informação, conforme Braga (2008), pressupõe uma relação jurídica que implica um emissor e um receptor. O primeiro é o Estado, que deve ser transparente e verdadeiro ao divulgar as informações. O segundo, por sua vez, é o cidadão, que deve adotar postura ativa em sua participação política. Em relação ao emissor, indaga-se a respeito da possibilidade de que ele garanta a veracidade, uma vez que seu controle pode implicar censura ou imposição. Nesse

âmbito, o Estado deve simplesmente possibilitar livre difusão da informação sem intervenção prévia.

Para que a garantia do acesso à informação se torne possível, faz-se necessária a pluralidade de meios, visto que o emissor não pode estabelecer uma verdade oficial, neutra ou objetiva. Aliado a isso, assume igual relevância assegurar a diversidade de fontes, e o livre acesso à informação pública a fim de formar um círculo virtuoso de cultura do acesso em que as demandas dos cidadãos sejam entendidas como legítimas pelo poder público e, concomitantemente, sejam criados canais eficientes de comunicação entre os agentes públicos e a sociedade, bem como adotados procedimentos claros para tratamento das informações.

Ainda, no tocante às informações publicizadas, refere afirmar que parte-se da ideia de essas são tidas por verdadeiras. No entanto, o Estado pode optar por ocultar parte dessas informações, ou ainda, divulgar somente aquelas que lhe interessam realmente, o que caracteriza a “Cultura do Segredo”. Nesse sentido, concorda-se com a Controladoria-Geral da União, quando afirma que o acesso do cidadão à informação é o “ponto de partida” para uma melhor transparência. Esta depende, dentre outros fatores, de: a) espaços para a participação popular no intuito de buscar soluções aos problemas presentes na gestão pública; b) construção de canais comunicativos e dialéticos entre a sociedade e o governante (CGU 2011, p. 27).

O entendimento da CGU aponta, embora implicitamente, para a necessidade de o cidadão ser mais participativo, pois quanto mais participação, maior a pressão sobre o Estado e, conseqüentemente, maior a transparência nas e das ações dos agentes públicos. Ainda, ressalta-se que o acesso à informação, além de ser fulcral para possibilitar a realização de escolhas mais acertadas, permite, no âmbito individual, a consecução de um conjunto de direitos. Assim, em consonância com a CGU (2009, p. 11) pode-se afirmar que o “direito à informação que antecede a outros”.

Feitas essas observações, reitera-se que a explicação das seções obrigatórias nos portais do Legislativo Federal, objeto dessa monografia, revela o imperativo de uma nova cultura na administração pública. Assim, ao reconhecer-se que o contexto de transição da cultura do segredo para cultura do acesso demanda um novo modelo de relação Estado-sociedade, entende-se que a urgência do cumprimento da Lei de Acesso à Informação permeia os três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, como consta expressamente já no art. 1º da LAI (BRASIL, 2014a). Essa abrangência, que engloba ainda as entidades controladas direta ou indiretamente pelo governo, embora possa parecer óbvia, não estava presente em tentativas anteriores de regulamentar o acesso à informação.

A divulgação de informações do Legislativo carece ser vista como processo natural de cumprimento de seu dever social, pois é o Poder formado por representantes eleitos diretamente pelo povo e, portanto, sua legitimidade segue a perspectiva de contato com os eleitores. Sabe-se que a tecnologia é instrumento de democratização e, seus efeitos, têm relação direta com o posicionamento do Poder Legislativo em relação ao potencial democrático das TIC. Aliás, Castells (2003, p.129) situa as possibilidades de interferência da internet no cenário político de forma realista:

Num mundo de crise generalizada de legitimidade política, e de indiferença dos cidadãos por seus representantes, poucos se apropriam do canal de comunicação interativo, multidirecional, fornecido pela internet, de ambos os lados da conexão. Os políticos e suas instituições divulgam suas declarações e respondem burocraticamente – exceto em época de eleição. Os cidadãos não veem muito sentido em gastar energia em indagações políticas, exceto quando atingidos por um evento que desperta sua indignação ou afeta seus interesses pessoais. A Internet não pode fornecer um conserto tecnológico para a crise da democracia.

Parte-se do entendimento de que a utilização da tecnologia possibilita a empoderamento dos indivíduos, abarcando perspectivas de cidadania mais ativa e o controle social. A ferramenta de controle da representação política, conceituado de *accountability*<sup>3</sup> vertical, pode ser, estendido para além do processo eleitoral de seleção de representantes.

Ferreira Filho (1972, p.106) afirma que a ação dos governantes, estendida nessa monografia aos membros do Legislativo, para ser legítima, deve ser passível de controle pelo povo, pois é esse quem fixa as linhas básicas da política a ser cumprida. Assim, os cidadãos têm o direito e o dever de se manterem informados sobre as ações governamentais. Em razão do constante aprimoramento do processo democrático, Freitas (2013, p.14) entende ser fundamental programar soluções que remetam ao bom funcionamento da *accountability e as* condicionalidades para um bom funcionamento articulam três dimensões: a existência institucional de sanções, a provisão de informações plurais aos eleitores e incentivos à participação dos cidadãos nos debates de temas públicos.

Há um amplo espectro de justificativas em favor da participação dos cidadãos para o fortalecimento da *accountability*, sendo a característica comum o conceito de expandir aquela participação na gestão pública através do debate político. E, com fortalecimento das instâncias de participação, seria possível superar os problemas da falta de informação e da desatenção dos cidadãos. Assim, salienta Freitas (2013, p.15):

---

<sup>3</sup> Não existe tradução literal para português do termo *accountability*, o qual é utilizado, habitualmente, para designar a responsabilidade administrativa e política do representante por seus atos, bem como os respectivos mecanismos de controle disponíveis (FREITAS, 2013, p.6)

As interfaces entre *accountability* e a comunicação por meio digital nos parecem evidentes, ademais se consideramos a Internet como um ambiente difusor de informações plurais e um espaço de conversação civil. A provisão de informações plurais disponibilizadas para os constituintes e autores da representação política, os eleitores, é condição necessária para a pavimentação de poliarquias plenas. É nesse ponto que as novas tecnologias de informação e da comunicação podem favorecer a responsividade e interação entre governantes e governados.

O controle social, na esfera legislativa, em tese, tende a não ser restrita, porque o povo dispõe do poder do voto e mecanismos formais para encaminhar propostas sobre como os representantes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal devem atuar. A legitimação do Poder Legislativo, segundo o entendimento de que somente existe democracia quando aqueles chamados a eleger tenham alternativas reais e condições de poder escolher (BOBBIO, 2011; p. 32), ocorre quando o povo tem informações reais sobre as atividades dos seus eleitos. Dessa forma revela-se fundamental o cumprimento da LAI pelo Legislativo, na conjuntura de publicidade dos atos de poder que perpassa a passagem de Estado Absolutista para Estado Democrático de Direito.

Em relação ao controle social, a CGU (2009) alerta que a assimetria de informações entre os participantes do jogo democrático – eleitos e eleitores – suscita riscos para o exercício do controle social. Nesse sentido, para que as democracias garantam a sua sobrevivência torna-se fundamental adoção de mecanismos para reduzir a disparidade informacional, os quais passam, necessariamente, pela exigência de que os agentes públicos sejam impelidos a oferecer as informações em seu poder.

Assim, a publicidade das ações do Poder Legislativo lhe torna mais legítimo na perspectiva da representatividade e possibilita o controle social pela prestação de contas aos representados. Sobre esse princípio constitucional, Moraes (2003, p. 789) enfatiza que somente a publicidade tem o condão de evitar os dissabores contidos em processos arbitrariamente sigilosos, permitindo-se os competentes recursos administrativos e as ações jurídicas atinentes. Nessa mesma linha, Sundfeld (1994, p.127) assinala:

A Administração jamais maneja interesses, poderes ou direitos pessoais seus, surge o dever da absoluta transparência. É óbvio que o povo, titular do poder, tem direito de conhecer tudo o que concerne à Administração, de controlar passo a passo o exercício do poder

Ao fazer o cotejo da LAI com o princípio constitucional da publicidade resta evidenciada a relevância da *Internet* como impulsionadora da transparência dos dados do Legislativo Federal, assunto abordado na próxima seção.

## 1.1 A *Internet* como propulsora da transparência dos dados institucionais

As Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), especialmente por meio da *Internet*, constituem uma realidade que se propaga em distintos espaços, entre eles, o político e a administração pública, tornando imprescindível a discussão acadêmica sobre o uso das ferramentas presentes na Sociedade Informacional. Na globalização, fenômeno no qual a *Internet* é emblemática, as informações circulam de maneira exponencial por meio de fluxos de alcance mundial. Castells (2011) ensina que a *Internet*, conjunto desses fluxos, transforma empecilhos formados pelo espaço e o tempo, criando novo modelo de interações e inaugura a sociedade informacional. Aliás, para Santos (2008, p.38), o tempo pode ser entendido como o transcurso, a sucessão dos eventos e sua trama; o espaço compreendido como o meio, o lugar material da possibilidade dos eventos. E o mundo é a síntese de eventos e lugares. Assim, como Santos (2008, p.117) enfatiza, na fase atual da humanidade, caracterizada pela revolução científico-técnica, há interdependência da ciência e da técnica:

Nesta nova fase histórica, o Mundo está marcado por novos signos, como: a multinacionalização das firmas e a internacionalização da produção e do produto, [...] os novos papéis do Estado em uma sociedade e uma economia mundializada; o frenesi de uma circulação tornada fator essencial da acumulação; a grande revolução da informação que liga instantaneamente os lugares, graças aos progressos da informática.

Ao entender a *Internet* como “um dos mais revolucionários meios tecnológicos” (CASTELLS 2003, p.13) e ferramenta fulcral de comunicação em diferentes âmbitos de atividades, os Poderes Governamentais, especialmente o Legislativo, foco desse estudo, devem utilizá-la como meio essencial para informar. A informação, conforme entende Castells (1999, p.54) funciona como caracterizador das mudanças sociais na sociedade informacional, cujo eixo de poder está centrado na produção, processamento, bem como transmissão de informação.

O processamento da informação é focalizado na melhoria da tecnologia do processamento da informação como fonte de produtividade, em círculo virtuoso de interação entre as fontes de conhecimentos tecnológicos e a aplicação da tecnologia para melhorar a geração de conhecimentos e o processamento da informação: é por isso que, voltando à moda popular, chamo esse novo modelo de desenvolvimento de informacional, constituído pelo surgimento de um novo paradigma tecnológico baseado na tecnologia da informação.

Inclusive, Castells (1999, p.46) elaborou a expressão sociedade informacional como a mais adequada para caracterizar as mudanças sociais. A fim de diferenciar sociedade da informação e sociedade informacional realizou um comparativo entre indústria e industrial.

Uma sociedade industrial (conceito comum na tradição sociológica) não é apenas uma sociedade em que há indústrias, mas uma sociedade em que as formas sociais e tecnológicas de organização industrial permeiam todas as esferas de atividade, começando com as atividades predominantes localizadas no sistema econômico e na tecnologia militar e alcançando os objetos e hábitos da vida cotidiana. Meu emprego dos termos sociedade informacional e economia informacional tenta caracterização mais precisa das transformações atuais, além da sensata observação de que a informação e os conhecimentos são importantes para nossas sociedades. Porém, o conteúdo real de “sociedade informacional” tem de ser determinado pela observação e análise.

Constata-se a exatidão conceitual da expressão sociedade informacional para caracterizar as mudanças em curso na sociedade marcada pelo intenso volume de informação e comunicação. Imperioso registrar que, em qualquer momento, o ponto de partida da análise é a sociedade humana realizando-se sobre uma base material: o espaço e seu uso, o tempo e seu uso; a materialidade e suas diversas formas, as ações e suas diversas feições (SANTOS, 2008, p. 39).

Há variadas obras que mostram o grande potencial transformador das relações humanas proporcionado pelas TIC. Por entender que ter conhecimento sobre o desenvolvimento da *Internet* auxilia a compreender os caminhos de sua produção de história, faz-se necessário elencar os principais episódios que levaram à construção dessa principal ferramenta das TIC e, para tanto, baseia-se em Castells (2003).

Em setembro de 1969, a Advanced Research Projects Agency (ARPA) – formada pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos para mobilizar recursos de pesquisa a fim de alcançar superioridade de tecnologia militar em relação a então União Soviética - montou a Arpanet, uma rede computadores, considerada a origem da Internet. Após a primeira demonstração exitosa da Arpanet (rede que permitia compartilhamento online entre os centros de computadores), em 1972, foi possível realizar a conexão dela com outras redes de computadores administradas pela ARPA - a PRNET e a SATNET, introduzindo conceito de uma rede de redes. Em 1973, acadêmicos desenvolveram projeto do protocolo de controle de transmissão (TCP). Anos depois, em 1978, o TCP foi dividido em duas partes, acrescentando um protocolo intra-rede (IP), gerando o protocolo TC/IP, padrão operado pela Internet até os dias atuais.



A Arpanet, em 1983, tornou-se ARPA-INTERNET, e foi direcionada à pesquisa. O Departamento de Defesa Americano, em razão de preocupação com eventuais falhas de segurança, havia criado a MILNET, rede independente para usos militares específicos. No ano de 1990, a Arpanet foi retirada de operação e, a partir de então, o governo americano destinou a administração da Internet à National Science Foundation, órgão que encaminhou a privatização da Internet. Pode-se afirmar que a Arpanet foi umas fontes do atual formato da Internet, mas essa também resulta do BBS (bulletin board systems), ou seja, um sistema de quadro de avisos, resultado da conexão de computadores pessoais.

Não se pode desprezar, ainda, a relevância do UNIX, um sistema operacional disponibilizado para as universidades na metade da década de 1970 e que, entre outras vantagens, permitia a computadores a cópia de arquivos uns dos outros. A distribuição gratuita de uma versão aprimorada do programa possibilitou a formação da Usenet, redes de comunicação entre computadores. Em 1980, acadêmicos da Universidade da Califórnia conseguiram vincular a Usenet à Arpanet e, desse modo, redes de computadores estabeleceram comunicação.

Já a década seguinte destaca-se pelo “movimento da fonte aberta”, período em que foi lançado o Free Software Foundation, com intuito de substituir o *copyright* pelo *copyleft*. Assim, quem utilizasse software gratuito deveria, em contrapartida, distribuir o código pela Net. No ano de 1991, tendo por base software gratuito, Linus Torvalds desenvolveu o Linux, bem como o distribuiu, sem onerosidade, pela Internet. Em contraposição, os usuários realizavam o aperfeiçoamento desse software e o distribuíam na Net.

Ao fazer o resgate histórico, nota-se que, no final da década de 1990, surgiram as redes de iniciativa privada, interligadas e abertas a computadores particulares após o esgotamento do monopólio da *Internet* pelo governo dos Estados Unidos, país em que surgiu essa tecnologia. A partir desse marco, as TIC foram modificadas e aprimoradas por pessoas fora do eixo militar, especialmente universitários e empresas privadas. Assim, coaduna-se com Castells (2003) no sentido de a *Internet* é um meio de comunicação que permite, pela primeira vez, a comunicação de muitos com muitos, em escala global. E, da mesma maneira, como a difusão da máquina impressora no Ocidente criou o que MachLuhan chamou de a “Galáxia de Gutenberg”, ingressa-se agora num novo mundo de comunicação: a “Galáxia da Internet”.

Com a maior assimilação da tecnologia pela sociedade, o indivíduo conectado que recebe informação tem o potencial também de produzi-la, simultaneamente, para outros grupos de indivíduos. Não há, dessa maneira, a necessidade de deslocamento ao

estabelecimento físico do Poder Legislativo, por exemplo, para obter informações. Afora isso, as pessoas conectadas podem utilizar as TIC para pesquisar e acompanhar o cotidiano político do cenário nacional. Assim, reconhece-se o potencial das TIC no fomento da autonomia dos cidadãos e visualiza-se, na Internet, a criação de espaços democráticos, os quais se apresentam como inovadora maneira de construção da cidadania, e, por conseguinte, de maior exercício do controle social (PÉREZ LUÑO, 2004).

Aliás, Pérez Luño (2004, p. 61) retrata possíveis realidades complementares para a democracia a partir da incorporação da *Internet* pela sociedade, pois os cidadãos teriam a sua disposição instrumentos de escolha direta sobre questões políticas e, concomitantemente, poderiam fomentar as formas representativas de democracia, por obterem canais de comunicação que os aproximariam dos políticos, sendo o acesso à informação uma liberdade irrenunciável frente aos governos. A partir desse entendimento, resta verificar quais os caminhos que democracia pode assimilar em cotejo com as mudanças promovidas pelas TIC. A telemocracia fraca e a teledemocracia forte são os dois rumos apontados por Perez Luño (2004, p. 67-74).

A teledemocracia fraca seria análoga à democracia representativa, constituindo um sistema de *feedback* entre governantes e governados sem espaço para que o cidadão participe, ativamente, da construção de decisões, pois as propostas são elaborados pelo governo e, posteriormente, remetidas ao público para obter o retorno. Por sua vez, no modelo de teledemocracia forte ocorre a ampliação da participação do cidadão nas decisões políticas. A teledemocracia forte se vale da singularidade do meio virtual para formar redes entre governantes e cidadão e fomentar a cooperação. De toda sorte, é indispensável destacar aspectos da democracia representativa, forma de governo adotada no Brasil.

Bobbio (2011, p. 101) ensina que a ideia de democracia representativa exige que os atos dos representantes tornem visível a vontade dos representados, que de outro modo estaria oculta. Essa possibilidade de controle do cidadão em relação ao Poder Público é característica da democracia, intrínseca à ideia da autonomia dos cidadãos. Aqui consta o aspecto do acesso à informação tratado na presente monografia: a disponibilização de informações públicas relativas às ações e funcionamento do Poder Legislativo Federal.

O estudo desse aspecto democrático se torna relevante na medida em que o acesso à informação está ganhando, gradativamente, destaque nas políticas do governo brasileiro, tendo-se como marco legal a Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação - LAI (BRASIL, 2011). Recuperando ao já mencionado na primeira seção da monografia, essa legislação formaliza um conjunto de iniciativas adotadas com intuito da abertura dos dados

governamentais aos cidadãos e que se consolidam sob a *cultura do acesso*. Desse modo, a próxima subdivisão evidencia as características do Poder Legislativo brasileiro e a sua interrelação com a cultura do acesso.

## **1. 2 As especificidades do Poder Legislativo brasileiro em relação à implementação da cultura do acesso**

Sabe-se que o Estado deve garantir o acesso à informação coadunado com o entendimento de que a democracia, especialmente a representativa, possibilita a legitimação das ações dos poderes governamentais, tornando-as conhecidas da sociedade civil. A disseminação das Tecnologias da Informação e da Comunicação faculta, por meio da *Internet*, a comunicação em escala global, estando-se diante da “Galáxia da Internet”, tal como conceituada por Castells (2003). Reitera-se o entendimento de que *Internet* é uma próspera ampliação da esfera pública com potencial de contribuir maior participação de cidadãos e, a partir da Internet, “abre-se, então, a porta da visibilidade pública a cidadãos quaisquer” (CARDON, 2012, p.42).

Nesse cenário de virtualização do mundo real, inclusive o político, está inserido a LAI detentora de caráter paradigmático e considerada um marco legal no modo pelo qual a Administração Pública dialoga com os cidadãos no sentido de tornar obrigatório a todos os poderes do governo a disponibilização, de maneira clara, das informações. Ao Poder Legislativo, composto por representantes eleitos pelo povo, é ainda mais imperativo estar próximo dos cidadãos e tornar públicas as informações que pertencem, originariamente, ao público.

Parte-se do entendimento de que a legitimação do Legislativo somente ocorre quando o povo tem condições de escolher seus representantes bem como possui informações reais das ações e funções do Parlamento. Ainda, é fundamental a participação política no sentido estrito, ou seja, as pessoas contribuam direta ou indiretamente para uma decisão política. A contribuição indireta se revela na escolha das pessoas que, investidas de poder por certo período, irão tomar decisões que vinculam a totalidade da sociedade. Desse modo, fica clarividente a relevância do regime democrático (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 1992; p.889).

O ideal democrático supõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública, informados dos acontecimentos políticos, ao corrente dos principais problemas, capazes de escolher entre as diversas alternativas apresentadas pelas forças políticas e fortemente interessadas em formas diretas ou indiretas de participação.

Aliás, a formulação de Abraham Lincoln em relação à essência da democracia – “governo do povo, pelo povo e para o povo”, ainda é considerada síntese dos fundamentos do princípio democrático por ser, nas palavras de Canotilho (2003. p, 287), “um modo de justificação positiva da democracia”. Assim, pode-se afirmar que a Constituição Federal de 1988 ao reconhecer o princípio democrático procurou uma ordem normativa para o Brasil em uma dada realidade histórica.

Em relação à definição mínima de democracia, compartilha-se o entendimento de Bobbio de que é necessário, além da atribuição a um grande número de cidadão do direito de participar da tomada de decisões coletivas e da existência de regras de procedimento como o da maioria, que aqueles chamados a eleger seus representantes tenham alternativas reais e em condição de poder escolher entre uma e outra (BOBBIO, 1986; p. 21).

Para que se realize esta condição é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc. — os direitos à base dos quais nasceu o estado liberal e foi construída a doutrina do estado de direito em sentido forte, isto é, do estado que não apenas exerce o poder *sub lege*, mas o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos "invioláveis" do indivíduo.

Ao abordar democracia torna-se oportuno conceituar Parlamento, definido como uma assembleia, baseada no princípio representativo, que determina os critérios de sua composição. O Brasil adota o sistema do bicameralismo, herança tradicional dos Parlamentos medievais, em que duas câmaras (Câmara dos Deputados e Senado Federal) representam elementos complementares que se integram. Aliás, o Legislativo brasileiro sempre foi bicameral, inclusive no regime instituído pela Constituição Política do Império de 1824, a chamada Assembleia Geral constituía-se pela Câmara dos Deputados e pela Câmara de Senadores ou Senado (BRASIL, 1824).

Nessa época os integrantes da Câmara dos Deputados possuíam mandatos temporários ao passo que os do Senado, vitalício. Para ambas as casas políticas, a eleição ocorria de forma indireta. Conforme ensina Pinto (2009), os deputados eram excluídos pelos eleitores de província, os quais, por sua vez, já haviam sido eleitos por cidadãos ativos. No que tange aos senadores, existia uma lista tríplice, cabendo ao Imperador escolher um terço da totalidade desses representantes.

Em relação à perspectiva funcional, pode-se afirmar que a variedade de funções desempenhadas encontra explicação no papel constitutivo dos Parlamentos, qual seja, ser um instrumento político do princípio da soberania. Esse amplo espectro de atividades pode ser

compreendido a partir das funções de representação, legislação, controle do Executivo e legitimação. Mas a par dessa conceituação relevante trazer à tona a afirmação de Canotilho (2003) no sentido de que teoria da separação dos poderes desenvolvida por *Montesquieu* engendrou um mito, o qual consistiria na atribuição de um modelo teórico reconduzível à teoria dos três poderes rigorosamente separados: Executivo, Legislativo e Judiciário. Inclusive, Canotilho (2003, p.115) alerta que esta teoria regida pelo princípio de divisão dos poderes nunca existiu em *Montesquieu*:

Por um lado, reconhecia-se ao Executivo o direito de interferir no Legislativo porque o rei gozava do direito de veto; em segundo lugar, porque o Legislativo exercia vigilância sobre o Executivo na medida em que controla as leis que votou, podendo exigir aos ministros conta da sua administração; finalmente, o Legislativo interfere sobre o Judicial quando se tratar de julgar os nobres pela Câmara dos Pares. Além disso, mais do que separação, do que verdadeiramente se tratava era de combinação de poderes. [...] O verdadeiro problema político era o de combinar estas três potências e desta combinação poderíamos deduzir qual a classe social e política favorecida.

Diferentemente de Canotilho, Colombo (2012, p.17) afirma que a partir de *Montesquieu* se afirmou a ideia de que o poder, para ser aceito, tem que estar dividido em três partes: as leis, o governo em sentido estrito e o controle político. Aliás, no sentido defendido por Colombo (2012), a Constituição Federal de 1988, consagrou a teoria da *separação dos poderes e dos freios e contrapesos* ao afirmar que os Poderes da União são independentes e harmônicos. Assim, conforme assinala Moraes (2003, p.137), Legislativo, Executivo e Judiciário devem privilegiar a lealdade institucional e integram um mecanismo de controle recíproco de maneira que, concomitantemente, um Poder controla os demais e por eles seja controlado.

Afora essa observação sobre a teoria da separação dos poderes, entende-se que dentre as funções do Parlamento, a representativa ganha destaque, pois nesse aspecto se baseiam todas as demais funções parlamentares. Inclusive, o sistema representativo é disciplinado nos termos da Constituição Federal, tal como está explicitado no parágrafo único do art. 1º, que traduz o fundamento da democracia: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos desta Constituição”.

Aliada a essa faceta do Legislativo, ressalta-se a função de legitimação, tendo em vista que os Parlamentos transmitem, além de demandas e pedidos, manifestações de apoio ou contenda em relação às estruturas do Governo e, para tanto, são fundamentais os instrumentos de participação no processo de decisão pública, inclusive pela *Internet*. Nessa seara, as TIC

têm o atributo de potencializar o alcance dos projetos de participação instituídos no Poder Legislativo Federal.

Desse modo, para Faria (2012), as fundamentais vantagens da democracia digital no Legislativo seriam o desenvolvimento de mecanismos deliberativos que provocam benefício para o sistema representativo parlamentar e canais digitais de participação que possibilitam o acréscimo de legitimidade no processo de tomada de decisões. Além disso, Bobbio (2012) ensina que há a concretização da legitimidade à medida que os políticos - no caso dessa monografia, deputados e senadores – colocam-se à disposição constantemente do público.

Faria (2012, p.122), ao destacar os instrumentos participativos calcados em tecnologia de informação e comunicação, fez o mapeamento de práticas de democracia digital feitas por Parlamentos no mundo a fim de contextualizar o Programa *e-Democracia* (BRASIL, 2014b) da Câmara dos Deputados, espaço virtual e interativo que visa estimular cidadãos e organizações civis a colaborarem na elaboração das leis federais e, concomitantemente, subsidiar os deputados nas atividades de fiscalização e controle. Esse Programa, conforme explica o próprio *site*, “tem a proposta de incentivar a participação da sociedade na discussão de temas importantes do país, pois acredita que o envolvimento dos cidadãos na discussão de novas propostas de lei contribui para a formulação de políticas públicas mais realistas e implantáveis” (BRASIL, 2014b). Após preencher cadastro, o usuário pode participar de fóruns, bate-papos, *wikilegis* e da biblioteca virtual.

Semelhante à Câmara dos Deputados, o Senado Federal também possui espaço virtual de participação interativa. Nessa Casa, há o *e-cidadania* (BRASIL, 2014c), conceituado pelo *site* como “espaço online de participação política disponibilizada pelo Senado Federal para que o cidadão brasileiro possa colaborar de forma mais direta e efetiva com o processo de atuação parlamentar” (BRASIL, 2014c). Percebe-se que tanto o *e-democracia* quanto o *e-cidadania* exemplificam a utilização de tecnologia voltada para práticas participativas à medida que possuem o propósito de inserir ferramentas de interação entre cidadãos e Poder Legislativo Federal.

Em relação à LAI, a Câmara dos Deputados preparou Cartilha de Orientação ao Cidadão (BRASIL, 2014 d) para que todos possam conhecer as novas determinações trazidas pela Lei nº 12.527/11. Esse guia pretende destacar os principais pontos da norma e apresentar as diversas formas de acesso a informações na Câmara dos Deputados. De modo semelhante, o Senado Federal disponibilizou, a partir de agosto de 2013, cartilha virtual Lei de Acesso à Informação, que fornece orientações sobre a melhor forma de o cidadão ter acesso às

informações públicas. Porém, oportuno ressaltar, que, por várias vezes, o *link* apresenta problemas de acesso.

Feito esse breve apanhado sobre o Poder Legislativo, bem como de algumas ferramentas de participação dos cidadãos, fica cristalina a importância de os indivíduos terem acesso às informações atualizadas e fidedignas sobre a estrutura, funcionamento e atribuições do Poder Legislativo brasileiro. Assim, no próximo capítulo da monografia, faz-se o cotejo do Poder Legislativo e a LAI e, para tanto, a primeira seção retrata o panorama dos portais do Congresso Nacional face às exigências da cultura do acesso e, na segunda, os avanços e impeditivos à transparência no Poder Legislativo federal.

## 2 PODER LEGISLATIVO E A LAI

No primeiro capítulo, após o resgate histórico dos antecedentes da Lei de Acesso à Informação e análise dos dispositivos dessa legislação, mostrou-se a relevância no Estado Democrático e de Direito da potencialização de divulgações dos espaços de participação ativa do cidadão, possibilitados pelas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC).

Em tempos de *Internet*, as TIC, ao ampliarem os limites do debate democrático, permitem, a participação mais ativa dos cidadãos no acompanhamento das ações da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Nesse cenário, a LAI se constitui em um dos mecanismos que pode expandir a cidadania e estimular o controle social ao garantir o monitoramento das ações dos representantes eleitos no Poder Legislativo Federal.

Entende-se que a informação sobre as ações dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal é essencial para assegurar a participação efetiva dos indivíduos na vida política do país. Aliás, coaduna-se com Bobbio (2011, p. 101) de que o caráter público do poder na perspectiva de “aberto ao público” associa-se a ideia de democracia representativa e nessa exige-se que as ações dos representantes tornem visível a vontade de seus representados, o povo. A relevância do virtual no processo de disponibilização de informações se manifesta na Lei de Acesso à Informação que estabelece a obrigatoriedade de publicização *online* dos dados administrativos pelo Poder Legislativo Federal.

Neste capítulo, faz-se o panorama dos *sites* da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no tocante ao cumprimento das categorias de informações estipuladas na Lei nº12.527/11, bem como no Decreto-Lei nº7724/12. Essa etapa do trabalho demonstra como o Poder Legislativo federal está reagindo aos desafios da cultura de acesso e da transparência ativa advindos da LAI ao se beneficiar do uso das TIC, as quais têm o condão de auxiliar os agentes públicos na prestação de serviços públicos. Nesse sentido, concorda-se com entendimento de Castells (2003, p. 128):

Esperava-se que a internet fosse um instrumento ideal para promover a democracia – e ainda se espera. Como dá fácil acesso à informação pública, permite aos cidadãos ser tão bem informados quanto seus líderes. Como boa vontade do governo, todos os registros públicos, bem como um amplo espectro de informação não sigilosa, poderiam ser disponibilizadas *on-line*.

Ao cotejar os dispositivos da Lei de Acesso à Informação com o referencial teórico, mostra-se as mudanças positivas proporcionadas pela adoção de práticas previstas na



legislação e revela-se os resultados colhidos na aplicação do instrumento de observação estruturada nos *sites* da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Indica-se os impeditivos à efetiva concretização dos dispositivos normativos da LAI, bem como aponta-se os avanços na viabilização na cultura de acesso no Poder Legislativo Federal.

## **2.1 Um panorama dos portais do Congresso Nacional face às exigências da cultura do acesso**

Para traçar o panorama dos portais estudados, elaborou-se, na plataforma *Google Drive*, formulário estruturado *online*<sup>4</sup>, adequando-se o método de Santos, Bernardes e Rover (2012, p.60) a partir dos parâmetros contidos no Guia de criação da Seção de Acesso à Informação (BRASIL, 2013) em comparação aos indicativos constantes no art. 3º da LAI sobre a forma de divulgação. Esse documento foi utilizado porque contém descrição detalhada dos itens considerados minimamente necessários à efetivação da LAI nos portais *online*.

Essa construção de análise possibilitou verificar quais mecanismos da LAI estão sendo cumpridos pelo Poder Legislativo Federal. Pelo meio da observação sistemática, direta e não participativa, fez-se análise quantitativa e, de certo modo, qualitativa do acesso às informações oferecidas pelos *sites* da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. O objetivo da observação direta, sistemática e não participativa consistiu em verificar quais e como são divulgadas as informações pertinentes à seção “Acesso à informação”, quando essa existe, mesmo que identificada por outra nomenclatura.

A escolha recaiu nos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal em razão de o Poder Legislativo Federal ser exercido pelo Congresso Nacional composto por essas duas Casas, diferentemente dos Legislativos estaduais, distritais e municipais<sup>5</sup>, que adotam o unicameralismo. Registra-se que o bicameralismo do Legislativo Federal está relacionado à escolha do legislador constituinte da forma federativo do Estado, pois, “no Senado Federal encontram-se, de forma paritária, representantes de todos os Estados-Membros e do Distrito Federal, consagrando o equilíbrio entre as partes contratantes da Federação” (MORAES, 2003, p.987).

---

<sup>4</sup> As perguntas e as respostas do trabalho são exibidas no apêndice desta monografia.

<sup>5</sup> *A priori*, quando da elaboração desta monografia, a ideia consistia em analisar o site da Câmara de Vereadores de Santa Maria, realizando a comparação em relação a outros cinco Legislativos municipais com o número de habitantes semelhante ao de Santa Maria. Mas, restou vencido esse intento, pois não havia sido implementado até o final de agosto de 2014 a LAI no Legislativo Local ( SANTA MARIA, 2014), o que veio acontecer no mês seguinte.

Ainda, sabe-se que no exercício de suas funções típicas e atípicas<sup>6</sup>, os membros do Poder Legislativo estão resguardados, constitucionalmente no art.º 53 e seguintes, por um rol de prerrogativas e imunidades. A competência administrativa e legislativa conferidas aos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal aliada à imunidade atribuída pela Constituição da República mostra a relevância política de acompanhar as ações adotadas pelos Senadores e Deputados federais.

Aliás, os cidadãos, por meio de eleições diretas e democráticas a cada quatro anos, é quem escolhe os integrantes da Câmara dos Deputados (representantes do povo eleitos pelo sistema proporcional) e no Senado Federal (representantes dos Estados e do Distrito Federal eleitos no sistema majoritário). Essa relevância política do Poder Legislativo Federal e a distância física de grande parte dos cidadãos, tendo em vista que as duas Casas localizam-se em Brasília, reforça a proeminência do imperativo de disposição, no meio virtual, de dados sobre as atividades dos parlamentares e do funcionamento das Casas integrantes do Congresso Nacional.

Constata-se, segundo já exposto no capítulo anterior, uma mutação cultural, possibilitada pelas TIC, na prática de os agentes públicos ocultarem as informações que, por essência, são públicas e, logicamente, pertencentes aos próprios cidadãos, não a quem exerce a função estatal. Essa mudança gradual para a cultura do acesso é um ganho democrático e, nessa seara, insere a Lei 12.527/2011, a LAI, que abrange todos os âmbitos do governo. Assim, oportuno lembrar Bonavides (2001), que entende não existir democracia sem participação, sendo que a democracia participativa se perfaz por intermédio de mecanismos de exercício direto da vontade geral em que os cidadãos disponham de instrumentos de controle da sua participação política. Inclusive, Bonavides (2008) afirma que pode existir um fortalecimento do entendimento de democracia participativa, que surge como complementar à representativa à medida que possibilita a participação política da esfera civil. Para isso, torna-se fundamental que o povo tenha a sua disposição mecanismos de participar efetiva do processo democrático e, ainda, que essa incursão seja dotada de conteúdo e forma, não se restringindo a simples formalidades.

Especificamente na esfera do Poder Legislativo, objeto dessa monografia, analisa-se dispositivos da LAI, pois coadunando-se ao contexto da sociedade informacional, são obrigatórios nos *sites* da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Os dados obrigatórios a serem publicizados estão, majoritariamente, no art.8º, 1§, que estabelece a obrigatoriedade de

---

<sup>6</sup> As funções típicas são legislar e fiscalizar, tendo ambas o mesmo grau de importância; as funções atípicas constituem-se em administrar e julgar (MORAES, 2003, p.986).

constar em local de fácil acesso: a) registro de competências e estrutura organizacional, bem como endereços, telefones e horários de atendimento; b) dados gerais para acompanhamento de programas e ações e c) respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. A partir dos critérios estabelecidos, analisou-se principalmente, a presença de itens como a) existência de banner e item de navegação da seção de acesso à informação; b) presença de dados gerais que permitam o contato com o órgão, como telefones e endereços, composição, horários e agendas; c) a maneira como estão organizadas as informações sobre a Casa Legislativa; d) explicitação das subseções que dizem respeito aos dados sobre atividades e prestação de contas do órgão; e) relatórios de despesas com diárias e passagens; f) itens presentes nas seções Licitações, Contratos e Servidores.

Explica-se que na análise considerou se as subseções estavam nos parâmetros indicados pelo Guia; nesse sentido, somente a existência do *link* para a subseção não é suficiente, tendo sido considerada também a completude das informações que devem estar disponíveis. Assim, a partir do formulário estruturado pretendeu-se conferir como se dá a divulgação das informações sobre a Casa Legislativa, verificando se a divulgação, no formato apresentado, sinaliza maior possibilidade de controle social do Poder Legislativo Federal.

Registra-se a orientação de utilização da “linguagem cidadã”, conforme estipulado no artigo 5º da lei. Essa linguagem, adaptada aos termos habituais do cotidiano das pessoas, deve ser clara e objetiva a fim de assegurar a leitura fluida de dados e informações. No tocante à garantia e à efetivação do direito de acesso à informação pelo Estado sob a análise da LAI, destaca-se a necessidade de que a informação pública esteja disponível de forma aberta. (CGU 2011; p. 23). Essa forma aberta e também compreensível dos dados governamentais propicia, a quem assim desejar, a reutilização em outras aplicações digitais, inclusive para pesquisas em meios acadêmicos. Inclusive Winkler e Pozzebon (2012), ao abordarem o conceito de *open data* enfatizam sua capacidade de transformação social e política, pois a disponibilidade de dados abertos possibilita qualificação no controle democrático da administração pública, assim como empodera os cidadãos ao incrementar as perspectivas de participação política.

Nesse sentido, o Poder Executivo Federal inaugurou, em 2012, o Portal Brasileiro de Dados Abertos, que consiste, conforme definição do próprio *site*, “em uma ferramenta disponibilizada para o governo para que todos possam encontrar e utilizar os dados e informações públicas” (BRASIL, 2014e). A Câmara dos Deputados, diferentemente do Senado Federal, adotou o projeto Dados Abertos, fruto do Serviço de Integração Tecnológica, que possibilita a integração de aplicativos de terceiros às bases de dados da Câmara (BRASIL,

2014f).

Conforme as instruções do Guia para criação da seção de acesso à informação, não se recomenda a utilização de arquivos que necessitem de *software* proprietário, ou seja, programas de computador cujo desenvolvimento seja de propriedade de uma empresa privada. O Guia sugere o uso de *softwares* livres, os quais independem de aquisição para serem instalados ou atualizados, permitindo, assim, maior acessibilidade dos documentos que podem ser abertos por eles. Inclusive, o guia sugere o não uso de formatos de divulgação que causem empecilhos à reutilização de teor do documento, tal como PDF (BRASIL, 2013; p. 7).

Assim, foi conferido qual o formato dos arquivos de divulgação das despesas dos portais do Legislativo Federal. Apesar das indicações, constatou-se que ambas as Casas preferem o formato PDF, o qual em geral é o único apresentado, com ressalva para alguns documentos da Câmara dos Deputados que estão em *html* e abrem no próprio navegador. O Guia sugere disponibilizar, na página inicial do sítio eletrônico institucional, *banner* padrão (Figura 1), que dará acesso à seção que trata da LAI.

**Figura 1:** Selo padrão elaborado para a Lei de Acesso à Informação.



**Fonte:** Brasil (2013)

Esse *banner* substitui o atual *banner* “Transparência Pública” (Figura 2). Inclusive, o guia orienta que haja item específico intitulado “Acesso à Informação”, o qual deve constar como novo item de navegação no *menu* principal do sítio eletrônico do órgão (BRASIL, 2013; p.4). Esses aspectos visuais primam por facilitar ao cidadão a localização do conteúdo que procura no *site*, tendo sido estabelecido padrão para o *banner*, com objetivo de torná-lo de fácil identificação.

**Figura 2:** Banner de Transparência Pública



**Fonte:** Brasil (2013)

Surpreendeu, negativamente, a constatação de inexistência do *banner* de acesso à informação tanto no *site da* Câmara dos Deputados quanto no do Senado Federal. Da mesma forma, em ambos os portais não foi localizado o item “Acesso à Informação”. As informações relacionadas a esse tópico estão pulverizadas na seção Transparência, contrariando o estipulado no Guia utilizado nesta monografia, documento esse que sugere a substituição do *banner* “Transparência Pública” e que haja item específico intitulado “Acesso à Informação” (BRASIL, 2013; p.4).

Em relação ao endereço eletrônico que deve servir para chegar à seção de acesso à informação, o Guia fornece - “[www.nomedoorgao.gov.br/acessoainformacao](http://www.nomedoorgao.gov.br/acessoainformacao)” (BRASIL, 2013; p. 5) - constatou-se que esse recurso não funciona nem com a página da Câmara dos Deputados nem com a do Senado Federal. Observa-se ponto similar e recorrente em diversas análises já realizadas em portais institucionais, qual seja: a dificuldade de padronização dos *sites* institucionais. Ao analisar-se grande número de portais, tem-se verificado que cada um parece seguir parâmetros diferentes para disponibilização de conteúdo.

Posteriormente à etapa de verificação de checagem da identidade visual, fez-se a análise do conteúdo da seção de acesso à informação dos *sites*. Quanto a esse aspecto, ao ser acessado *banner* ou o item supracitado, o usuário/cidadão teria, conforme preceitua o Guia, remetido para seção na qual encontrará os seguintes tópicos: a) institucional, b) ações e programas, c) auditorias, d) convênios, e) despesas, f) licitações e contratos, g) servidores, h) perguntas frequentes, i) sobre a Lei de Acesso à Informação, j) Serviço de Informação ao Cidadão - SIC, k) informações classificadas. Em razão de nenhum dos sites analisados apresentaram o *banner*, pesquisou-se ao longo dos portais para encontrar as informações.

Referente ao título “Institucional”, o Guia destaca a necessidade de divulgação de informações institucionais e organizacionais, abrangendo funções, competências, estrutura organizacional, relação de autoridades, agenda de autoridades, horários de atendimento e legislação do órgão. Em relação ao item “Ações e Programas”, há a orientação de disponibilizar, no mínimo, as informações: a) lista dos programas e ações executados; b)

indicação da unidade responsável pelo desenvolvimento e implementação; c) principais metas; indicadores de resultado e d) impacto e principais resultados.

No tocante aos dados institucionais, tanto no caso do Câmara dos Deputados quanto no do Senado Federal as informações do órgão estavam organizadas conforme os padrões estipulados na LAI. Porém, no *site* do Senado Federal, somente é possível acessar a remuneração dos servidores mediante cadastro do nome e endereço eletrônico do requerente. Destaca-se que há os itens atinentes à estrutura organizacional, bem como a respectiva base jurídica, competências, principais cargos, telefones e agenda de autoridades.

Quanto às ações e programas, nenhum dos sites analisados apresenta essa seção com essa identificação. Na Câmara dos Deputados, a título de exemplo, consta o nome de programas de programas instituição. De outra banda, é dada grande importância às informações orçamentárias, talvez porque esse é a modalidade de dado que remeta à prestação de contas ao cidadão.

Referente aos “Relatórios de gestão” e “Auditoria”, item obrigatório no Guia (BRASIL, 2013; p.10), a Câmara dos Deputados não apresenta essas duas seções, havendo um subitem dentro da seção de Transparência com a denominação de Relatórios. O Senado Federal, por sua vez, exibe Relatório e Certificado de Auditoria com os seguintes itens: contas, código e descrição da unidade, número do processo no órgão de origem e situação junto ao Tribunal de Contas da União.

No tocante às despesas com diárias e passagens, o Guia estipula a necessidade de detalhes, incluindo dados de servidores públicos em viagens a trabalho ou a colaboradores eventuais em viagens no interesse da Administração com os seguintes itens: a) órgão superior; b) órgão subordinado ou entidade vinculada; c) unidade gestora; d) nome do servidor; e) cargo; f) origem e destino de todos os trechos da viagem; g) período e motivo da viagem; h) meio de transporte; i) categoria e valor da passagem; j) número e valor total de diárias e k) valor total de viagem.

O item relatórios de diárias e passagens está identificado como Viagens Oficiais, porém, no portal da Câmara dos Deputados, esse tópico não foi possível analisar nas tentativas empreendidas em razão de falhas no *site* oficial. No Senado Federal, consta o nome do Senador (inclusive de servidores que acompanharam a viagem), cargo, origem e destino dos trechos da viagem, período, motivo, meio de transporte utilizado e valor total das diárias. As duas Casas disponibilizam relatórios de despesas com pessoal ativo, pessoal inativo e pensões, além de encargos sociais relacionados à remuneração do pessoal.

Afora não ter sido adotado o padrão estabelecido nas normativas, como já referido nos

itens referentes à identidade visual, o que se destaca ao acessar os dados sobre despesas são dois aspectos: (a) os relatórios estão na seção Transparência, não na específica da LAI; b) são genéricos, sinalizando um valor bruto gasto durante o quadrimestre, inexistindo explicação sobre os termos utilizados, mesmo com as indicações da CGU para que se utilize linguagem cidadã. A ausência do detalhamento dos dados, constatada na observação, sugere que os parlamentares não se revelam dispostos a se inserir na cultura de acesso, que se caracteriza, entre outros aspectos, pela clareza das informações.

No que diz respeito ao item “Licitações”, obrigatório na seção Acesso à Informação, o Guia elenca os itens que, necessariamente, devem constar: a) órgão superior, b) órgão subordinado ou entidade vinculada; c) unidade administrativa dos serviços gerais; d) número da licitação e o do processo; e) modalidade da licitação; f) objeto; g) número dos itens; h) data, hora, local e cidade da abertura; i) Unidade da Federação da abertura; j) situação da licitação; k) contato no órgão ou entidade responsável e l) atalho para solicitação, por meio do correio eletrônico, da íntegra dos editais, atas, anexos, projetos básicos e informações adicionais.

Destaca-se que causou surpresa, no *site* do Senado, a necessidade de prévio credenciamento para obter informações nas modalidades de licitação, exceto na de pregão em que os dados abrem em *HTML*. Por outro lado, o *site* da Câmara dos Deputados atende a todos os requisitos sugeridos no Guia, inclusive com atalho para solicitação, por meio de correio eletrônico, da íntegra de editais e das informações adicionais.

Relacionado a informações de “Servidores”, o Guia orienta a divulgação de informações sobre concursos públicos de provimento de cargos, bem como relação dos servidores públicos lotados ou em exercício no órgão. Há a obrigatoriedade de publicação das íntegras dos editais de concursos públicos para provimento de cargos e a relação dos agentes públicos - efetivos ou não - lotados ou em exercício no órgão/entidade, apresentando, no mínimo, as seguintes informações: número da identidade funcional; nome completo, CPF; cargo e função; lotação; regime jurídico; jornada de trabalho; ato de nomeação ou contratação e respectiva data de publicação do ato; cargo efetivo ou emprego permanente e órgão ou entidade de origem, quando servidor requisitado ou cedido.

O item “Perguntas Frequentes” é outro tópico que precisa estar presente nos sítios eletrônicos, item esse com divulgação das perguntas frequentes sobre o órgão e ações no campo de sua competência. Caso não disponibilize a seção citada, o órgão deve remeter, no sítio eletrônico, para o link que permita acesso a seção “Perguntas Frequentes”. Em ambas as Casas, há o tópico, porém também está localizado na seção Transparência, fato que evidencia

que ainda há pouca apropriação da LAI, tanto que as informações ainda não se localizam no local adequado.

Em relação ao *link* sobre a Lei de Acesso à Informação, bem como ao de Serviço de Informação ao Cidadão, aquele está localizado na seção Transparência. No *site* da Câmara dos Deputados, constam legislações e procedimentos para solicitação de informações. No tocante à apresentação de estatísticas sobre projeto apresentados e presença em sessões e comissões, os dois sites as disponibilizam de forma atualizada até a data da revisão da análise empreendida. A apresentação das estatísticas de forma atualizada é um canal eficiente de comunicação entre o Legislativo e a sociedade e, assim, coaduna-se com a cultura de transparência, pois a divulgação do trabalho dos parlamentares se constituiu também em uma forma de prestação de contas das atividades legislativas desenvolvidas, possibilitando o acompanhamento do trabalho parlamentar dos representantes eleitos por parte dos cidadãos.

Assim, a exposição da análise realizada revela déficit, pelos *sites*, do dever da divulgação dos dados. Fica demonstrado que há, em maior ou menor medida entre os dois portais analisados, iniciativas de publicidade das informações a eles referentes. Mas no que diz respeito à usabilidade verificam-se empecilhos à utilização das informações pelos cidadãos. A disponibilização de dados sem contextualização revela que é incipiente a preocupação do Poder Legislativo Federal, apesar de a LAI ter tramitado no processo legislativo em ambas as Casas, com o efetivo acesso à informação pelo cidadão.

## **2.2 Avanços e impeditivos à transparência no Poder Legislativo**

Sabe-se que a adoção da legislação regulamentando o acesso à informação vem ao encontro de orientações internacionais que, em reiteradas vezes, destacavam a obrigatoriedade de os Estados elaborarem dispositivos específicos para regular esse direito fundamental. Inclusive os relatores da ONU e OEA, conforme informações da CGU (2009), em Declaração Conjunta sobre a temática já alertavam, no ano de 2004, que o direito de acessar informações em posse das autoridades públicas é um direito humano fundamental que deve ser efetivado por lei específica que estabeleça a presunção de que toda a informação é acessível ao povo.

Inserido no contexto internacional, mesmo que com certo atraso se comparado com países vizinhos, o Brasil, em 2011, regulamentou o artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal de 1988. Com a Lei nº 12.527, o país assegurou a garantia de acesso a informações públicas, direito esse fundamental para consolidação da democracia participativa. Nesse sentido, coaduna-se com Canela e Nascimento (2009) de que o conhecimento das informações



em poder do Estado possibilita o monitoramento da tomada de decisões pelos governantes, facultando um controle social mais atento. Assim, fica evidente a importância da Lei de Acesso à Informação no Brasil a fim de reduzir a assimetria informacional entre o Estado e os cidadãos.

De toda a sorte, o passo inicial nas mudanças democráticas potencializadas pelas TIC é o acesso à informação. Da integração da legislação regulamentadora do direito à informação com a tecnologia chega-se à transmutação da cultura do sigilo para a cultura do acesso, na qual são estabelecidas regras claras e procedimentos para a gestão de informações e a demanda do cidadão/usuário é compreendida como legítima. Supera-se, assim, gradualmente, a cultura do segredo em que a administração pública, de maneira equivocada, pauta-se no entendimento de que a circulação de informações significa riscos. Da análise empreendida nesta pesquisa, percebe-se que as duas Casas divulgam, de maneira espontânea, as informações de interesse coletivo, mesmo que de maneira dispersa nos *sites*. Há, assim, certa afinidade com a cultura do acesso, pois que são adotadas medidas para superar a distância entre o Legislativo Federal e o povo. Exemplo disso é o *e-democracia*, do Senado Federal, e o *e-cidadania*, da Câmara dos Deputados.

A falta de uniformidade entre um portal e outro é um déficit a ser superado, pois apesar de serem Casas distintas e com funcionamentos diferentes, ambas compõem o Poder Legislativo Federal e, desse modo, o adequado seria a padronização desses portais. As estratégias visuais são diversas, bem como as nomenclaturas e distribuições das seções, dificultando a imagem de usabilidade pretendida com a publicação dos dados.

Além disso, na observação feita percebeu-se que o material publicado não recebia, nos dois *sites* analisados, prévia adequação para ser compreensível pelas pessoas não habituadas à linguagem típica do Poder Legislativo. Constatou-se que os dados, por vezes, portavam uma linguagem mais cidadã, de fácil entendimento pelo leigo, e, em outras situações, possuíam caráter tecnicista. Diante a essa falta de adequação na forma com que os dados são disponibilizados, sugere-se a unificação das abordagens dos conteúdos nos itens relacionados à seção de acesso à informação. Aliás, a falta de *banner* padrão da Lei de Acesso à Informação e do *link* para essa seção contribuem para a percepção negativa dos cidadãos em relação às atividades dos deputados e senadores, além de demonstrar um claro descumprimento da legislação que, apesar de sido o projeto de lei apresentado pelo Poder Executivo, tramitou nas duas Casas antes de ser aprovada.

Pode-se afirmar que a análise empreende permitiu constatar perspectivas positivas quanto à utilização das TIC, embora ainda exista, mesmo que de maneira subliminar, a

tentativa de ocultar informações e, assim, inviabilizar a democracia representativa. Atente-se que a mera existência de *sites* com dados e serviços *online* se distancia do entendimento de uma modelo de efetiva participação política.

Fica evidenciada que resta superar os desafios da efetivação dos mecanismos legais de acesso à informação, principalmente os relacionados aos empecilhos para abertura dos governos. Percebeu-se, na análise dos *sites* da Câmara dos Deputados e do Senado Federal em cotejo com o marco teórico, que os desafios para a cultura do acesso não são de ordem técnica e tecnológica, mas sim relacionados diretamente à cultura do segredo que permeia, de forma silenciosa e onipresente, a estrutura do Poder Legislativo Federal.

## CONCLUSÕES

As TIC possibilitam aos cidadãos acompanhar e fiscalizar as atividades legislativas dos representantes do povo, na Câmara dos Deputados, e os dos Estados, no Senado Federal, representando, assim, maneiras de empoderamento dos indivíduos, pois tornam possíveis as discussões e o monitoramento de e sobre os assuntos que atingem a coletividade.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 criou uma dimensão normativa inovadora no âmbito da informação no que diz respeito aos deveres da administração pública, bem como aos mecanismos de direito dos cidadãos. Assim, a construção teórica e a análise dos portais desenvolvida objetivaram encontrar subsídios para responder ao problema desta monografia, qual seja, se há efetiva aplicação da Lei de Acesso à Informação no Legislativo Federal.

A pesquisa realizada possibilitou constatar que o Poder Legislativo Federal responde aos desafios advindos da sociedade informacional, especialmente aos relacionados LAI, de forma insatisfatória. Verificou-se que há um afastamento entre os enunciados teóricos e a prática, pois o próprio Poder por onde tramitou o projeto que originou a Lei em estudo não a cumpre de maneira aceitável.

No tocante especificamente ao Parlamento brasileiro, a não divulgação dos dados relacionados ao trabalho parlamentar é uma marca negativa na história do Legislativo pátrio. Conforme assinala Faria (2012), além do aspecto organizacional na exibição de dados sobre o legislativo, esse Poder possui limitações de cunho político porque a divulgação de dados relacionados ao mandato de Deputados e Senadores pode ser desconfortável para alguns políticos e, conseqüentemente, essa divulgação enfrenta um movimento interno de resistência à publicação de ações. Assim, a entrada em vigor da LAI é um estímulo obrigatório à divulgação de informações relacionadas à atividade legislativa, pois essa legislação traz mudança de paradigmas na cultura da administração pública ao tornar regra o acesso pleno e geral às informações.

Inclusive, o descumprimento de requisitos obrigatórios da LAI corrobora para a falta de credibilidade do Legislativo. Coaduna-se com Faria (2012) no sentido de que se faz necessário cogitar se experiências imbuídas de pretensas características democráticas não estariam distorcendo a realidade e, de maneira distorcida, legitimando um processo decisório que, ao fim e ao cabo, não é aberto e transparente como tenta parecer ser. Nesse contexto, a Lei de Acesso à Informação ao buscar aproximar a sociedade do Legislativo Federal tem o

condão de dar mais transparência às ações desse Poder que, sabe-se, é o representante formal da vontade popular.

Relevante frisar que se as pessoas não souberem as ações dos governantes não terão condições de contribuir, de maneira significativa, nos assuntos de interesse da coletividade. As conquistas nas TIC alteraram a relação da sociedade com a informação, assim como melhorou a capacidade dos indivíduos de acompanhar as ações de seus representantes e de colaborar nos processos decisórios. Porém, a *Internet* não oportuniza inovações na democracia. Ela cria possibilidades que somente se concretizam com a atuação política dos entes governamentais, entre eles, o Poder Legislativo.

Assim, para que o povo chancela o ato de seus representantes é necessário se garantir o funcionamento da democracia representativa e a publicização das práticas políticas dos eleitos a fim de que os representados possam entendê-las e legitimá-las. Desse modo, torna-se imperiosa a efetiva aplicação da Lei de Acesso à Informação associada à disponibilização de dados claros e a concreção de políticas que garantam o adequado acesso à *Internet*.

## REFERÊNCIAS

- ARTIGO 19. **Entendendo a Lei Geral de Acesso à Informação**. Disponível em:  
<[http://artigo19.org/doc/entenda\\_a\\_lei\\_final\\_web.pdf](http://artigo19.org/doc/entenda_a_lei_final_web.pdf)>. Acesso em: 16 out.2014.
- BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Tradução Marcos Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Universidade de Brasília, 1992.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade: Para uma teoria geral da política**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012. (Coleção Pensamento Crítico, v.9)
- \_\_\_\_\_. **O Futuro da Democracia**. Uma defesa das regras do jogo. 6.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- \_\_\_\_\_. **O Futuro da Democracia**. Uma defesa das regras do jogo. 6.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.
- BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta**. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.
- \_\_\_\_\_. **Teoria do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BRAGA, Fernando Urioste. **Derecho de La Información**. Buenos Aires: Euros, Montevideo: B d F, 2008.
- BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 20 mai. 2014.
- \_\_\_\_\_. **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 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: 26 out. 2014.
- \_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 4553, de 27 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4553.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4553.htm)>. Acesso em: 24 out.2014.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-)

2014/2011/Lei/L12527.htm#art46>. Acesso em: 24 mai. 2014a.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 7724 de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. 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: 25 mai. 2014.

\_\_\_\_\_. E-democracia. Disponível em: <<http://edemocracia.camara.gov.br>>. Acesso em 26.out.2014b.

\_\_\_\_\_. E-cidadania. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/ecidadania>>. Acesso em: 26 out. 2014c.

\_\_\_\_\_. **Lei de Acesso à Informação**. Cartilha de Orientação ao Cidadão. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/transparencia/lei-de-acesso-a-informacao/cartilha-do-cidadao-lei-de-acesso-a-informacao>>. Acesso em: 26 out. 2014d.

\_\_\_\_\_. **Portal Brasileiro de Dados Abertos**. Disponível em: <<http://dados.gov.br/>>. Acesso em: 11 nov. 2014e.

\_\_\_\_\_. **Portal Brasileiro de Dados Abertos**. Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/informacoes-legislativas-da-camara-dos-deputados>. Acesso em: 11 nov. 2014f.

CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano (Coords.) **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Brasília, DF: ANDI; Artigo 19, 2009.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARDON, Dominique. **A democracia Internet, promessas e limites**. 1.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012.

CARTEL CENTER. **Declaração de Atlanta**. 2008. Disponível em: <[http://www.informacaopublica.org.br/files/Atlanta\\_Declaration\\_and\\_Plan\\_of\\_Action.pdf](http://www.informacaopublica.org.br/files/Atlanta_Declaration_and_Plan_of_Action.pdf)>. Acesso em: 26 out. 2014.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em rede**. 6. ed. Tradução de Roneide Venancio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v.1

\_\_\_\_\_. **A Galáxia da Internet**: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Acesso à Informação Pública**: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: Imprensa Nacional, 2011.

\_\_\_\_\_. **Acesso à Informação e Controle Social das Políticas Públicas**. Brasília: ANDI; Artigo 19, 2009.

\_\_\_\_\_. **Curso Rumo à Cultura de Acesso à Informação: a Lei 12.527/2011. Módulo 1**. Versão para impressão, 2014.

\_\_\_\_\_. **Curso Rumo à Cultura de Acesso à Informação: a Lei 12.527/2011. Módulo 2**. Versão para impressão, 2014.

DI FELICE, Massimo. Das tecnologias da democracia para as tecnologias da colaboração. In: (Org.). **Do público para as redes: a comunicação digital e as novas formas de participação social**. São Caetano do Sul: Difusão, 2008, p. 17-62.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FARIA, Cristiano Ferri Soares de. **O parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?**- Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A Democracia Possível**. São Paulo: Saraiva, 1972.

FREITAS, Ilton. **Transparência e controle na era digital**. A agenda da democracia brasileira com a presença dos governos na internet pode favorecer o estado democrático de direito. Porto Alegre: Armazém Digital, 2013.

JARDIM, José M. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Niterói: EdUFF, 1999.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. Tradução de Carlos Irineu da Costa. 34. Ed. São Paulo, 1999.

LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. Lisboa: Odile Jacob, 2002.

LUCERO, Everton. **Governança da Internet: aspectos da formação de um regime global e oportunidades para a ação diplomática**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

MENDEL, Toby. **Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado**. 2.ed.

Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em:

<[http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/126398551119freedom\\_information\\_pt.pdf/freedom\\_information\\_pt.pdf](http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/126398551119freedom_information_pt.pdf/freedom_information_pt.pdf)>. Acesso em: 17 mai. 2014.

MORAES, Alexandre de. **Constituição da República interpretada e legislação constitucional**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. 1969.

Disponível em: <[http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)>.

Acesso em: 26 out. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948**. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/declaracao/>>. Acesso em: 26 out.2014.

\_\_\_\_\_. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**. 1966. Disponível em: <<http://acnudh.org/pt-br/1966/12/pacto-internacional-sobre-direitos-civis-e-politicos/>>. Acesso em: 26 out. 2014.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **¿Cibercidadani@ o ciudadani@.com?** Barcelona: Editorial Gedisa, 2004.

SANTA MARIA, 2014. **Câmara de Vereadores de Santa Maria**. Disponível em: <<http://www.camara-sm.rs.gov.br/?conteudo=leiinformacao>>. Acesso em: 26 out. 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Constitucionalismos perversos**. In: Visão, 8 dez. 2005. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/opiniao/bss/145.php>>. Acesso em: 30 out. 2014.

SANTOS, MILTON. **Técnica, Espaço e Tempo: Globalização e Meio Técnico-científico-informacional**. 5.ed. São Paulo: EDUSP, 2008.

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.

SILVA, Rosane Leal. **Liberdade de expressão e comunicação x justa causa: a visão do TRT gaúcho sobre os conteúdos postados no Orkut como motivo para a despedida do empregado**. In: SILVA, Rosane Leal da; Tybusch, Jerônimo Siqueira; Araujo, Luiz Ernani Bonesso de. (Org.). **Direitos emergentes na sociedade global: anuário do Programa de Pós-graduação em Direito da UFSM**. 1.ed. Ijuí: Unijuí, 2013.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Princípio da publicidade administrativa. Direito de certidão, vista e intimação**. **Revista de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, 1994.

WEBER, Maria Helena. **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão, 2011. (Série Pensamento e Prática, v. 4)

WINCKLER, Ingrid; POZZEBON, Marlei. **Dados abertos e mobilização**. In: BRASIL. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no Brasil: TIC Domicílios e TIC Empresas 2011**. BARBOSA, Alexandre F. (org.). São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2012. Disponível em: <<http://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/tic-domicilios-e-empresas-2012.pdf>>. Acesso em: 11 nov.2014.



**APÊNDICE A - Formulário utilizado para análise da LAI nos portais do Poder Legislativo Federal**

**APÊNDICE B – Tabelas com as respostas dadas ao formulário utilizado na análise nos portais do Legislativo Federal**