

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

**A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO
INSTRUMENTO DA TRANSPARÊNCIA
ADMINISTRATIVA: ANÁLISE DA SUA (IN)EFICÁCIA
NOS *SITES* DA JUSTIÇA MILITAR BRASILEIRA**

MONOGRAFIA DE GRADUAÇÃO

Natália da Silva Kist

Santa Maria, RS, Brasil

2015

**A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO INSTRUMENTO
DA TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA: ANÁLISE DA SUA
(IN)EFICÁCIA NOS *SITES* DA JUSTIÇA MILITAR
BRASILEIRA**

Natália da Silva Kist

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

Orientadora Prof^a. Dr^a. Rosane Leal da Silva

Santa Maria, RS, Brasil

2015

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Curso de Direito**

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

**A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO INSTRUMENTO DA
TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA: ANÁLISE DA SUA
(IN)EFICÁCIA NOS *SITES* DA JUSTIÇA MILITAR BRASILEIRA**

elaborada por
Natália da Silva Kist

como requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Direito

COMISSÃO EXAMINADORA:

Rosane Leal da Silva, Dr.^a
(Presidente/Orientador)

Valéria Ribas do Nascimento, Dr.^a (UFSM)

Priscila Valduga Dinarte, Bel. (UFSM)

Santa Maria, 03 de dezembro de 2015.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à minha orientadora, Professora Rosane Leal da Silva, por ter aceitado o desafio de me orientar e fazer com que eu descobrisse o real significado da palavra “Mestre”. Obrigada pela paciência, pela exigência e pelo incentivo depositados. Ao seu lado, tive a oportunidade de admirar e respeitar ainda mais essa grande profissional que é. Sou grata pelos ensinamentos transmitidos e, sobretudo, pelo interesse em meu trabalho.

Agradeço também aos meus pais, Jaime e Renata, e à minha irmã, Isadora, pela paciência e pela confiança. Obrigada por acreditarem na minha capacidade e investirem em mim. Pai, compartilhar contigo minhas angústias e anseios e ouvir os teus conselhos e orientações me estimulou muito na realização deste trabalho. Mãe, tuas palavras de carinho e teu cuidado e dedicação foram o que me deram, na maioria dos momentos, a esperança para seguir em frente. Mana, teu apoio e paciência me fizeram acreditar que era possível. Amo muito vocês!

Agradeço também aos meus amigos e familiares, pelo apoio constante, pela paciência durante a minha ausência e pela compreensão do meu cansaço. As palavras de estímulo significaram segurança e a certeza de que não estou sozinha nesta caminhada. Muito obrigada!

Ao Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria, ao Núcleo de Extensão em Direito Previdenciário e às pessoas com as quais convivi durante esses anos. Vocês contribuíram em grande parcela para a minha formação acadêmica. Obrigada pelo companheirismo, reflexões e partilha de conhecimento. Sou eternamente grata!

Aos servidores da 2^o Vara do Trabalho de Santa Maria, pela oportunidade de convivência, aprendizado e descontração, mas principalmente pelas palavras de carinho e incentivo nesta etapa da minha vida. A possibilidade de estagiar no Órgão e ao lado de vocês me proporcionou crescimento pessoal, profissional e acadêmico.

Agradeço, por fim, a todos aqueles que de alguma forma estiveram presentes, fazendo com que meu sonho se tornasse realidade.

“As nuvens mudam sempre de posição, mas são sempre nuvens no céu. Assim devemos ser todo dia, mutantes, porém leais com o que pensamos e sonhamos; lembre-se, tudo se desmancha no ar, menos os pensamentos”.

(Paulo Baleki)

RESUMO

Monografia de Graduação
Curso de Direito
Universidade Federal de Santa Maria

A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO INSTRUMENTO DA TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA: ANÁLISE DA SUA (INEFICÁCIA NOS SITES DA JUSTIÇA MILITAR BRASILEIRA

AUTORA: NATÁLIA DA SILVA KIST

ORIENTADORA: ROSANE LEAL DA SILVA

Data e Local da Defesa: Santa Maria, 03 de dezembro de 2015.

A garantia de acesso à informação é um importante propulsor na consolidação de um Estado Democrático, eis que possibilita ao cidadão uma maior participação e fiscalização da Administração Pública. No Brasil, a regulamentação deste direito ocorreu recentemente com a edição da Lei nº 12.557/11. A Lei de Acesso à Informação (LAI) torna-se um marco legal para a cultura de acesso brasileira, já que, além de prever ferramentas tradicionais de controle social, obriga os órgãos públicos a utilizarem-se das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) para fornecer seus dados de forma on-line. Nesse aspecto, essa mudança da cultura de sigilo para a cultura de acesso é ainda mais sentida pelo Poder Judiciário, em virtude do seu histórico distanciamento da *accountability* social. Diante dessas constatações, objetiva-se, através do presente estudo, analisar a efetividade da LAI nos sites do Poder Judiciário Militar brasileiro no sentido de promoção da transparência e consolidação da democracia participativa. Utilizou-se o método de abordagem dedutivo, com base em uma análise histórica do reconhecimento do direito à informação no cenário nacional e internacional. Os procedimentos adotados foram o estudo monográfico e a observação direta não participativa, baseados em formulário e em pesquisa documental e bibliográfica. Concluiu-se que as medidas adotadas pelos órgãos do Poder Judiciário Militar são tímidas se comparadas com as expectativas criadas pela LAI. Ponderou-se também que os órgãos são mais influenciados pelas determinações das Resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) do que pela própria LAI.

Palavras-Chaves: Democracia; Acesso à Informação; Poder Judiciário; Tecnologias da Informação e Comunicação; *Accountability* Social.

ABSTRACT

College Term Paper
Faculty of Law
Federal University of Santa Maria

THE LAW OF ACCESS TO INFORMATION AS AN INSTRUMENT OF THE ADMINISTRATIVE TRANSPARENCY: AN ANALYSIS OF ITS (IN) EFFICIENCY IN THE WEBSITES OF THE BRAZILIAN MILITARY JUSTICE

**AUTHOR: NATÁLIA DA SILVA KIST
ADVISOR: ROSANE LEAL DA SILVA**

Date and Place of the Defense: Santa Maria, December 3th, 2015.

Ensuring access to information is an important driver in the consolidation of a Democratic State, once it enables citizens to greater participation and oversight of public administration. In Brazil, the regulation of this right occurred recently with the enactment of Law No. 12.557/11. The Law of Access to Information (LAI) becomes a legal framework for the culture of Brazilian access, since, in addition to providing traditional tools of social control, obliges government agencies to use up of Information and Communication Technologies (ICTs) in order to provide their data online. In this context, the change from the culture of secrecy to the culture of access is even more felt by the judiciary instance, by virtue of its historical detachment from social accountability. In view of these findings, the objective of this study is to analyze the effectiveness of LAI in the websites of the Brazilian Military Judicial Power to promote transparency and consolidation of participatory democracy. We used the deductive method of approach from a historical analysis of the recognition of the right to information at the national and international scenario. The procedures adopted were the monographic study and the non-participative direct observation, which were based in a formulary and in a documentary and bibliographic research. It was concluded that the measures adopted by the organs of the Military Judicial Power are timid when compared to the expectations created by LAI. It was also considered that the organs are more influenced by the determination of the Resolutions of the National Council of Justice (NCJ) than by the LAI itself.

Key-Words: Democracy; Access to Information; Judiciary Power; Information and Communication Technologies; Social Accountability.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Figura 1 – Página Inicial do portal do STM, com destaque para o link “Portal do Cidadão”, equivalente à seção “Acesso à Informação”.45
- Figura 2 – Página inicial do Portal do TJM-RS, com destaques para o link “Transparência”, equivalente ao “Acesso à Informação”, e as subseções que utilizam termos técnicos.46
- Figura 3 – Página inicial do portal do TJM-MG (BRASIL, 2015e), com destaque para o link “Transparência” que equivale ao “Acesso à Informação”46
- Figura 4 – Subseção do link “Transparência”, com destaque para os jargões jurídicos empregados no portal do TJM-MG (BRASIL, 2015e).47
- Figura 5 – Página inicial do portal do TJM-SP, com destaque para a ausência de menu destinado ao “Acesso à Informação”, somente com subseção.47
- Figura 6 – Item “O STM” na página do site do STM.48

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| INTRODUÇÃO | 9 |
| 1 RETROSPECTIVA HISTÓRICA SOBRE O ACESSO À INFORMAÇÃO | 13 |
| 1.1 Do Absolutismo ao Estado Democrático de Direito | 13 |
| 1.2 O Estado Brasileiro à luz do Direito à Informação Pública | 19 |
| 1.3 As Tecnologias da Informação e Comunicação como meio de efetivação da democracia participativa | 25 |
| 2 O PODER JUDICIÁRIO EM FACE DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: OS PORTAIS DOS TRIBUNAIS MILITARES SOB A ÓTICA DA TRANSPARÊNCIA..... | 31 |
| 2.1 O Acesso à Informação Pública no Brasil: a utilização das TICs pelo governo como forma de promoção da <i>accountability</i> social | 32 |
| 2.2 O Poder Judiciário na implementação da cultura de acesso nos seus sítios eletrônicos: análise dos dispositivos da LAI e das Resoluções do CNJ | 37 |
| 2.3 A realidade dos portais do Poder Judiciário Militar: efetivação ou promessa de abertura?..... | 41 |
| CONCLUSÃO | 55 |
| REFERÊNCIAS..... | 57 |
| APÊNDICE A | 67 |

INTRODUÇÃO

A sociedade contemporânea clama por uma maior transparência na gestão da Administração Pública. Constituindo-se como um dos princípios basilares da democracia, o acesso à informação possibilita uma participação ativa da sociedade, de forma a garantir a *accountability* social, aproximando os políticos (representantes) do povo (representado).

Surge, então, a necessidade de positivar tal direito, que, atualmente, é reconhecido mundialmente como um direito universal e uma garantia fundamental. Nesse sentido, o Brasil, como um país democrático submetido ao regime de representatividade direta, procurou, ao longo dos anos, adotar meios para a disponibilização de dados e informações para a consulta dos cidadãos. Ocorre, portanto, a busca pela mudança de paradigma: de um país que viveu uma fase ditatorial, com informações totalmente sigilosas, para uma cultura de informação e acesso às instituições governamentais.

Nesse íterim, até o direito à informação atingir o *status* de garantia humana fundamental, assegurando a cultura de acesso, assentada em uma democracia participativa, passou por muitas lutas e discussões. Hoje, é um direito indiscutível, amplamente assegurado e norteador de um governo que adote a forma democrática. Sem a democracia, não existe um exercício de poder pela sociedade como um todo, mas, sim, de uma parcela que detém o poder e o exerce em proveito próprio.

Como forma de consolidar o regime democrático reestabelecido, a Constituição Federal Brasileira de 1988, no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216, resguardou o direito de acesso à informação. Recentemente, tais dispositivos foram regulamentados pela Lei 11.527/11, a LAI¹. Observa-se, portanto, que antes da edição da normativa, o acesso à informação já era um direito constitucional dos cidadãos. Todavia, antes da LAI, a legislação existente regulamentava o sigilo das informações públicas, e não o seu acesso.

¹ Lei de Acesso à Informação (LAI): Regula o acesso à informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição; 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.

São inúmeros os benefícios propiciados pelo acesso da sociedade às informações públicas, desde a melhoria na gestão pública até a prevenção da corrupção. Com o acesso às informações públicas, a sociedade pode, de uma forma mais eficaz, realizar o controle, o monitoramento e o acompanhamento das decisões de interesse público. Nesse diapasão, o sigilo somente vem a contribuir para a corrupção e a violação dos direitos fundamentais.

Corroborando a cultura do acesso, o advento das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) possibilitou uma maior facilidade na obtenção de uma gama de informações, permitindo ao cidadão a construção de ideologias a partir de uma pluralidade de fontes. Em especial, com o uso da internet, amplia-se a circulação de informações. Assim, esse novo ambiente – o virtual – traz para a sociedade uma instantaneidade das mais variadas informações.

É diante dessa expectativa da sociedade informacional em que estamos envolvidos hoje que se insere a LAI. Dessa forma, com o intuito de abarcar tais novidades, a norma trouxe dispositivos regulamentando a transparência nos sites governamentais.

No âmbito do poder Judiciário, antes mesmo da elaboração da LAI, outro órgão já se preocupava com a garantia constitucional de acesso às informações. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão de controle do Poder Judiciário, vinha editando Resoluções que determinam a disponibilização on-line de dados públicos.

Entretanto, é necessário averiguar se há efetivamente o cumprimento das Resoluções do CNJ e, agora também, das disposições da LAI nos portais de responsabilidade dos órgãos do Poder Judiciário. Essa preocupação justifica-se pelo fato de que a simples elaboração de Resoluções não garante por si só a efetivação dos direitos e garantias constitucionais.

Dessa forma, a pertinência de tal tema para um Trabalho de Conclusão de Curso deve-se ao conteúdo interdisciplinar que envolve a matéria. Além do Direito Informacional propriamente dito, este trabalho propõe um aprofundamento nos conhecimentos de Direito Constitucional, Direito Administrativo e Direitos Humanos Fundamentais. O texto apresentará uma análise detalhada dos princípios que norteiam a democracia e o Direito Informacional e de questões ligadas ao acesso às informações públicas.

Por se tratar de um tema de relevante valor social e ser relativamente novo, já que a efetiva regulamentação ocorreu apenas em 2011, com a promulgação da LAI,

o estudo possibilita uma reflexão cidadã sobre os nossos próprios direitos e quanto à ao cumprimento, por parte do Estado, da função de possibilitar o exercício de um direito tão importante. Logo, a proposta de enfrentar o tema apresentado em uma monografia de final de graduação torna-se adequada, pois visa explorar o conteúdo de uma maneira mais aprofundada.

No desenvolvimento do trabalho, utilizou-se o método de abordagem dedutivo. A partir de uma análise geral e histórica do acesso à informação, tem-se o objetivo de concluir se há uma eficácia com relação à garantia da transparência pública. Para tanto, partiu-se de uma análise da situação real dos portais do Superior Tribunal Militar e Tribunais Militares Estaduais.

Como método de procedimento para a elaboração da pesquisa, utilizou-se o monográfico, por tratar-se de um tema de extrema relevância social. Entende-se que, com o estabelecimento da possibilidade de acesso à informação, oportuniza-se a *accountability* social, termo que será detalhado no presente texto.

Já no que tange às técnicas de pesquisa adotadas, foram utilizadas a pesquisa documental e a observação direta. Com a primeira, analisou-se os documentos internacionais e nacionais que abordam o acesso à informação. A segunda investigou a aplicabilidade da LAI nos portais do Judiciário Militar Brasileiro, oferecendo amplitude real à problemática aqui instaurada, através da aplicação de formulário.

A divisão textual das questões elencadas apresenta-se da seguinte forma: no primeiro capítulo, será tratada a retrospectiva histórica da democracia, que culminou com a concepção de acesso à informação e o desenvolvimento de uma sociedade informacional. A partir de um recorte histórico, a abordagem ater-se-á aos momentos e revoluções que contribuíram para a constituição da democracia através da informação, bem como os acontecimentos que fizeram com que a sociedade dirigisse esforços em prol da liberdade de informação como direito humano fundamental.

No segundo capítulo, será abordado o Poder Judiciário Brasileiro em frente à Lei de Acesso à Informação, trazendo à baila as instruções normativas atinentes ao tema, visando à garantia constitucional da cultura informacional e de transparência pública.

Por derradeiro, após toda a explanação teórica, serão apresentadas observações sobre os sites do Poder Judiciário Militar Brasileiro, com o intuito de

apreciar se há a efetivação das instruções e normativas vigentes, seja pela própria LAI, seja pelo órgão de controle do poder em questão (CNJ). Salienta-se que a escolha por estudar os órgãos militares se deu em virtude de toda a bagagem histórica trazida pela ditadura vivida Brasil, época em que a regra era o sigilo e o acesso, a exceção.

Ao final, serão expostas as considerações referentes ao tema, com o intuito de sistematizar os mais diversos pontos abordados no decorrer do trabalho e determinar, em síntese, a pertinência da proposta apresentada.

1 RETROSPECTIVA HISTÓRICA SOBRE O ACESSO À INFORMAÇÃO

Garantir o direito de acesso à informação é um preceito da sociedade moderna. Para a compreensão da posição do direito à informação como instrumento da transparência da Administração Pública no cenário mundial e no direito pátrio, faz-se necessária uma retrospectiva histórica sobre o tema.

Dessa forma, na primeira seção deste capítulo, será examinado o histórico, o conceito e os princípios norteadores da democracia, que culminaram na liberdade de informação, para, posteriormente, ser apontado como tais elementos influenciam na aplicação dos direitos informacionais e em sua própria efetivação como garantia humana fundamental.

Em contrapartida, na seção seguinte, serão contextualizados os momentos vividos pelo Brasil desde a época do regime ditatorial militar, passando pelo resurgimento da democracia, culminando no que hoje é símbolo nacional de prevalência do interesse social: a Lei de Acesso à Informação (LAI).

Após a breve abordagem histórica, será discutida a perspectiva da democracia de acordo com os avanços tecnológicos, refletindo de que modo tal ferramenta pode ser meio de contribuição para o fortalecimento da cidadania e participação popular.

1.1 Do Absolutismo ao Estado Democrático de Direito

Na Antiguidade, antes mesmo da instituição do Estado Democrático de Direito, os documentos públicos já eram uma preocupação daqueles que detinham o poder. Todavia, seu acesso restringia-se tão somente àqueles escolhidos pelos reis e sacerdotes, os detentores do poder na época (DUCHEIN, 1983, p. 2). Nesse viés,

[...] El acceso a los depósitos de archivos establecidos por las reyes y los sacerdotes en la antigüedad estaba estrictamente limitado a los funcionarios oficiales que los custodiaban o a las personas munidas de un permiso especial otorgado por la autoridad suprema. En efecto: la conservación de

los archivos siempre estuvo vinculada al ejercicio del poder; disponer de la memoria es un instrumento esencial para gobernar y administrar. Acceder a ella, en consecuencia, no era un derecho, sino un privilegio [...]. (DUCHEIN, 1983, p. 2).²

Tal prerrogativa manteve-se como norma plena até o surgimento da noção de democracia, na cidade de Atenas³, em meados do século IV A.C. Nessa fase, tornou-se possível, ainda que de forma embrionária, o acesso a alguns documentos de ordem pública a pessoas que não detinham cargos públicos de governança. Ressalta-se, todavia, que a concessão dava-se apenas para casos específicos, como, por exemplo, no intuito de oportunizar que litigantes tivessem acesso a documentos oficiais que apoiavam suas defesas em Tribunais (DUCHEIN, 1983, p. 2).

Entretanto, conhecida como o berço da democracia, Atenas manteve seu caráter singular. Em contrapartida, o Absolutismo permaneceu institucionalizado na civilização oriental e ocidental ao longo dos séculos. Somente com as transformações sociais ocorridas no final do século XVII e as ideias inovadoras advindas do iluminismo, posteriormente culminando na formação do Estado Liberal, que, então, valorizou-se o acesso às informações públicas a partir do renascimento do espírito democrático. Nesse contexto,

A questão do acesso às informações arquivísticas obriga a uma reflexão, por breve que seja, sobre as reações ocorridas contra o Estado Absolutista, que têm nas revoluções inglesas do século XVII e na Revolução Francesa seus marcos cronológicos fundadores. Grande parte das teorias elaboradas ao longo dos séculos até a formação do Estado Liberal e democrático estão inspiradas em uma idéia fundamental: o estabelecimento de limites ao poder do Estado. (FONSECA, 1999, p. 1).

O intuito era uma clara oposição ao tipo de governo estabelecido na época, pois, se não havia qualquer tipo de controle do poder dado ao governante, não havia

² Tradução nossa: “[...] O acesso aos depósitos de arquivos estabelecidos pelos reis e sacerdotes na Antiguidade estava estritamente limitado aos funcionários oficiais que os custodiavam ou às pessoas munidas de uma mesma permissão especial outorgada pela autoridade suprema. Em consequência: a conservação dos arquivos sempre esteve atrelada ao exercício de poder; dispor da memória é um instrumento essencial para gobernar e administrar. Ascender a ela, em consequência, não era um direito, mas um privilégio [...]”

³ Importante registrar que a dimensão de democracia grega é bem distante da dimensão universal que possuímos hoje. Trata-se de uma democracia rudimentar. Conforme explica Coutinho (2000, p. 51-51), “para os gregos, mesmo nas situações mais democráticas, como em Atenas nos séculos V e IV a.C., estavam excluídos dos direitos de cidadania os escravos, as mulheres e os estrangeiros, os quais, em conjunto, constituíam mais de três quartos da população adulta ateniense. Além disso, os direitos de cidadania na Grécia envolviam somente o que hoje chamamos de “direitos políticos”, ou seja, os direitos de participação no governo, mas não compreendiam ainda os modernos “direitos civis”, como por exemplo, o direito à liberdade de pensamento e de expressão.”

possibilidade de garantir e impedir o abuso desse poder. Como medida de controle, ressurgiu a ideia de limitação através do controle social, realizado pelo acesso às informações públicas e, por consequência, ocasionando uma maior participação da sociedade na organização governamental.

O direito à liberdade de informação e expressão, claro antagonismo em frente ao poder absoluto dos governantes, é o início de um novo cenário que impregna a metade do século XVIII, trazendo a limitação dos detentores do poder através do controle social.

A primeira legislação específica referente ao direito à informação – ainda que travestida como liberdade de expressão – surge em 1766. Originária da Suécia, a Lei da Liberdade de Imprensa e Direito de Acesso a Registros Públicos, chamada de *Freedom of Press and the Right of Access to Public Records Act*, tornou-se um marco legal sobre o tema, servindo de inspiração para outros países (DE LA RUE; SILVA, 2013, p. 409; LEITE, 2012, p. 34).

Curiosamente, o idealizador da normativa sueca inspirou-se nas práticas contemporâneas da China (na época, sob o regime da dinastia Ch'ing), local em que os imperadores estavam dispostos a admitir seus erros e imperfeições em prol da verdade, rechaçando qualquer tipo de ignorância e obscuridade (ACKERMAN, SANDOVAL, 2005, p. 13). O que, em primeira análise, poderia parecer um paradoxo, tendo em vista tratar-se de um sistema ditatorial, demonstra, na verdade a preocupação do império chinês em oportunizar aos seus cidadãos uma maior publicização de seus atos. Observa-se, portanto, que mesmo no esplendor de um governo imperialista, no intuito de almejar reconhecimento e legitimidade perante a população, fez-se necessário oportunizar o acesso à informação.

Na América, tais ideais foram encabeçados por Thomas Jefferson, culminando na Declaração de Direitos da Virgínia, a *Bill of Rights*, em 1776. Essa declaração abarcou as primeiras noções de igualdade e democracia, que, após alguns anos, fariam parte dos ideais da Revolução Francesa. Todavia, a efetiva positivação do direito à liberdade de expressão na legislação americana somente ocorreu com a promulgação da Primeira Emenda Constitucional, em 1791 (LAURENÇO, 2010, p. 139).

No cenário europeu, essas questões ganharam maior notoriedade com a vinculação aos ideais da Revolução Francesa, ocorrida em 1789. Promovida pela classe burguesa, o movimento propôs o fim do regime absolutista e a instauração do

regime liberal, com base nos pilares da igualdade, liberdade e fraternidade. Conforme bem ressalta De La Serna, a Revolução Francesa:

[...] sociológicamente significa el paso de una sociedad estamental a una sociedad clasista; jurídicamente, se generaliza la fórmula de lo que después de llamará Estado de derecho. Estado que ya supone la transformación del orden político como ordenación, en el orden político como organización. (DE LA SERNA, 2000, p. 50).⁴

Com o processo de democratização de vários países após a Revolução Francesa, fomentou-se o fortalecimento da cidadania e da participação social no cenário mundial. Todavia, devido aos conflitos ocorridos de 1914 a 1945 (Primeira e Segunda Guerras Mundiais), o cenário político não proporcionou espaço suficiente para a luta pela liberdade de informação, tampouco uma reflexão sobre o tema (BATISTA, 2012, p. 212).

Nesse contexto, muito embora com pouco espaço, para satisfazer os interesses da população, gradativamente, os países admitiram a disponibilização de arquivos e documentos públicos, porém impondo determinadas condições e limites⁵. Isso porque a falta de regulamentação específica implicava na indisponibilidade de alguns documentos que, por critérios dos governantes, adquiriam caráter confidencial por razões políticas ou jurídicas (DUCHEIN, 1983, p. 4).

Em outras palavras, até havia a possibilidade de acesso à informação, mas, em virtude da imposição de tantos obstáculos, a cultura do sigilo permanecia presente. O caráter incipiente do acesso à informação tornou-se ainda mais nítido durante o período entre as duas Guerras Mundiais. Salvo a Suécia, os demais países europeus envolvidos (como Bélgica, França, Inglaterra e Itália) possibilitavam o acesso apenas a documentos de cunho histórico, cerceando o direito atinente à documentação atual dos procedimentos governamentais e administrativos (DUCHEIN, 1983, p. 5).

⁴ Tradução nossa: "[...] sociologicamente, significa a passagem de uma sociedade estratificada a uma sociedade de classes; jurídicamente generaliza-se a fórmula do que depois será chamado de Estado de Direito. Estado que já supõe a transformação de ordem política como ordenação, na ordem política como organização."

⁵ Segundo Duchein, permaneciam sigilosos os arquivos do reino, judiciais, diplomáticos e militares. Outrossim, no que tange aos documentos aos quais eram permitidos o acesso, ainda era exigida documentação pessoal de quem estava solicitando, além de inúmeras justificativas que motivaram o interesse na documentação requerida. O intuito era uma clara forma de controlar quais as informações teriam caráter público. (DUCHEIN, 1983, p. 4-5).

Segundo Costa e Ferraz (apud BATISTA, 2012, p. 212-213), foi apenas a partir de 1950 que a união de alguns fatores proporcionou a abertura da documentação pública. De acordo com o autor, o desenvolvimento científico e tecnológico, o progresso das pesquisas históricas, a utilização dos métodos quantitativos em pesquisa, o aparecimento de diversos meios de reprodução e, por fim, a informática, foram as peças-chave na retomada da luta pela liberdade de acesso à informação.

A questão evoluiu lentamente. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, em um cenário de reconstrução, o espírito democrático fez-se novamente presente. As Constituições Italiana (1947) e Alemã (1949), promulgadas na época, consagraram a liberdade de expressão e informação, rechaçando qualquer tipo de censura (LAURENÇO, 2010, p. 10).

Com base nos direitos e garantias conquistados, exigiu-se, dos governantes, ações de interesse da coletividade, com participação dos cidadãos, no intuito de garantir a vontade geral (LEITE, 2012, p. 33). Por essa razão, a liberdade, foi e é considerada como baluarte dos verdadeiros Estados Democráticos na promoção de uma imprensa livre.

Como máxima da liberdade de informação, iniciou-se o reconhecimento internacional do tema. Em 1948, a promulgação da Declaração dos Direitos Humanos reconheceu, em seu artigo 19, o seguinte:

Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras. (UNESCO, 1948).

Observa-se, portanto, uma mudança de paradigma: uma luta contra a opressão e discriminação sofridos durante a guerra. Defende-se a igualdade e a dignidade de cada indivíduo, reconhecendo que sua aplicação deve dar-se a todos de forma igualitária, sem qualquer tipo de distinção (LEITE, 2012, p. 36).

Inclusive, pode-se inferir que o direito à informação, a partir desse momento, passa a ter um caráter intimamente ligado à dignidade da pessoa humana. E, na perspectiva de De La Rue e Silva (2013, p. 411), “negar o acesso a esse direito retira a capacidade humana de transcender circunstâncias e buscar novos caminhos, de poder escolher e decidir o modo de agir, assim como de responder pelas escolhas feitas”.

Diante disso, em prol da democracia e da cidadania⁶, o direito de acesso à informação veio a ser reconhecido, por vários outros organismos internacionais, como meio indispensável na garantia de uma sociedade participativa e transparente.

Em 1969, na Convenção Americana de Direitos Humanos, houve estipulação clara, em seu artigo 13, no sentido de que toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão, e que tal direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha⁷.

Por outro lado, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos aprovou também, alguns anos mais tarde, a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (2000), corroborando a importância dada para o tema no cenário mundial. Destaca-se o estabelecido nos princípios 3 e 4, que assim determinam:

3. Toda pessoa tem o direito de acesso à informação sobre si própria ou sobre seus bens, de forma expedita e não onerosa, esteja a informação contida em bancos de dados, registros públicos ou privados e, se for necessário, de atualizá-la, retificá-la e/ou emendá-la.

4. O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito. Este princípio só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2000).

Seguindo essa tendência mundial, vários países reconheceram a importância de positivarem em seu ordenamento jurídico, com normas regulamentando a liberdade e o direito à informação. O objetivo de tais leis é dar suporte para que os indivíduos possam participar de forma efetiva na tomada de decisões.

⁶ Neste contexto, ressalta-se o conceito de cidadania a partir de três princípios, trazidos por Diderot e Alembert (apud PÉREZ LUÑO, 2002, p. 185): "1º) A cidadania é uma condição da pessoa que vive em uma sociedade livre. Nas cidades ou comunidades onde impera a arbitrariedade ou tirania, não há cidadãos. Para tal condição existir, é necessária uma ordem política democrática que permita o exercício das liberdades; 2º) Cidadania é uma condição voluntária que não pode ser imposta a nenhuma pessoa. A qualidade de cidadão baseia-se no contrato social, um acordo livre de indivíduos para se integrarem e participarem num determinado modelo de organização política [...]; 3º) A cidadania é dividida em um conjunto de direitos e deveres das pessoas pertencentes a um Estado particular [...]". (tradução nossa)

⁷ A Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) foi realizada em 22 de novembro de 1969, mas apenas ratificada pelo Brasil em 25 de novembro de 1992. O Decreto nº 678/92 incluiu, no ordenamento jurídico brasileiro, tal normativa. O texto integral do documento está traduzido para a língua portuguesa em anexo publicado junto ao referido Decreto.

Na América Latina, devido à conturbada forma de colonização, a dificuldade em compartilhar as informações perdurou por mais tempo. A Colômbia foi pioneira ao criar um Código que estabelecia acesso aos documentos governamentais. Outros países também aprovaram legislações nesse sentido, como Chile e Uruguai. Porém, a legislação mais avançada, tida como referência, é a do México, criada em 2002, a qual possibilita sistemas rápidos de acesso⁸ (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2011, p. 8).

O Brasil, apesar de prever tal direito como uma garantia fundamental desde a Constituição Federal de 1988, somente depois de duas décadas regulamentou o tema. Sancionada em 18 de novembro de 2011, a Lei Federal 12.527, conhecida como a Lei de Acesso à Informação (LAI), estabelece um marco regulatório para a democracia brasileira. Até então, as normas estipulavam regramento sobre o sigilo das informações, nunca sobre o seu acesso.

Os desdobramentos históricos que culminaram com a elaboração da LAI, promovendo a ruptura da cultura do sigilo nas informações públicas brasileiras, são os objetos da seção seguinte deste capítulo.

1.2 O Estado Brasileiro à luz do Direito à Informação Pública

É nítido que o acesso à informação permite ao cidadão uma participação ativa perante às decisões governamentais. Com ela, o cidadão pode vir a ser um “fiscal das ações do poder público, maximizando a aplicação dos recursos no que diz respeito à conformidade do que foi acertado” (WEGOV, 2013).

Todavia, a garantia dessa liberdade não é simpática aos governos autoritários, pois a publicização de seus atos não é interessante na manutenção do poder. Logo, durante o período de ditadura militar ocorrido no Brasil de 1964 a 1985,

⁸ Mendel (2009, p. 86-94) explica que a legislação mexicana de direito à informação é uma das mais progressistas do mundo, já que abarca uma série de garantias a fim de assegurar que a aplicação da norma dê-se a todos os órgãos públicos. Além de possuir status constitucional, a legislação de acesso mexicana estabelece como mecanismo de supervisão um órgão independente, chamado de Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). O IFAI é responsável por estipular as regras de classificação (do acesso) e pelos recursos, instituição de site para solicitações e respostas em relação aos documentos públicos, entre outros. Outra grande inovação da legislação mexicana é no que tange à possibilidade da consulta ser anônima (todavia, a resposta é pública).

esse foi um dos principais direitos cerceados. Nesse período, o sigilo era a regra; já o acesso, a exceção.

A falta de transparência e controle social, típica de Estados que viveram sob um governo autoritário, foi, durante anos, característica da Administração Pública brasileira, fortalecendo ainda mais a cultura do sigilo. E tal característica refletiu no sistema jurídico pátrio por muito tempo, trazendo consequências suportadas até hoje, 30 anos após o fim do regime ditatorial. Observa-se, portanto que:

Os prejuízos causados por esse atraso e pela falta de transparência na administração pública são bastante evidentes, a ponto de se tornarem uma característica cultural dominante. A falta de acesso à informação pública é justamente um dos diversos fatores que motivaram a persistência de comportamentos pré-burocráticos, remanescentes de uma administração patrimonialista. Uma das características primordiais desse tipo de administração é o sigilo no trato da coisa pública – não por acaso, o combate a tal sigilo, por meio de mecanismos de transparência e de promoção de publicidade dos atos públicos, é uma das ações primordiais para sua superação. (LOPES, 2007, p. 32).

Somente com a reabertura democrática do Brasil, no final da década de 1980, é que começaram a ser discutidas normativas para tratar sobre a liberdade de informação. Nota-se, entretanto, no País, uma democratização recente e com certo atraso na implementação de medidas legais que assegurem a transparência se comparada em relação à maioria dos países democráticos. Enquanto nações como Estados Unidos (1967), Suécia (1766), França (1978), Holanda (1978) e Canadá (1982), entre as décadas de 1960 e 1980, já implementavam legislações promovendo a transparência (BENNET, 1997 apud LOPES, 2007, p. 32), o Brasil só adotou tais ações quando conseguiu reestabelecer as condições mínimas de democracia, ou seja, beirando os anos 1990.

Esse tardio amadurecimento democrático tomou forma, principalmente, no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988, três anos após o fim do regime ditatorial. Promulgada em 05 de outubro de 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) reconheceu o Estado Democrático de Direito como o regime a ser adotado (BRASIL, 1988), no intuito de aplicar e garantir o respeito às liberdades civis.

Considerando a transição de ditadura para democracia, consequência das profundas alterações políticas, reconhece-se também o direito de acesso à

informação pública em nível de direito fundamental. De acordo com o art. 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXIII – **todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral**, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Como se pode observar, a Carta Magna regrou que a informação pública deve ser ofertada a qualquer cidadão, claro antagonismo à repressão de direitos e garantias vividos no período militar. Enquanto antes a regra era que a informação possuía caráter imprescindível à segurança nacional – e, portanto, sujeita ao sigilo –, após a Constituição de 1988, o que impera é o princípio da transparência (LOPES, 2007, p. 35-36).

Dessa forma, ao reconhecer o acesso à informação como direito humano fundamental, o País eleva o seu nível de destaque, integrando o grupo de nações democráticas, reconhecendo que, com tal caráter de governo, o poder emana do povo (BRASIL, 1988). É válido ressaltar o ponto de vista da Controladoria Geral da União (2011):

Ao contemplá-lo, o País integra-se, ainda, a um amplo grupo de nações que reconhece ser a informação sob a guarda do Estado um bem público. Preceito que, como mostra a experiência internacional, favorece a boa gestão e, fundamentalmente, fortalece os sistemas democráticos, resultando em ganhos para todos. (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2011, p. 8).

Não obstante, a herança da restrição das informações públicas ainda perdurar na cultura da sociedade, pode-se falar que o intuito da positivação no ordenamento jurídico brasileiro se dá como forma de afastar essa vinculação com o passado recente do país.

Assegurar o acesso às informações públicas, além de ser um indispensável meio para o exercício da cidadania, constitui-se como um forte instrumento no combate à corrupção. Bobbio (1998, p. 291) indica como sendo corrupção “o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos

padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa”.

Corrupto é, portanto, o tipo de comportamento que busca o interesse individual, e não o coletivo – uma clara oposição a todos os fundamentos da democracia. Se há obscuridade no fornecimento de informações, afasta-se a possibilidade de algum tipo de controle social. Dessa forma, a disponibilidade das informações públicas ao cidadão culmina no principal antídoto contra tal comportamento, sendo, de acordo o Portal da Transparência⁹, um mecanismo indutor para que os gestores públicos ajam com responsabilidade, já que suas ações serão avaliadas pela sociedade. Nesse sentido,

O pressuposto para uma Administração Pública transparente é a democratização das instituições e dos comportamentos administrativos, através de uma transformação da natureza das relações entre esta e os administrados, além da aplicação democrática da publicidade e do acesso à informação para superar a tendência do segredo na Administração Pública e ainda pela motivação dos atos administrativos para evitar que barreiras impeçam o alcance da transparência da Administração Pública. (FARIA, 2012, p. 38).

Como principal instrumento internacional sobre o assunto, surge a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (CNUCC), aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas (ONU) em 2003. O Brasil tornou-se signatário desta Convenção, inserida no seu ordenamento através do Decreto nº 5.687/06. De acordo com o que dispõe, os Estados-parte deverão adotar medidas necessárias no intuito de aumentar a transparência pública, promovendo ações que visem uma maior participação da sociedade (BRASIL, 2006). É possível inferir, portanto, conforme reconhece Leite, que “a informação é um bem público indispensável na garantia de uma sociedade mais participativa e um país democrático, e que a cultura do segredo leva a corrupção” (2012, p. 36).

Acompanhando o espírito democrático e corroborando os direitos e garantias fundamentais estabelecidas no art. 5º da CRFB/88, instituíram-se também preceitos norteadores da Administração Pública. Esculpidos no artigo 37 da Carta Magna, as atividades das instituições públicas devem ser regidas em consonância com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988). Dentre eles, de acordo com a ênfase deste trabalho, destaca-se o

⁹ Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/>>. Acesso em: 30 jun. 2015.

da publicidade. Em um primeiro momento, ainda que de forma geral, pode-se afirmar que o objetivo central do referido princípio se destina a assegurar a necessidade que os atos da Administração Pública estejam à disposição da população, assegurando a democratização das informações e estimulando a cidadania.

Torna-se claro, portanto, a íntima ligação entre o direito de acesso às informações públicas e a necessidade dos atos da Administração Pública democrática estarem fundamentados nos seus princípios norteadores – em especial, o da publicidade. Na medida em que a Administração publiciza seus atos, garantindo um ambiente transparente, assegura também que as informações não sejam contaminadas por ações de corrupção, abusos e desmandos (BRASIL, 2009). Desse modo, o acesso à informação pública,

[...] de forma isolada, não garante o correto funcionamento da máquina pública, porém, com a sua ausência é impossível garantir que tal atividade ocorra sequer de maneira razoável. Uma democracia voltada para o sigilo, em que não há uma ampla transparência dos seus atos, acaba abrindo brechas para as disfunções da Administração Pública, ou seja, favorece a existência de abusos, clientelismo e todo tipo de corrupção, resultando na utilização de bens públicos em benefício de uma minoria. A ocultação de informações contribui para a corrupção e a formação de regimes autoritários, de modo a distanciar a sociedade do controle das ações do Estado e a própria ruína da democracia (LEITE, 2012, p. 38).

Apesar de a Constituição Federal prever a proteção dessas garantias democráticas encartadas no seu texto, na prática, não há a desejada efetividade. Por possuir um caráter geral, sua interpretação necessitava de uma regulamentação infraconstitucional. A ausência de detalhamento no sentido de definição de prazos para a liberação das informações, apontamento de eventuais – e raras – exceções a esse acesso, bem como de determinações de sanções no caso de descumprimento, perpetuava a cultura do segredo. Corroboram, nesse sentido, os autores ao asseverar:

Para começar, o inciso que trata do assunto foi redigido de uma maneira genérica, como sói ocorrer em constituições que mais tarde são detalhadas por leis. O inciso diz que todos “têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral”. Sem expressões como ‘as’ ou ‘todas as’ antes da palavra ‘informações’, o texto cria margem para interpretações de que o direito é limitado, o que por sua vez pode gerar nos detentores das informações o desejo de serem eles os responsáveis por decidir o que deve e o que não deve ser liberado. (CANELA; NASCIMENTO, 2009, p. 42).

Outrossim, antes da entrada em vigor da lei 12.527/2011, que efetivamente regulamentou o direito ao acesso às informações públicas, as normativas positivadas sobre o tema¹⁰ afastavam-se cada vez mais dos ditames da democracia e da transparência, já que a regulamentação abarcava a forma de sigilo, nunca o seu acesso. Pode-se resumir a realidade brasileira enfrentada antes da LAI do seguinte modo:

Ao invés de se encaminharem em direção às previsões da Declaração Universal dos Direitos Humanos – da qual o Brasil é signatário – e do texto da própria Constituição, as mudanças na legislação brasileira produzidas já durante o regime democrático foram em direção oposta. Na prática, as principais e recentes modificações que remetem diretamente ao artigo 5º, inciso 33, não tentaram garantir o acesso a informações, e sim buscaram impedir que o texto constitucional servisse para que instituições e cidadãos conseguissem obter, por meio de ações judiciais, dados e registros de instituições públicas que governantes não queriam ver divulgados. Ou seja, na prática, além de não haver uma lei que garanta no Brasil o acesso a informações públicas, existe uma legislação que impede o acesso a uma parcela dessas informações. Os mais recentes governos optaram por garantir o sigilo antes de assegurar a transparência. (CANELA; NASCIMENTO, 2009, p. 42).

Diante do exposto, observa-se que o legado histórico do sigilo, mesmo com a redemocratização do País, continuou enraizado na cultura brasileira. Na tentativa de superar as barreiras impostas pela bagagem histórica, após 24 anos do advento da CRFB/88, regulamentou-se, então, uma lei que estabelece um marco para o processo de liberdade e garantia do acesso: a já citada LAI.

No intuito de facilitar a aplicabilidade da norma de acesso, as tecnologias de informação e comunicação (TIC's), surgem como principal ferramenta para o cumprimento das determinações contidas na LAI. Os grandes avanços tecnológicos de informação e comunicação iniciados a partir do pós-guerra mudaram completamente a relação das sociedades com a informação e o uso que fazem dela. As novas tecnologias intensificaram a velocidade com que os poderes públicos e outros setores da sociedade produzem, circulam e demandam informações.

¹⁰ Exemplo de legislações pertinentes publicadas anteriormente à LAI: Lei nº 9.507/1997 (regulamentou o rito processual do *habeas data*); Lei nº 9.784/1999 (regulamentou o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal); Lei Complementar nº 101/2000 (estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal); Lei nº 10.520/2002 (criou os pregões presencial e eletrônico); Decreto nº 6.170/07 (criou o SICONV – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse); Decreto nº 6.370/2008 (criou o cartão de pagamento do Governo Federal e extinguiu o fim das constas tipo “B” – suprimento de fundos); Lei Complementar nº 131/2009 (acrescentou dispositivos na LC 101/00) (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2013, p. 9-10).

Assim, tornou-se acessível à sociedade solicitar informações para fiscalizar os atos governamentais, cobrar ações eficazes dos líderes e contribuir para os processos decisórios de seus representantes. A utilização das ferramentas de tecnologia como meio de incentivar os institutos democráticos e de dar maior efetividade às determinações da LAI é o objeto da seção seguinte deste capítulo.

1.3 As Tecnologias da Informação e Comunicação como meio de efetivação da democracia participativa

Em um governo democrático, deve haver a incessante busca pela aproximação entre governo e sociedade. Afinal, todo poder emana do povo e é exercido de maneira direta ou indireta pelo povo (ROBL FILHO, 2012, p. 85). Para isso, a divulgação das informações públicas vem a ser o núcleo central desta proposta.

Para uma melhor compreensão sobre o direito em discussão propriamente dito, faz-se necessário o entendimento do significado da palavra informação. De acordo com Fernand Terrou (apud SILVA, 2007, p. 109), ela é entendida como “conjunto de condições e modalidades de difusão para o público (ou colocada à disposição do público), sob formas apropriadas, de notícias ou elementos de conhecimento, ideias ou opiniões”.

O cidadão que tem posse de informações torna-se um reforço aos demais processos existentes no sistema de fiscalização das ações governamentais. Tal fiscalização é entendida por diversos autores como característica imprescindível para a concretização de um Poder Público cada vez mais transparente e participativo – e, portanto, democrático (AKUTSU; PINHO, 2002; ALVES, 2011). Denominada como *accountability* – termo sem tradução literal para o português¹¹ –,

¹¹ É oportuno ressaltar a crítica realizada por Ana Maria Campos (1990, p. 31), em seu artigo “*Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?” sobre a ausência da palavra no cotidiano brasileiro: “Ao longo dos anos fui entendendo que faltava aos brasileiros não precisamente a palavra, ausente tanto na linguagem como como nos dicionários. Na verdade, o que nos falta é o próprio conceito, razão pela qual não dispomos da palavra em nosso vocabulário”. Em contrapartida, com base nesta obra, José Antônio Gomes de Pinho e Ana Rita Silva Sacramento (2009, p. 1365) analisam, através da obra “*Accountability*: já podemos traduzi-la para o português?”, se as transformações políticas, sociais e institucionais ocorridas no Brasil implicaram numa possibilidade de tradução do verbete “*accountability*”. Os autores chegam a seguinte conclusão: “Avanços têm sido

caracteriza-se como uma ferramenta de controle social que visa garantir legitimidade das ações dos detentores de funções públicas. Em breve conceituação, pode ser entendida como “a transparência, o engajamento dos governantes com a prestação de contas, e também a responsabilização dos governantes pelos seus atos” (PINHO, 2008, p. 478).

Todavia, a *accountability* apenas é garantida com o efetivo exercício da cidadania ativa, “não dos cidadãos individualmente, mas da cidadania organizada” (CAMPOS, 1990, p. 35). E para tanto, faz-se necessária a conscientização da sociedade da necessidade de participação neste controle, a partir da sua ampla divulgação, sendo posta ao alcance de todos¹². É importante ressaltar a preocupação de Di Pietro (apud AKUTSU; PINHO, 2002, p. 731), ao assegurar que, enquanto a cultura de controle não estiver presente no cotidiano da sociedade, não há possibilidade de substituir os outros meios tradicionais existentes.

Sobre esse viés, salienta-se o que traz a obra conjunta da Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI) com a organização não governamental Artigo 19¹³, a qual retrata a íntima ligação entre controle social e atuação da sociedade na fiscalização das atividades do Estado:

Quando falamos em controle social, não nos referimos simplesmente à consulta do Estado pela sociedade civil. E também não se trata somente da questão de acesso à informação. O controle social diz respeito ao direito que o cidadão tem de participar dos destinos da nação. Esse direito humano à participação se insere em uma concepção política, que não é apenas a da democracia representativa, mas que envolve o fato de que a sociedade deve participar da vida pública para além do já consolidado direito à representação. (CANELA, NASCIMENTO, 2009, p. 40).

realizados, páginas têm sido viradas na história brasileira, mas mudanças de maior fôlego, de caráter estrutural são difíceis de ser dadas em um curto período de tempo (20 anos), quando se enfrentam forças e culturas conservadoras encasteladas há séculos com capacidade de adequação e de transformação às novas realidades. [...] podemos dizer que estamos mais perto da tradução do que quando Campos se defrontou com a questão, mas ainda muito longe de construir uma verdadeira cultura de *accountability*”.

¹² De acordo com Bobbio (1997, p. 48-49), a possibilidade de controle – e, conseqüentemente, de demanda – do cidadão ao Poder Público é característica da democracia, tornando-se inerente à ideia da autonomia dos cidadãos para decidirem sobre a sua organização. Daí a relevância da disponibilização de informações públicas referentes às ações de funcionamento – *accountability* – dos órgãos que detêm o poder de decisão sobre a coisa pública (CANELA, NASCIMENTO, 2009, p. 37).

¹³ A Artigo 19 é uma organização independente de direitos humanos que trabalha em vários países na promoção e proteção do direito à liberdade de expressão. Seu nome vem do Artigo 19 da Declaração Universal de Direitos Humanos, que garante a liberdade de expressão e informação. Disponível em: <<https://www.article19.org/pages/pt/resource-language.html>>. Acesso em: 06 jun. 2014.

A *accountability* envolve o dever do poder público em oportunizar o acesso, de ser transparente e prestar contas. E esse controle social visa garantir legitimidade às ações do Estado. Corrobora no mesmo sentido:

O controle social é o que O'Donnell (2001) chama de *accountability vertical*, cuja principal manifestação de controle – mas não restrita a esta – se dá por meio do voto. Esse tipo de controle visa a impedir, a reparar e a sancionar ações e omissões de servidores públicos – sejam estes eleitos ou não. O controle social pode ocorrer por meio de ações diretas da sociedade civil ou por meio de exposição pública e divulgação de atos ilegítimos dos gestores públicos (o que Smulovitz e Peruzzotti apud O'Donnell (2001) caracterizam como *accountability societal* – que nada mais é que uma forma não eleitoral de *accountability vertical*). (ALVES, 2011, p. 237).

No intento de dar maior efetividade ao controle social, surgem as TICs, em especial a internet. Como novo estágio de desenvolvimento democrático, tais ferramentas proporcionam um engajamento ainda maior dos cidadãos na elaboração de políticas, complementando as formas tradicionalmente adotadas.

Realizando uma breve retrospectiva histórica, Castells (2003, p. 96-99) retrata o cenário vivido no final dos anos 1990, momento do surgimento das TICs. Desenvolvido para fins exclusivamente militares durante a Guerra Fria, o uso da tecnologia era realizado através da intercomunicação computacional. Os Estados Unidos foi o local onde surgiu a internet e o País detinha a maior população de usuários na época. Com iniciativas primeiramente de monopólio da internet, o governo americano, com o fim da guerra, acabou cedendo aos civis usufruírem da nova e poderosa tecnologia em suas residências. Originaram-se, então, grandes redes de iniciativa privada, interligadas e abertas a computadores particulares.

Aos poucos, as TICs passaram a ganhar outras dimensões, de acordo com as necessidades dos grupos de cidadãos que as utilizavam, em especial universitários e empresas com fins comerciais, aplicando-se em funções diversas daquelas de caráter militar que foram delineadas em um primeiro momento (KUMAR, 2006, p. 46-47)

Dessa forma, ao possibilitar que seus usuários produzam e divulguem os mais variados tipos de conteúdos, em um processo amplo e democrático, as TICs acabaram por conferir um maior empoderamento aos cidadãos. Nasce, então, uma nova sociedade, denominada por Castells como “sociedade em rede”. Segundo o autor:

A sociedade em rede, em termos simples, é uma estrutura social baseada em redes operadas por tecnologias de comunicação e informação fundamentadas na microelectrónica e em redes digitais de computadores que geram, processam e distribuem informação a partir de conhecimento acumulado nos nós dessas redes. (CASTELLS, 2006, p. 20).

A partir deste momento, possibilitou-se a obtenção de uma gama de informações de forma instantânea e ao alcance de um clique. Cria-se um novo ambiente: o virtual. Essa contribuição para a sociedade é bem retratada por Silva, Hoch e Righi (2013):

O uso da Internet contribuiu para a relativização do monopólio das informações até então concentradas nas mídias tradicionais, o que permitiu que os cidadãos tivessem acesso a fontes variadas e, por conseguinte, passassem a apresentar novas demandas ao Poder Público. Dentre os pleitos que ganharam força nos últimos anos destaca-se a reivindicação pela regulamentação do direito constitucional à informação pública – dessa forma, alinhando o Brasil ao cenário internacional. (SILVA; HOCH; RIGHI, 2013, p. 491).

Observa-se, portanto, o somatório de duas vertentes: por um lado, o avanço da democracia assegurando a liberdade de expressão e informação como princípios fundamentais; por outro, as inovações tecnológicas trazendo uma nova realidade nas relações humanas e sociais. Diante desse contexto, o resultado da combinação entre democracia e tecnologia propicia, por consequência, a facilitação do acesso e justifica o aumento do interesse dos cidadãos na busca pelo direito à informação. As motivações são as mais diversas: exercício da cidadania, controle, participação, fiscalização, *accountability*, transparência, governança, etc. (MALIN, 2012, p. 6).

Akutsu e Pinho definem esse acesso à informação através do uso da internet como “democracia eletrônica” (2002, p. 725). Segundo os autores, a partir do uso das TICs, há a possibilidade de divulgação de ideias das mais variadas. Isso porque a informática, além de proporcionar uma autonomia do indivíduo em relação ao emissor de informação, propõe o desenvolvimento da autonomia do sujeito em relação à própria busca pela informação. Nesse sentido:

O internauta se depara com dados em diversos tipos de mídia que se interconectam, podendo escolher o caminho a percorrer dentro de determinado tema. Assim, o conhecimento sobre determinado assunto é construído de forma mais livre do que em plataformas lineares e pré-formatadas, como livros, vídeos ou músicas isolados. O virtual permite, segundo Lévy (2010, p. 122), que haja exploração de forma interativa, pois o modelo informático “é essencialmente plástico, dotado de uma certa autonomia de ação e reação”. (KURTZ, 2013, p. 18).

Nessa perspectiva, o virtual vem a complementar os instrumentos tradicionais de participação popular, acrescentando possibilidades, no intuito de aproximar cidadãos e governantes e, assim, “exercitar a cidadania e aperfeiçoar a democracia” (AKUTSU; PINHO, 2002, p. 725). Entretanto, para que ocorra a democracia digital, faz-se necessário o desenvolvimento de políticas que reconheçam o direito de acesso à rede, devendo o Estado usar tecnologias a fim de que as instituições públicas forneçam, através da internet, informações e serviços básicos (ROVER, 2006, p. 99).

Nesse aspecto, diante da maior proximidade no acesso às informações públicas proporcionada pela internet, outro viés deve ser analisado: o conteúdo das informações. Não é suficiente que a informação esteja à disposição do cidadão, pois, “[...] como instrumento de tomada de decisão [...], deve ser pública, tempestiva, detalhada e precisa. De outra forma, restará prejudicado qualquer esforço que objetive a promoção da transparência” (ALVES, 2011, p. 233).

A qualidade no fornecimento das informações torna-se, portanto, requisito mínimo para a efetivação do direito ao acesso à informação. Fornecer informações incompletas e inconsistentes tende a gerar falta de cumprimento do direito humano fundamental de acesso à informação.

Considerando o contexto apresentado, é diante da expectativa da sociedade informacional¹⁴ que se vive hoje que se insere a LAI (BRASIL, 2011). A referida Lei regulamenta o artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal Brasileira e constitui um marco legal na política de implementação do acesso da legislação pátria. Com a sua positivação, destacam-se três inovações: (i) a noção de transparência ativa; (ii) a abordagem da internet como ferramenta de aplicação da LAI; (iii) a vinculação do Poder Judiciário, além do Executivo e do Legislativo.

Ao incluir a LAI no catálogo normativo brasileiro, houve a formalização de inúmeras iniciativas para a implementação da cultura de acesso, possibilitando maior abertura dos dados governamentais aos cidadãos (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2011, p. 13). Na intenção de abarcar as novidades trazidas pelas TICs, a norma trouxe dispositivos específicos para regulamentar a

¹⁴ Prefere-se, nesse caso, a utilização do termo “sociedade informacional” em vez de “sociedade da informação”, pela distinção realizada por Castells (2003). De acordo com o autor, o termo sociedade da informação enfatiza o papel da informação na sociedade. Todavia, a informação como comunicação de conhecimentos sempre foi presente em todas as sociedades, motivo pelo qual o termo sociedade informacional é mais adequado, por indicar o atributo de uma forma específica de organização social.

transparência pública e, assim, assegurar a participação popular nos portais¹⁵ governamentais.

De acordo com a Controladoria Geral da União (2011, p. 13), seriam cinco as principais consequências relacionadas à implementação da cultura de acesso pelo Poder Público: (i) a demanda do cidadão é vista como legítima; (ii) o cidadão pode solicitar a informação pública sem necessidade de justificativa; (iii) são criados canais eficientes de comunicação entre governo e sociedade; (iv) são estabelecidas regras claras e procedimentos para a gestão das informações; (v) os servidores são permanentemente capacitados para atuarem na implementação da política de acesso à informação.

Cabe mencionar que, tradicionalmente, o Poder Judiciário, comparado aos outros dois Poderes, é o mais hermético e menos democrático. Segundo Barros e Kurtz (2014, p. 86), a instituição do modelo democrático no Judiciário “enfrenta dificuldades práticas e teóricas, devido ao histórico desse Poder, no Brasil, afastar-se, sob o pretexto da independência do Judiciário, de qualquer discussão político-partidária, primando pela aplicação da técnica”.

É diante dessa questão que se debruça o presente trabalho. Tendo em vista que o controle social no âmbito do Judiciário tende a ficar restrito, eis que os cidadãos não têm poder de voto, cabe ao próprio Poder a aplicação de ações que visem assegurar o exercício da publicização dos seus atos. Objetiva-se, portanto, confrontar a expectativa da utilização das TICs como meio de assegurar acesso às informações de forma rápida e eficiente, através das disposições impostas pela LAI, e o atual estágio do seu cumprimento pelos órgãos governamentais, em particular, o Poder Judiciário Militar.

Diante do exposto, deve-se indagar se a legislação informacional brasileira é suficiente para garantir o exercício do acesso à informação e se há o seu real cumprimento por parte dos portais do Judiciário. Com tal intento, será delineada, no próximo capítulo, uma análise das normativas que regulamentam tal acesso para, ao final, ser apreciada a sua aplicabilidade nos portais do Poder Judiciário Militar Brasileiro.

¹⁵ Para este estudo, será adotada a definição de portal apresentada por Cunha (apud PINHO, 2002, p. 725): “Um portal é uma porta de entrada na rede mundial. É a partir do portal que muitos usuários definem seus próximos passos na *Web*. Os portais são locais de grande visitação, portanto ser reconhecido como um portal está diretamente relacionado à força com que o *site* atrai visitantes. Os serviços mais comuns de um portal incluem serviços de e-mail, bate-papo (*chat*), serviços de busca e serviços de notícias, gratuitas ou não”.

2 O PODER JUDICIÁRIO EM FACE DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: OS PORTAIS DOS TRIBUNAIS MILITARES SOB A ÓTICA DA TRANSPARÊNCIA

No capítulo anterior demonstrou-se os aspectos históricos da formação da democracia e a relação das Tecnologias de Informação e Comunicação como instrumento para aprimorar a *accountability* no cenário brasileiro. A democracia participativa, principalmente através do uso da internet, intensificou o contato entre instituições governamentais e cidadãos. Com o advento da LAI, tornou-se, então, possível que o cidadão requeira informações governamentais. Outrossim – e mais relevante –, determina que a Administração Pública adote mecanismos para que, sem a provocação do cidadão, ofereça os documentos de interesse público, com ampla divulgação, preferencialmente utilizando-se das ferramentas tecnológicas (TICs).

Nesta etapa do trabalho, procura-se demonstrar como a Administração Pública reagiu em frente às implementações tecnológicas e às ideias advindas da cultura de acesso à informação, em especial o Poder Judiciário. O motivo pela escolha deste Poder em específico justifica-se pela distância existente entre ele e a sociedade, no que tange ao exercício da *accountability*.

Apesar de a LAI ser peça fundamental para tal reflexão, cabe ressaltar que a preocupação em garantir o direito fundamental de acesso à informação já era expressa através dos atos normativos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão de controle do Poder Judiciário. Dessa forma, paralelamente à análise das disposições da legislação de acesso, demonstra-se necessário atentar para as disposições contidas nas Resoluções do CNJ que são atinentes à temática.

Este capítulo divide-se em três partes. A primeira seção destina-se a dar uma ampla visão do cenário dos órgãos públicos brasileiros no que se refere à cultura do acesso e a analisar a causa do distanciamento entre o Poder Judiciário e controle o social. Posteriormente, num segundo momento, serão apreciadas as instruções normativas do CNJ sob a ótica da transparência das ações do Poder Judiciário concomitante aos avanços normativos realizados pela LAI.

Por fim, na terceira seção, será apreciada a realidade encontrada em quatro portais institucionais, todos do Poder Judiciário Militar. O intuito de tal observação é indicar os avanços realizados com a adoção da normativa informacional e as dificuldades ainda presentes para a consolidação da cultura do acesso.

2.1 O Acesso à Informação Pública no Brasil: a utilização das TICs pelo governo como forma de promoção da *accountability* social

Atualmente, pode-se falar que se vive em uma sociedade em rede, em que a tutela dos novos direitos¹⁶ é premissa para a concretização de um Estado Democrático. Dentre esses novos direitos, inclui-se o Direito à Informação, reconhecido mundialmente como direito humano fundamental. A transparência nas atividades das instituições públicas é uma clara necessidade da democracia e anseio da sociedade informacional.

Toda informação pública deve estar sujeita à publicidade. Nessa premissa, incluem-se:

[...] a. informação produzida ou acumulada por órgãos ou entidades públicas; b. informação produzida ou mantida por pessoa física ou privada decorrente de um vínculo com órgãos e entidades públicas; c. informação sobre atividades de órgãos e entidades, inclusive relativa à sua política, organização e serviços; d. informações pertinentes ao patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação e contratos administrativos; e. informações sobre políticas públicas, inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas (MASSUDA, [201-]).

¹⁶ Sobre os novos direitos, também tidos por alguns autores como direitos de quarta geração, Bonavides (2006, p. 571-572) defende a existência deles como introduzida pela globalização política, sendo os referidos direitos relacionados à democracia, à informação e ao pluralismo: “A globalização política neoliberal caminha silenciosa, sem nenhuma referência de valores. [...] Há, contudo, outra globalização política, que ora se desenvolve, sobre a qual não tem jurisdição a ideologia neoliberal. Radica-se na teoria dos direitos fundamentais. A única verdadeiramente que interessa aos povos da periferia. Globalizar direitos fundamentais equivale a universalizá-los no campo institucional. [...] A globalização política na esfera da normatividade jurídica introduz os direitos de quarta geração, que, aliás, correspondem à derradeira fase de institucionalização do Estado social. É direito de quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência. [...] os direitos da primeira geração, direitos individuais, os da segunda, direitos sociais, e os da terceira, direitos ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à paz e à fraternidade, permanecem eficazes, são infra-estruturais, formam a pirâmide cujo ápice é o direito à democracia”.

É notório que a internet veio para contribuir no estabelecimento da cultura da transparência. Segundo Raminelli, Rodegheri e Oliveira (2015, p. 36), o ambiente virtual permite uma inclusão maior dos cidadãos se comparado às demais ferramentas tradicionais de exercício da democracia. A transparência *online* das tomadas de decisões possibilita ao internauta receber, armazenar e produzir informações ao mesmo tempo. Para tanto, os autores ressaltam a necessidade da existência de três elementos:

Para que o acesso à *internet*, e também às informações, seja efetivado com êxito, pressupõe-se a existência de três elementos essenciais: a inclusão, a transparência e a universalidade. A premissa de que o ciberespaço é muito mais inclusivo do que os outros meios de comunicação baseia-se no potencial de livre manifestação do pensamento que os indivíduos, grupos, instituições e comunidades possuem ao utilizar a internet. A vantagem desta premissa é a liberdade na manifestação do pensamento daqueles que detêm acesso à internet, pois, via de regra, não há filtros ou censura ao conteúdo que é disponibilizado, cabendo ao cibernauta ler, escrever e participar daquilo que lhe for conveniente. [...] Quanto ao segundo elemento, relacionado à transparência, sustenta-se que o acesso a mais informações, por vezes sigilosas ou restritas, poderá fazer com que os internautas se revelem “cidadãos mais bem informados, politicamente mais ativos e socialmente mais conscientes do que os cidadãos off line” (MORAES, 2004, p. 376). [...] Por fim, a universalidade da internet resulta do fato de ser o primeiro e o único sistema de comunicação multimídia interativo e sem fronteiras territoriais, linguísticas ou temporais. O desafio quanto a esses elementos está em tornar efetivos, especialmente, os sentidos de inclusão e transparência tendo em vista que em muitos países, inclusive no Brasil, o acesso e a universalização da internet ainda são deficientes e concentrados nas classes com melhores condições econômicas (RAMINELLI, RODEGHERI; OLIVEIRA, 2015 p. 36, grifo dos autores).

Na tentativa de acompanhar os avanços oriundos do desenvolvimento tecnológico (TICs) e com o intento de proporcionar uma maior inclusão, transparência e universalidade dos atos governamentais do Brasil, surge, em 2010, o Programa de Governo Eletrônico Brasileiro (e-GOV)¹⁷. Aliado às TICs e criado a partir de um Grupo de Trabalho Interministerial, o seu intuito é examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas às novas formas eletrônicas de interação¹⁸. Segundo Oliveira e Raminelli (2014, p. 160), o e-GOV “diz respeito justamente a modernização dos serviços e da gestão pública por meio de ferramentas tecnológicas”.

¹⁷ Criado através do Decreto Presidencial de 03 de abril de 2000.

¹⁸ Informações com base no histórico on-line do e-GOV. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/historico>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

Dufloth, Freitas e Rocha (2014) reconhecem a importância dos portais eletrônicos como forma de canal para a disponibilização de informações:

Os portais de governo representam apenas uma das muitas ações de governo eletrônico (e-Gov), mas que exercem função marcante nesse contexto. São a porta de acesso/entrada para a busca, o compartilhamento e a disseminação da informação, além da provisão de serviços [...]. (DUFLOTH; FREITAS; ROCHA, 2014, p. 39).

Com o enlace entre governo e tecnologia, é estabelecida uma mudança de paradigma: a modernização da gestão pública em ofertar, através de seus portais, oportunidade de controle social e participação popular de forma on-line e espontânea.

Essa preocupação de divulgar as informações públicas através da internet foi trazida na legislação brasileira que versa sobre o acesso à informação (LAI)¹⁹ publicada em 18 de novembro de 2011. De acordo com o previsto em seu art. 8º (BRASIL, 2011), os órgãos e entidades públicas deverão promover, independentemente de requerimento, informações de interesse coletivo ou geral que sejam de sua competência. Para tanto, a normativa dispõe que a divulgação é obrigatória nos seus portais oficiais dos órgãos na rede mundial de computadores (internet).

A transparência, desse modo, pode ser ativa ou passiva. No caso da primeira, a Administração tem o dever de divulgar informações por iniciativa própria e espontaneamente, sem a necessidade de provocação do cidadão. Por outro lado, a transparência passiva ocorre quando há divulgação de informações pela Administração com o intuito de atender às solicitações da sociedade (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2011, p. 24).

Todavia, no que tange à adoção de práticas que assegurem o controle social, pode-se afirmar que, se comparado aos outros dois Poderes (Executivo e Legislativo), o Poder Judiciário tende a ficar mais restrito. Isso ocorre, principalmente, em virtude da ausência do poder de voto do cidadão e diante da

¹⁹ Até a publicação da LAI, foram quase nove anos de tramitação. O primeiro Projeto de Lei foi apresentado pelo Deputado Reginaldo Lopes (PT-MG), no plenário da Câmara dos Deputados, em 26 de fevereiro de 2003. O projeto permaneceu na casa legislativa por seis anos, até maio de 2009, quando, então, o Poder Executivo propôs um substitutivo, apensando o documento ao PL 5.228/2009. Na sequência, o projeto foi aprovado e enviado para o Senado Federal (ARTIGO 19, 2009). Por fim, após mais um ano e meio, foi aprovado em final de outubro de 2011.

ausência de meios para indicar sugestões de atuação de seus membros (KURTZ, 2013, p. 21).

A explicação para tal distanciamento possui raízes históricas. Na busca por garantir os preceitos de um Estado Democrático de Direito, a Constituição Federal (1988) estabeleceu garantias institucionais específicas para os integrantes da magistratura. Tais prerrogativas – autonomia funcional, administrativa e financeira – visavam garantir a independência dos Tribunais e magistrados e, assim, assegurar o exercício neutro. Ressalta Oliveira (2010, p. 123) que os argumentos contrários à criação de um órgão de controle do Judiciário eram a possibilidade de afetar o exercício da jurisdição, principalmente quando envolvessem a Administração Pública e a discussão de políticas públicas.

Dessa forma, por não ser submetido ao voto popular – inexistindo, portanto, a chamada *accountability* eleitoral –, o Poder Judiciário acabava tendo um distanciamento da sociedade, sujeitando-se apenas ao seu controle administrativo interno e aos limites impostos pela Constituição (KURTZ, 2013, p. 23-24). Assim, como forma de efetivar a democracia perante a instituição judiciária, o CNJ surge como responsável imediato para avaliar o serviço público prestado pelo Estado juiz e garantir o controle social do Poder Judiciário. Nesse sentido,

considerando a necessidade da prestação jurisdicional a partir da moralidade, eficiência e, principalmente, em benefício da sociedade, as ações de *accountability* do CNJ acabaram por se transformar em seu próprio sustentáculo de legitimidade. Fundamentado nos princípios da transparência, publicidade e eficiência, a ação do CNJ por sobre a atividade jurisdicional está longe de ser inquisitorial ou meramente punitiva; mais se aproxima da ideia de afirmação da democracia, considerando a *accountability* como fundamental a esta premissa (SOUSA, 2014, p. 349).

Criado pela Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004²⁰, o CNJ atua em âmbito nacional com função primordial de zelar pelo bom

²⁰ A partir desta data, a Constituição passa a vigorar com os seguintes dispositivos: "Art. 103-B [...] § 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: I zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; II zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União; III receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da

funcionamento do Poder Judiciário. Sua instituição trata-se de uma clara medida para inserir o Poder Judiciário nos anseios da sociedade democrática, em que vige a transparência pública a fim de promover a *accountability* social.

Nesse íterim, salienta-se que todos os órgãos públicos devem atentar para o princípio da publicidade, estampado no artigo 37 da Constituição Federal, independente do Poder ao qual é vinculado. Justamente pelo fato de que todos os Poderes devem estar atrelados à transparência administrativa, a LAI determinou que seus princípios fossem aplicados de forma isonômica a todos os órgãos públicos (BRASIL, 2011).

Conforme bem elucidam Kurtz e Silva (2014) as iniciativas de promoção da cultura do acesso e a garantia do internauta em exercer a *accountability* social teve ritmo diferente entre os Poderes, “o que se explica tanto pela tradição na qual se inserem, por suas atribuições e competências quanto por seu grau de autonomia, fatores que contribuem para a maior ou menor permeabilidade ao controle social” (KURTZ; SILVA, 2014, p. 218).

Dentre os três Poderes, segundo Dallari (1996 p. 3-5), o que mais aderiu à implementação da cultura de acesso foi o Executivo. Acredita-se que isso tenha sido fruto da maior exigência, por parte da população, de respostas imediatistas e de cunho prático.

A observação trazida por Dallari pode ser observada na prática. Antes da aprovação da LAI, iniciativas administrativas promovidas pelo Poder Executivo vieram a contribuir para a transparência da Administração Pública. Um dos passos em direção ao acesso às informações públicas foi dado em 2004, com a criação do Portal da Transparência. Ao acessá-lo, a sociedade tem a possibilidade de consultar os gastos do Poder Executivo Federal, sem a necessidade de cadastro ou senha, realizando o controle social no que tange aos gastos públicos (ESCOLA VIRTUAL

competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa; IV representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade; V rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano; VI elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário; VII elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa” (BRASIL, 2004).

DA CGU, [201-]). Através desse Portal, o cidadão poderá: (i) acompanhar informações atualizadas diariamente sobre a execução do orçamento; (ii) obter informações sobre recursos públicos transferidos e sua aplicação direta (origens, valores, favorecidos) (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2011, p. 11).

Essa iniciativa governamental, trazida pelo Poder Executivo, de possibilitar uma facilidade de acesso às informações via internet, foi muito bem aceita pela sociedade. Estatísticas de acesso ao Portal, fornecidas pelo próprio sítio eletrônico, denotam o grande interesse social no controle das finanças públicas. Segundo os dados, no ano de 2015 (referente aos meses de janeiro à outubro), foram contabilizados mais de 13 milhões de acesso, com média mensal de mais de 1,3 milhão (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2015).

No mesmo caminho, diversos órgãos governamentais buscaram aproximar a relação governo e cidadão utilizando a internet. No tocante à esfera jurídica, as iniciativas partiram do CNJ, órgão vinculado ao Poder Judiciário, exercendo função de controle. A fim de garantir o direito humano fundamental do acesso às informações públicas do referido Poder, o CNJ vinha editando Resoluções, antes mesmo da publicação da LAI, que fomentam a transparência pública.

As Resoluções editadas pelo CNJ e as especificidades da LAI concernentes à disposição on-line de dados públicos serão os pontos discutidos na seção seguinte deste capítulo.

2.2 O Poder Judiciário na implementação da cultura de acesso nos seus sítios eletrônicos: análise dos dispositivos da LAI e das Resoluções do CNJ

A criação do CNJ propôs uma mudança de padrão no Judiciário brasileiro: uma clara transformação em resposta à consolidação democrática e à busca pela transparência pública. Órgão de controle interno, o CNJ vem, ao longo dos anos, buscando, “principalmente, sistematizar informações e fiscalizar a produtividade e a execução do orçamento da magistratura” (KURTZ, 2013, p. 28).

Com isso, valendo-se da sua competência normativa, editou Resoluções referentes à gestão administrativa e financeira na promoção da transparência. Contudo, os resultados esperados só se tornaram mais visíveis com a edição da

LAI, que prevê, conforme elencado em seu artigo 1º²¹, a sua observância também por parte do Poder Judiciário (DE LA RUE; SILVA, 2013, p. 415).

Sucedem que, unicamente, as determinações do CNJ e a promulgação da LAI não implicam em uma transparência de fato. É imprescindível que os órgãos públicos adotem mecanismos de facilitação da divulgação das informações, como:

- (i) A criação de um serviço de informações ao cidadão em local com condições apropriadas para atender e orientar o público, informar sobre a tramitação de documentos e protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações. (ii) O incentivo à participação popular, particularmente com a realização de audiências e consultas públicas (MASSUDA; ARTIGO 19, [201-]).

Nesse diapasão, Mendel (2009) aponta que o direito à informação deve seguir nove princípios. O primeiro seria o da divulgação máxima, o qual implica que “a abrangência do direito à informação deve ser ampla no tocante ao espectro de informações e órgãos envolvidos, bem como quanto aos indivíduos que poderão reivindicar este direito” (MENDEL, 2009, p. 32). Já o segundo, implica na obrigação de publicar – o que deve ocorrer não apenas quando as informações são solicitadas, pois o acesso efetivo depende de que as instituições públicas “publiquem e divulguem, efetivamente, voluntariamente, de forma pró-ativa, sem necessidade de requisição, categorias-chave de informação, mesmo na ausência de um pedido” (MENDEL, 2009, p. 34).

O Princípio da Promoção do Governo Aberto, postula o fim da política de sigilo na Administração Pública. Para sua concretização, requer-se uma mudança de cultura entre os próprios servidores a fim de que compreendam que a abertura faz parte de um

[...] direito humano fundamental e essencial para a governança efetiva e apropriada. Um leque de medidas promocionais pode ser necessário para tratar da cultura do sigilo e assegurar que a população esteja ciente do direito à informação [...]. (MENDEL, 2009, p. 34).

²¹ “Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Parágrafo único: Subordinam-se ao regime desta Lei: I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público; II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.” (BRASIL, 2011).

Outro princípio norteador é o da limitação da abrangência das exceções, as quais devem “ser clara e restritamente definidas e sujeitas a rigorosos testes de ‘dano’ e ‘interesse público’” (MENDEL, 2009, p. 36). Relacionado a este, o Princípio da oferta de procedimentos visa facilitar o acesso às informações, que devem ser oferecidas de maneira rápida e justa, possibilitando uma análise independente em caso de recusa (MENDEL, 2009, p. 38).

O sexto princípio determina que os custos de acesso à informação não devam representar qualquer tipo de empecilho à sua concretização (MENDEL, 2009, p. 40). Por outro lado, reuniões abertas dos órgãos públicos são determinadas pelo sétimo princípio, pois a “lógica subjacente ao direito à informação aplica-se, por princípio, não apenas às informações registradas, mas também às reuniões de órgãos públicos” (MENDEL, 2009, p. 40).

Como penúltimo princípio, Mendel (2009, p. 41) aponta que a “divulgação tem precedência”, o qual estabelece que “as leis que não estejam de acordo com o princípio da máxima divulgação devem ser revisadas ou revogadas”. Por último, o nono princípio prevê a proteção aos denunciantes que tornarem públicos os atos ilícitos, pois explica que esta medida é “importante para mudar a cultura de sigilo no âmbito do governo e para fomentar um clima de abertura (MENDEL, 2009, p. 42).

Diante do exposto, percebe-se que a Legislação Informacional Brasileira conseguiu, efetivamente, colocar em sua normativa, a proteção de todos os princípios elencados. Ademais, convém ressaltar que, na esfera judicial, através do CNJ, havia preocupação com essas prerrogativas (antes mesmo da positivação da LAI). Cita-se, por exemplo, as questões de conteúdo, regulamentadas através da Resolução²² nº 76 (2009a), que estabelece os princípios do Sistema de Estatística do Poder Judiciário, seus indicadores e fixação de prazos; da Resolução nº 79 (2009b), que dispõe sobre a transparência na divulgação das atividades do Poder Judiciário; da Resolução nº 83 (2009c), que determina, em seu artigo 5º, a divulgação da lista de carros oficiais utilizados. Todas essas informações devem ser divulgadas em espaço permanente e de fácil acesso no sítio ou portal do respectivo órgão na internet.

²² Todas as resoluções citadas neste trecho (p. 39-40) são creditadas ao Conselho Nacional de Justiça. O nome do Conselho não será inserido a cada referência para evitar repetição. Cada resolução será identificada por seu ano.

Outra importante questão, também de interesse social, é no que tange à gestão orçamentária e financeira do órgão público. Assim, as Resoluções do CNJ apontam para adoções de medidas voltadas às prestações de contas, através da Resolução nº 102 (2010a) – que dispõe sobre a publicação de informações alusivas à gestão orçamentária e financeira, aos quadros de pessoal e respectivas estruturas remuneratórias dos tribunais e conselhos – e, ainda mais amplamente, no que concerne às atividades de desempenho e funcionamento, da Resolução nº 121 (2010b) – que dispõe sobre a divulgação dos dados processuais eletrônicos na rede mundial de computadores.

A preocupação da LAI, ao estabelecer a obrigatoriedade da internet no processo de transparência da atividade estatal, também está presente com relação à forma de exposição, que deve atender a requisitos específicos, como:

- (i) conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão; (ii) possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos [...]; (iii) possibilitar acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos [...]; (iv) divulgar em detalhes os formatos utilizados na estruturação de informação [...]. (BRASIL, 2011).²³

Depreende-se dos requisitos citados que a uniformização operacional é exigência legal. Já é pressuposto que os entes estatais tenham corpo técnico e despesas relativas à manutenção e serviço de informática.

Diante de tal normativa, a internet torna-se um instrumento obrigatório na cultura de transparência, por atingir parcela significativa da população brasileira. É claro que, para que seja conquistada a ampla democracia mediada pelo ambiente digital, há muito que se evoluir, principalmente no que tange à inclusão digital²⁴. Porém, é inegável a aproximação da sociedade e dos órgãos públicos, facilitando a divulgação de condutas e renovando o princípio da publicidade.

²³ Trecho do Art. 8º, §3º da Lei 11.527/11.

²⁴ Conforme elucida Silva (2009, p. 96-97), é notória a existência de desigualdades materiais e educacionais. A primeira diz respeito ao acesso às próprias TICs pelos brasileiros; já a segunda refere-se às dificuldades de utilização da internet além do uso instrumental. Para a autora, é necessária a implementação de políticas culturais no intuito de almejar melhores condições sociais, políticas e econômicas para o país. De outra banda, num ponto de vista mais pessimista, Oliveira (2013, p. 217-218) acredita que a internet promove o exercício de democracia frágil e direta, pois há a reduzida possibilidade de “um processo de deliberação amplo, aberto ao diálogo e suscetível ao acordo”. Crê também o autor que a maior parte dos usuários da internet interessados na discussão política são os mesmos cidadãos “que já eram engajados nas esferas tradicionais de discussão”.

Conclui-se, diante do exposto, que a questão normativa referente à legislação – tanto pelas Resoluções do CNJ quanto pelos dispositivos da LAI – é bem estruturada e traz uma promessa de cultura de acesso. Noutra senda, a utilização das TICs como ferramenta democrática mostra-se muito promissora. Entretanto, o simples existir regulamentação, por si só, não garante a efetivação de uso. Com isso, torna-se imprescindível uma análise da aplicação dos dispositivos na prática.

Nesse sentido, a seção a seguir tem o intuito de observar os resultados da aplicação das normativas de acesso no âmbito do Poder Judiciário Militar e apontar as conquistas almejadas e as falhas ainda presentes a partir do que dispõem a Lei 12.527/2011 e as Resoluções do CNJ.

2.3 A realidade dos portais do Poder Judiciário Militar: efetivação ou promessa de abertura?

No intento de investigar os avanços identificados na democracia brasileira com a utilização da Internet, o presente estudo procurou, ao realizar uma análise nos sites do Poder Judiciário, mais especificamente do Superior Tribunal Militar e dos Tribunais Militares Estaduais, responder ao seguinte questionamento: a Lei 12.527/11 possui eficácia no que tange à garantia da transparência pública administrativa? Há o efetivo cumprimento das disposições da Lei 12.527/11 pelos sites dos referidos órgãos do Poder Judiciário?

Preliminarmente, adotou-se como base, no que tange os dados a serem disponibilizados, as Resoluções do CNJ e as orientações contidas no Guia de Publicação Ativa nos Sítios Eletrônicos dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2015) e no Guia para criação da Seção de Acesso à Informação nos sítios eletrônicos dos Órgãos e Entidades Estaduais e Municipais (BRASIL, 2013). Para analisar se as informações atendem ao disposto no artigo 3º²⁵ da LAI,

²⁵ Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

utilizou-se, na plataforma *Google Drive*, um formulário estruturado on-line²⁶, adaptando-se o método utilizado por Kurtz (2013, p. 64).

O escopo do presente trabalho é mensurar quais são os aspectos concernentes à Lei de Acesso à Informação que estão sendo cumpridos pelos portais. Como estratégia de pesquisa, elegeu-se a observação direta, sistemática e não participativa nos sites do Poder Judiciário Militar, sob uma ótica quantitativa e, em alguns aspectos, qualitativa, do acesso à informação oferecido por eles.

Como delimitação inicial do objeto desta pesquisa, adotou-se como critério selecionar o Poder Judiciário brasileiro. Justifica-se a escolha deste Poder em relação aos demais tendo em vista o histórico de distanciamento entre a esfera judicial e o controle social e o baixo ritmo do Poder Judiciário – se comparado aos demais Poderes – em promover a transparência o que já foi discutido na seção anterior.

O segundo critério foi limitar o estudo a portais do Judiciário Militar. A Justiça Militar da União²⁷ é a mais antiga do Brasil, com mais de 200 anos de história²⁸. Da mesma forma, as Justiças Militares Estaduais²⁹ foram criadas em 1918 (Tribunal Militar do Rio Grande do Sul), 1937 (Tribunal Militar de São Paulo) e 1946 (Tribunal Militar de Minas Gerais) (PORTAL JUSMILITARIS, 2015). Essa bagagem histórica mais o longo tempo vivido no Brasil sob a égide de um governo ditatorial propiciam marcas de uma cultura de sigilo, sobretudo nos órgãos militares. Dessa forma, o

²⁶ As perguntas e respostas encontram-se disponíveis nos apêndices deste trabalho. Outrossim, é possível o acesso dessas informações pela internet, em seu formato original. As perguntas encontram-se no endereço eletrônico: <https://docs.google.com/forms/d/1cSZmf9hougBVSMxEYSXKXIZe04ikRadjK1xG7I_q6y8/viewform> e as respostas no site: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1_hQ0GYKuDwbUQqJI84GhHVt7XteXNL0uxLCrrvXjzC4/edit#gid=2030051120>.

²⁷ A Justiça Militar da União possui jurisdição federal e possui competência para processar e julgar os crimes militares definidos em lei (SILVA, 2003, p. 570). Sua principal competência é processar e julgar os integrantes das Forças Armadas (Aeronáutica, Exército e Marinha) nos crimes militares definidos no Código Penal Militar. Ressalva-se também que, além das competências constitucionais explicitadas, o magistrado militar é responsável por acompanhar, decidir e finalizar os Procedimentos Investigatórios (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015, p. 443).

²⁸ Informação disponível em: <<https://www.stm.jus.br/>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

²⁹ A Justiça Militar Estadual tem por competência processar e julgar os crimes militares praticados por policiais e bombeiros militares e nas ações judiciais contra atos disciplinares militares (ressalvada a competência do júri, quando a vítima for um civil). É um ramo especializado do Poder Judiciário, e cada estado possui jurisdição para criar a sua Justiça Militar. Todavia, só é possível a criação de um Tribunal Militar quando o estado possuir um efetivo maior que vinte mil integrantes das forças militares estaduais, conforme disposto nos §3º, §4º e §5º do artigo 125 da CF/88. Atualmente, embora todas as unidades da federação possuam Justiça Militar Estadual, apenas 3 estados possuem Tribunal de Justiça Militar (Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo). (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015, p. 411).

presente trabalho debruça-se sobre uma justiça especializada, muitas vezes pouco enfocada, o que atrapalha um efetivo controle social.

Como já abordado anteriormente, a internet proporciona um grande avanço em termos de controle societário das atividades públicas. Verifica-se, com ela, uma mudança cultural, partindo-se da prática de resguardo e segredo das informações sob poder estatal até chegar-se à do acesso livre por todo cidadão. Nesse diapasão, os portais governamentais devem ser utilizados pelos gestores públicos como ferramenta que oportunize, a partir da página principal, serviços e informações aos cidadãos.

A partir dessa perspectiva, o artigo 8º, §3º, da a LAI traz quais são as informações mínimas que deverão constar nos sites e portais governamentais para garantia da cultura de acesso:

- (i) registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- (ii) registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- (iii) registros das despesas;
- (iv) informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- (v) dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
- (vi) respostas a perguntas mais frequentes da sociedade (BRASIL, 2011).

Desenvolvendo-se essa proatividade pública, uma gama de informações, com a edição da LAI, passou a estar à disposição da população de forma on-line. Esses itens, todavia, são trazidos pela normativa (artigo 8º, §3º) de forma generalizada. Como consequência, ressalta Kurtz (2013), isso potencializa um falso acesso, tendo em vista que, ao categorizar de forma geral, através dos incisos, permite que cada órgão escolha a forma de divulgação de seus dados. E a autora ainda ressalta que “se em cada portal eletrônico de órgão público essas informações estiverem em locais diversos, elas já não serão de fácil acesso como prevê a LAI” (KURTZ, 2013, p. 33).

Assim, procurando dar uma melhor uniformização dos portais, a fim de proporcionar uma transparência eficaz, o Poder Executivo Federal elaborou Guias, objetivando orientar os órgãos e entidades sobre a forma de divulgação das informações de acordo com a LAI (BRASIL, 2015, p. 3; BRASIL, 2013, p. 5). Apesar de não serem manuais direcionados ao Poder Judiciário, são os únicos documentos

voltados a fornecer tais instruções. Por esse motivo, o presente trabalho utilizará desses Guias como parâmetro na análise dos portais do Poder Judiciário Militar.

No primeiro aspecto, foi verificado, através da análise dos portais, se havia um link específico no menu principal de navegação que indicasse informações referentes à LAI. Segundo o Guia de Publicação Ativa (BRASIL, 2015), para que sejam agrupadas as informações referidas pela LAI no menu, deveriam constar os seguintes itens: (i) institucional; (ii) ações e programas; (iii) participação social; (iv) auditorias; (v) convênios e transferências; (vi) receitas e despesas; (vii) licitações e contratos; (viii) servidores; (ix) informações classificadas; (x) serviço de informação ao cidadão – SIC. Baseado no que aduz o artigo 8º da LAI, o Guia estabelece, como forma de medida de padronização, que tais dados devem estar em seção específica denominada “Acesso à Informação”.

No que tange a esse ponto, já se percebe a primeira barreira ao acesso: em nenhum dos sites pesquisados³⁰ houve a preocupação em destinar um link específico com a denominação “Acesso à Informação”. O que ocorreu é que, com exceção do portal do Tribunal de Justiça Militar do Estado de São Paulo (TJM-SP) – que não apresenta nenhuma seção –, os demais apresentaram uma seção equivalente, com nome diverso.

No portal do Superior Tribunal Militar (STM), observa-se que há uma seção que realiza o papel da que deveria ser denominada “Acesso à Informação”. Na aba “Portal do Cidadão”, é possível o acesso a maior parte das informações que, conforme indicação da LAI, são as mínimas que deverão ser fornecidas de forma proativa pelo Órgão. Tal questão pode ser observada na figura 1, a seguir.

³⁰ A pesquisa englobou os portais dos seguintes órgãos: Superior Tribunal Militar, Tribunal de Justiça Militar do Estado do Rio Grande do Sul, Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais, Tribunal de Justiça Militar do Estado de São Paulo.

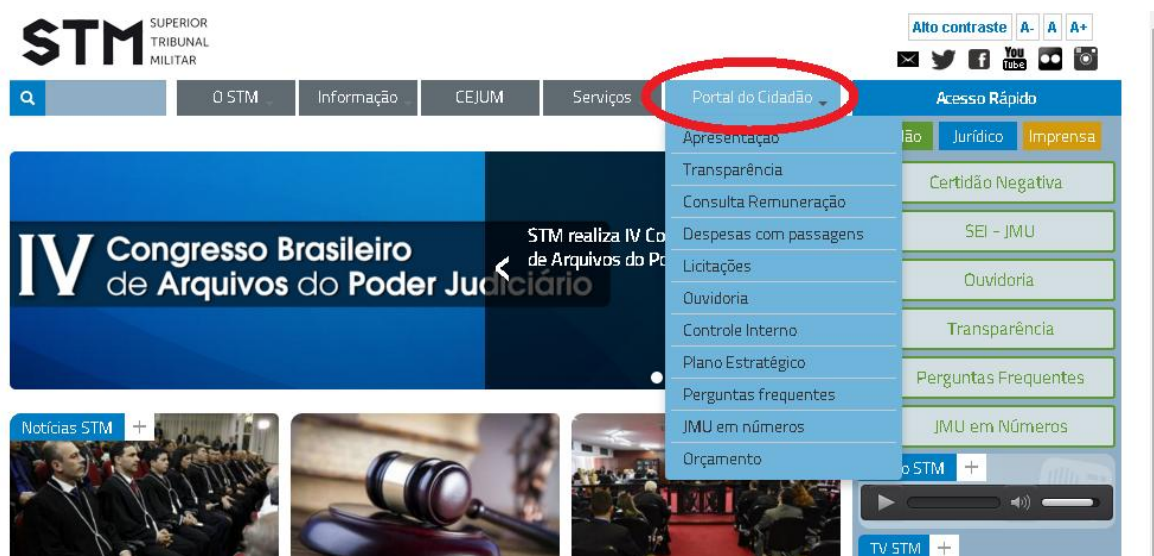


Figura 1 – Página Inicial do portal do STM, com destaque para o link “Portal do Cidadão”, equivalente à seção “Acesso à Informação”.

Fonte: Disponível em: <<https://www.stm.jus.br/>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

A denominação “transparência” ou “transparência pública” já era um termo adotado por alguns órgãos que disponibilizavam dados à sociedade, antes mesmo do advento da LAI. Assim, após a sua vigência, mesmo havendo recomendação em substituir o termo, com o intuito de uniformização dos portais (BRASIL, 2015, p. 4), alguns órgãos permaneceram utilizando essa nomenclatura.

Nos casos dos sites do Tribunal de Justiça Militar do Estado do Rio Grande do Sul (TJM-RS) e do Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais (TJM-MG), observa-se a presença de uma seção equivalente à de “Acesso à Informação”, denominada “Transparência”. Todavia, a linguagem utilizada nas subseções vai de encontro à disposição contida no artigo 5º da LAI. Segundo a Lei, deverá ser empregada uma linguagem de “fácil compreensão” (BRASIL, 2011).

No Guia de Publicação Ativa (BRASIL, 2015, p. 30) e no Guia para criação da Seção de Acesso à Informação (BRASIL, 2013, p. 15), isso é chamado de “linguagem cidadã”, o que significa transformar possíveis termos técnicos em vocábulos do dia a dia. O intuito é garantir que as informações e os dados sejam facilmente entendidos.

Dessa forma, o emprego de termos burocráticos pelos portais do TJM-RS e TJM-MG, por exemplo, ao se referirem a dados de prestação de contas como “Resolução 102 CNJ”, faz com que apenas quem possui conhecimento prévio – e

pode-se afirmar que até técnico – consiga encontrar a informação facilmente. A verificação de tais afirmações pode ser conferida na sequência de capturas de telas a seguir (figuras 2 a 4):



Figura 2 – Página inicial do Portal do TJM-RS, com destaques para o link “Transparência”, equivalente ao “Acesso à Informação”, e as subseções que utilizam termos técnicos.

Fonte: Disponível em: <<http://www.tjms.jus.br/site/>>. Acesso em: 10 ago. 2015.



Figura 3 – Página inicial do portal do TJM-MG (BRASIL, 2015e), com destaque para o link “Transparência” que equivale ao “Acesso à Informação”.

Fonte: Disponível em: <<http://www.tjm.mg.gov.br/>>. Acesso em: 10 ago. 2015.



Figura 4 – Subseção do link “Transparência”, com destaque para os jargões jurídicos empregados no portal do TJM-MG (BRASIL, 2015e).

Fonte: Disponível em: <<http://www.tjm.mg.gov.br/>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

Em contrapartida, o Tribunal de Justiça Militar do Estado de São Paulo (TJM-SP) não prevê esse tipo de seção no seu portal. Apenas dispõe, como subitem, de uma seção denominada “Transparência”, conforme observa-se na figura 5:



Figura 5 – Página inicial do portal do TJM-SP, com destaque para a ausência de menu destinado ao “Acesso à Informação”, somente com subseção.

Fonte: Disponível em: <<http://www.tjm.sp.jus.br/>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

Outra observação realizada, ainda sobre aos elementos essenciais que devem ser colocados à disposição nos portais, refere-se aos dados institucionais do órgão. O Guia de Publicação Ativa (BRASIL, 2015) estabelece que deveriam constar, obrigatoriamente, as seguintes informações:

(I) estrutura organizacional (organograma); (II) competências; (III) base jurídica da estrutura organizacional e das competências do órgão/entidade, inclusive regimentos internos, quando existirem; (IV) lista dos principais cargos e seus respectivos ocupantes (denominado “Quem é quem”); (V) telefones, endereços e e-mails dos ocupantes dos principais cargos; (VI) agenda de autoridades; (VII) horários de atendimento do órgão/entidade. (BRASIL, 2015, p. 9).

Todos os portais estaduais analisados (TJM-MG, TJM-RS e TJM-SP) possuem um item de navegação denominado institucional, porém de forma autônoma, separado do link “Acesso à Informação”. Outrossim, apesar de conterem essa aba, nota-se uma precariedade no fornecimento de inúmeras informações de caráter obrigatório, como, por exemplo, horários de atendimento e telefones para contato. No que tange a esse aspecto, o portal do STM é o que apresenta uma forma diferenciada. Na página inicial, as informações concernentes ao Órgão são dispostas no menu “O STM”, dentro do qual há o subitem “Institucional”. No entanto, tal seção destina-se a atender apenas parte das determinações indicadas pelo Guia.



Figura 6 – Item “O STM” na página do site do STM.

Fonte: Disponível em: <<https://www.stm.jus.br/>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

Ainda no que tange às informações de cunho institucional, ressalta-se que o item específico sobre o acesso à informação foi unânime entre todos os portais – ressalvado o site do STM, em que essa seção se encontrava dentro do menu “O STM”. Salieta-se que o referido menu denota importância, já que constitui a possibilidade de a sociedade estar mais envolvida e a par do funcionamento do órgão, através de informações como horário de atendimento, competência, respectivos gestores, etc.

Referente às essas informações, o portal do STM encontra-se em patamar superior se comparado aos demais sites analisados. Todas as demais informações, ressalvadas as concernentes ao quadro de pessoal, às respectivas remunerações (que, em todos os portais, estão deslocadas) e às agendas de autoridades (em nenhum dos sites consta essa informação), estão presentes.

Por outro lado, o portal mais precário referente ao assunto é o TJM-MG. Em seu sítio eletrônico, o órgão não informa, em nenhum local, telefone de contato dos ocupantes dos principais cargos, endereços de contato dos principais cargos e horários de atendimento do órgão/entidade (além da agenda de autoridades, que, como dito anteriormente, é ausente em todos os portais analisados).

Sobre as informações relativas aos servidores, estas foram ainda mais díspares. Apesar da previsão do Guia de Publicação Ativa (BRASIL, 2015, p. 21) indicar que o local correto seria no menu “Institucional”, a maioria dos portais do Judiciário Militar ainda dispõe dessas informações em conjunto com as referentes à Resolução nº 102, do CNJ, que versa sobre a matéria orçamentária. Alguns órgãos, como o TJM-MG e o TJM-RS, ainda consideram o nome da subseção como o que dá acesso às informações atinentes aos servidores.

Pondera-se, portanto, que, nesse aspecto, os portais cumprem não necessariamente o que dispõe a LAI, mas, sim, os elementos determinados na Resolução nº 102, art. 3º, do CNJ³¹. Todos os itens determinados pelo CNJ, a exceção do último, estavam presentes nos portais em questão.

³¹ “Art. 3º Sem prejuízo do disposto nos artigos anteriores, os órgãos referidos no caput do art. 1º publicarão, nos respectivos sítios eletrônicos na rede mundial de computadores, e encaminharão ao Conselho Nacional de Justiça: I - as estruturas remuneratórias dos respectivos quadros de pessoal efetivo, dos cargos e funções comissionados, e os subsídios dos membros do Poder Judiciário; II - os quantitativos de cargos efetivos e comissionados existentes; III - a relação completa de membros da magistratura e demais agentes públicos, efetivos ou não; IV - a relação completa dos empregados de empresas contratadas, em exercício nos órgãos; e V - a relação completa de servidores e/ou empregados não integrantes do quadro próprio, em exercício no órgão mediante requisição, cessão, exercício temporário ou qualquer outra forma, excluídos os ocupantes de cargos em comissão e

Ao analisar as disposições elaboradas pelo Guia de Publicação Ativa (BRASIL, 2015) sobre o mesmo tópico, vislumbra-se uma semelhança com a Resolução do CNJ. De acordo com o Guia, devem constar no sítio eletrônico do órgão:

[...] Nesta seção, devem ser publicadas as íntegras dos editais de concursos públicos para provimento de cargos realizados pelo órgão/entidade e a relação dos agentes públicos, efetivos ou não, lotados ou em exercício no órgão/entidade, apresentando as seguintes informações mínimas:

- I - número de identificação funcional;
 - II - nome completo;
 - III - CPF (ocultando os três primeiros dígitos e os dois dígitos verificadores do CPF);
 - IV - cargo e função;
 - V - lotação;
 - VI - Regime Jurídico;
 - VII - jornada de trabalho;
 - VIII - ato de nomeação ou contratação;
 - IX - respectiva data de publicação do ato;
 - X - cargo efetivo ou permanente ou emprego permanente;
 - XI - órgão ou entidade de origem, no caso de servidor requisitado ou cedido;
 - XII - remuneração individualizada.
- Membros de conselhos de administração ou fiscal da administração indireta também devem figurar nesta relação, assim como militares das Forças Armadas. [...]. (BRASIL, 2015, p. 21).

Referente a essas determinações, dentre os sites analisados, o portal mais avançado em fornecer essas informações é o TJM-MG, o qual somente não relata os contidos nos incisos VI e VII (o que também não é observado pelos demais). Inclusive, ressalta-se que, ao acessar a lista de servidores dos órgãos em estudo, o número do CPF é fornecido na íntegra, sem ocultar nenhum dígito (o que também não é a recomendação do Guia).

Nesse viés, cabe uma reflexão de por qual razão os órgãos judiciários tendem a cumprir com maior atenção as disposições do seu órgão de controle em comparação às determinações da própria LAI. Kurtz (2013) reflete que:

Um fator que se pode apontar como influente nesse impacto diferenciado entre as normas do Judiciário é que, enquanto a LAI não prevê sanções específicas para a inércia a respeito da transparência ativa – a pena de improbidade se refere somente a inércia em caso de solicitação de

funções de confiança; VI – as remunerações, diárias, indenizações e quaisquer outras verbas pagas aos membros da magistratura e aos servidores a qualquer título, colaboradores e colaboradores eventuais ou deles descontadas, com identificação nominal do beneficiário e da unidade na qual efetivamente presta os seus serviços. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2010a).

informação –, o CNJ possui a via administrativa para apurar o descumprimento das Resoluções. (KURTZ, 2013, p. 48).

Outra reflexão que se pode fazer é com relação ao objetivo que propõem as Resoluções editadas pelo CNJ e a Lei de Acesso à Informação. Ao passo que a LAI procura aproximar o cidadão dos órgãos da Administração Pública, fomentando, através das TICs, uma democracia cada vez mais participativa, o CNJ procura regulamentar estratégias de transparência voltadas à prestação de contas.

É por isso que, ao analisar os portais judiciais, percebe-se um claro enfoque para as questões orçamentárias, com informações resumidas à transparência de gastos públicos, sem o caráter de proporcionar a democracia participativa.

Corroborando tal afirmativa, é impressionante, nos portais, a ausência do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) e de elementos de acessibilidade, os quais, somados às Ouvidorias Judiciais, possuem um papel importante na promoção da *accountability*. A definição da ferramenta de ouvidoria pode ser definida da seguinte forma:

[...] ouvidoria pública deve ser compreendida como uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado. Deve atuar no processo de interlocução entre o cidadão e a Administração Pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem contínua melhoria dos serviços públicos prestados. A existência de uma unidade de ouvidoria na estrutura de um órgão público pode estreitar a relação entre a sociedade e o Estado, permitindo que o cidadão participe da gestão pública e realize um controle social sobre as políticas, os serviços e, indiretamente, os servidores públicos. (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2012, p. 7).

Por outro lado, o SIC foi instituído pela Lei 12.527/11 e determinou, conforme o art. 9º, inciso I, a obrigatoriedade de sua implementação por parte dos órgãos públicos, constituindo um espaço destinado para: a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; e c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações (BRASIL, 2011).

De acordo com o Guia de Publicação Ativa (BRASIL, 2015), no ambiente virtual, os sites devem conter os seguintes dados:

(i) localização; (ii) horário de funcionamento; (iii) nome dos servidores responsáveis pelo SIC; (iv) telefone e e-mails específicos para orientação e esclarecimentos de dúvidas, tais como sobre a protocolização de requerimentos de acesso à informação; a tramitação de solicitação de informação; e (v) nome e cargo da autoridade do órgão responsável pelo

monitoramento da implementação da Lei de Acesso à Informação no âmbito do órgão/entidade (art. 40 da Lei 12.527/11). (BRASIL, 2015, p. 23-24).

Quanto a este tema, o único site analisado que apresenta o SIC é o do TJM-SP. Todavia, ainda é incipiente, visto que não apresenta dados como: (i) localização do órgão ou entidade; (ii) horário de funcionamento; (iii) nomes dos servidores responsáveis pelo SIC; (iv) telefone específico para orientação e esclarecimento de dúvidas; (v) e-mail específico para orientação e esclarecimento de dúvidas; (vi) nome da autoridade do órgão responsável pelo monitoramento da implementação da LAI no âmbito do órgão/entidade. Já os demais sites apresentam apenas a Ouvidoria, que, em linhas gerais serve tão somente para solicitações de informações processuais, elogios, críticas e sugestões – algo totalmente diverso da proposta do SIC.

Em todos os portais analisados, percebe-se uma atuação individualizada dos órgãos, já que, principalmente nesse caso, não adotam os padrões oficiais de identificação, publicando as informações de maneira pulverizada no site, mascarando o acesso à informação. Conclui-se, dessa forma, que as instruções regulamentadas com a finalidade de padronizar os portais são inócuas em frente à ausência de implementação. Cabe trazer a baila a crítica feita por Santos (2011), citada na reflexão de Kurtz e Santos (2015):

O sistema judiciário não está habituado a falar com outras instituições. Esta é uma outra faceta do seu isolamento. A nossa meta deve ser a criação de uma cultura jurídica que leve os cidadãos a sentirem-se mais próximos da justiça. Não haverá justiça mais próxima dos cidadãos, se os cidadãos não se sentirem mais próximos da justiça. (SANTOS, 2011, p. 84 apud KURTZ; SANTOS, 2015, p. 86).

O que se pode observar é que as páginas iniciais dos sites do Poder Judiciário Militar não seguem nenhum padrão – tanto visual como organizacional. A formatação e disposição de links ocorrem da mais variada forma, o que os afasta cada vez mais dos preceitos impostos pela LAI. Esta falta de padronização evidencia-se na prática, um claro prejuízo aos cidadãos que, para acessar tais informações (que deveriam estar de forma fácil e indicativa ao seu alcance) deve procurar desordenadamente em todos os locais do *site*. Por outro lado, nota-se a grande pulverização de informações, sem uma sequência predeterminada. Isso denota que as informações são adicionadas em itens já preexistentes no site, não sendo criada seção específica para sua inserção – o que acaba tornando o site uma

“colcha de retalhos”. Nesse sentido, Kurtz (2013, p. 44-45) ressalta que “a falta de adequação da identidade visual e da distribuição das informações apontada demonstra que, embora haja iniciativas em direção a essas mudanças, a clausura do Judiciário persiste”.

Repara-se que essa despreocupação do Poder Judiciário em apenas fornecer a informação, sem se preocupar com o seu receptor, remete-se ao histórico afastamento deste Poder em relação à sociedade. Por não se sujeitar à *accountability* eleitoral, cumpre apenas as determinações normativas e resolutivas, sem proporcionar um portal amistoso ao cidadão.

Nos portais das instituições públicas, a informação contida deveria ser apresentada de forma simples, utilizando-se de recursos de navegação intuitiva a qualquer indivíduo e sem necessidade de qualquer conhecimento específico – o que corrobora a necessidade de uma padronização entre os portais governamentais como um todo.

Diante da análise realizada, é notável que a transparência ativa tem muito a evoluir nos portais do Poder Judiciário Militar. Embora haja um movimento na promoção e estímulo à transparência, o cidadão ainda não detém todas as ferramentas para promover uma *accountability* satisfatória.

Diante das informações colhidas através do formulário, nota-se que há uma maior completude de informações fornecidas pelo Superior Tribunal Militar com relação aos demais. Entretanto, assim como os demais portais, as informações são pulverizadas, sem critérios preestabelecidos, e subdivididas em inúmeras subseções, fazendo com que, para que seja acessada determinada informação, é necessária abertura de diversos links. Essa problemática é bem trazida por Oliveira e Dinarte (2012, p. 15-16), ao passo que:

[...] a ferramenta que deveria oportunizar facilidades de acesso acaba por si só sendo de difícil manejo, uma vez que se encontra em locais que não são visíveis, ou que demandam uma verdadeira “investigação” do usuário para poder encontrá-la em outros pontos dos portais [...] (OLIVEIRA; DINARTE, 2012, p. 15-16).

Em outras palavras, constata-se que as TICs inegavelmente contribuíram, e muito, na promoção da democracia participativa e no aperfeiçoamento da *accountability* social. Entretanto, a partir do exame dos portais, pode-se deduzir que

sua utilização como instrumento da transparência merece ser aperfeiçoado, eis que seus resultados ainda são tímidos.

CONCLUSÃO

Dos primórdios da democracia até o estágio atual da sociedade, é notável a importância dada às informações públicas. Garantir o seu acesso aos cidadãos significa caminhar em direção a uma gestão pública transparente e democrática. Ao encontro dessa aproximação entre Poderes e sociedade, uma ferramenta torna-se indispensável para o exercício da cidadania: as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs).

Dada a importância das TICs na sociedade informacional em que estamos inseridos hoje, a legislação que regulamenta o acesso às informações públicas ordenou que todos os órgãos promovessem a disponibilização de dados na forma on-line. O objetivo da normativa é assegurar ao cidadão um acesso rápido, instantâneo e fácil, ao alcance de um clique.

Diante desse cenário virtual, outro órgão procurou dispor normativas no mesmo sentido de promoção da transparência, antes mesmo da edição da Lei nº 12.527/11, de Acesso à Informação (LAI), discutida neste estudo. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no uso de suas atribuições de órgão de controle, determinou que o Poder Judiciário adotasse medidas em prol da transparência pública, criando Resoluções que devem ser cumpridas em todas as esferas judiciais.

Nesse quadrante, esperava-se que, com o advento da LAI, os órgãos do Poder Judiciário já estivessem familiarizados com a cultura de acesso e a implementassem de maneira plena. Todavia, tal expectativa restou-se frustrada com relação ao objeto analisado nesta pesquisa. Percebe-se que a LAI é cumprida pelos portais do Poder Judiciário Militar de maneira deficitária em comparação com a transparência proativa dos demais Poderes Públicos.

Observa-se, na verdade, que os órgãos judiciais investigados, mesmo com o advento da LAI, limitam-se, muitas vezes, a cumprir determinações contidas nas Resoluções do CNJ, em prejuízo às determinações impostas pela LAI. Isso é principalmente perceptível no que tange às matérias de ordem orçamentária. Nesse caso, a totalidade dos sites analisados fornecem apenas os dados indicados na Resolução nº 102, ao passo que a LAI determina outras informações adicionais, não publicizadas.

O descumprimento das indicações da LAI gera uma limitação da *accountability* social. Conclui-se, portanto, que as medidas adotadas pelos órgãos na promoção da transparência pública encontram-se em ascensão, mas, no entanto, ainda são incipientes.

Trata-se, portanto, não de ausência de tecnologia, mas de fomento da cultura de acesso. A tradicional cultura do sigilo, que perdurou durante muitos anos como regra, deve ser deixada no passado. É necessária a política conjunta entre órgãos públicos e sociedade na construção da transparência, elemento indispensável para o exercício da democracia.

A utilização de parâmetros a serem seguidos a fim de uniformizar os portais governamentais do Brasil é uma das estratégias possíveis para a concretização do real acesso. Cabe mencionar que não se trata de utopia, já que o correto emprego das TICs tem o poder de alcançar tal objetivo. Mas, para isso, o Poder Judiciário deve comungar estratégias e atitudes com os demais poderes estatais, o que a investigação realizada evidenciou ainda estar longe de sua efetivar.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, John M.; SANDOVAL, Irma E. **Leyes de acceso a la Información en el mundo**. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: México, D.F., 2005. Cuadernos de Transparencia, 07.

AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio Gomes de. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, p. 723-45, set./out. 2002. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6461/5045>>. Acesso em: 20 set. 2015.

ALVES, Diego Prandino. **Acesso à informação pública no Brasil**: um estudo sobre a convergência e a harmonia existentes entre os principais instrumentos de transparência e de controle social. Trabalho classificado como Menção Honrosa do 6º Concurso de Monografias da CGU. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/concursos/Arquivos/6_ConcursoMonografias/Mencao-Honrosa-Profissionais.pdf> Acesso em: 20 maio 2014.

ARTIGO 19. **Article 19 em Português**. Disponível em: <<https://www.article19.org/pages/pt/resource-language.html>>. Acesso em: 06 jun. 2014.

_____. **Tramitação do PL**. 2009. Disponível em: <http://artigo19.org/infoedireitoseu/?page_id=5>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BARROS, Clarissa Lovatto; KURTZ, Lahis Pasquali. O controle social do Judiciário diante da internet e da lei de acesso à informação: análise crítica dos sites do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. In: MAILLART, Adriana Silva; COSTA, Suzana Heinques da. (Coords.). **Acesso à justiça II**. Florianópolis: FUNJAB, 2013. p. 78-107. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=897dfc4f20f0edf0>>. Acesso em: 05 nov. 2015.

BATISTA, Carmem Lúcia. Informação pública: controle, segredo e direito de acesso. **Intexto**, Porto Alegre, n. 26, p. 204-222, jul. 2012. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/intexto/article/download/19582/18927>>. Acesso em 10 ago. 2015.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução de Carmen C. Varriale et al. Coordenação de tradução de João Ferreira. Revisão geral de João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 11. ed., 1998. v. 1.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. (Coleção Pensamento Crítico, v. 63).

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1998. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 nov. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 20 ago. 2015.

_____. Decreto n. 678/92, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 09 nov. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em 01 nov. 2015

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. In: **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 31 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm>. Acesso em: 01 nov. 2015.

_____. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 01 fev. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acesso em: 01 nov. 2015

_____. Congresso Nacional. Projeto de Lei n. 5228 de 2009, de 15 de maio de 2009. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição, e dá outras providências.

Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=C2CBD3C0BC0997E5FC066C78FC35DECF.proposicoesWeb2?codteor=656530&filename=PL+5228/2009>. Acesso em: 15 jun. 2014.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso à informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição; 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 01 abr. 2014.

_____. Controladoria Geral da União. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Guia para criação da seção de acesso à informação nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades estaduais e municipais**. 1. ed. Brasília: CGU, 2013. Disponível em:

<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_transparenciaativa_estadosmunicipios.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2015.

_____. **Guia de publicação ativa nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal**. 3. versão. Brasília, 2015. Disponível em:

<http://www.acessoainformacao.gov.br/lai-para-sic/sic-apoio-orientacoes/guias-e-orientacoes/guia-criacao-secao-de-acesso_3a-versao.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2015.

_____. Programa Governo Eletrônico Brasileiro. **Histórico**. Disponível em:

<<http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/historico>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

_____. **Superior Tribunal Militar**. Disponível em: <<https://www.stm.jus.br/>>.

Acesso em: 10 ago. 2015.

_____. **Tribunal de Justiça Militar do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <<http://www.tjmrs.jus.br/site/>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

_____. **Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais**. Disponível em:

<<http://www.tjm.mg.gov.br/>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

_____. **Tribunal de Justiça Militar do Estado de São Paulo**. Disponível em: <<http://www.tjmosp.jus.br/>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

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

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 7.ed. Tradução de Roneide Venâncio Majer e atualização de Jussara Simões. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

_____. A sociedade em rede: do conhecimento à política. In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Orgs). **A sociedade em rede: do conhecimento à ação política**. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 2006. p. 17-30. Disponível em: <<http://biblio.ual.pt/Downloads/REDE.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2013

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Declaração de princípios sobre liberdade de expressão**. 2000. Não paginado. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.Convencao.Libertade.de.Expressao.htm>>. Acesso em: 07 set. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 76, de 12 de maio de 2009. Dispõe sobre os princípios do Sistema de Estatística do Poder Judiciário, estabelece seus indicadores, fixa prazos, determina penalidades e dá outras providências. In: **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 10 jun. 2009a. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2764>>. Acesso em: 05 ago. 2015.

_____. Resolução nº 79, de 9 de junho de 2009. Dispõe sobre a transparência na divulgação das atividades do Poder Judiciário brasileiro e dá outras providências. In: **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18 jun. 2009b. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2767>>. Acesso em: 05 ago. 2015.

_____. Resolução nº 83, de 10 de junho de 2009. Dispõe sobre a aquisição, locação e uso de veículos no âmbito do Poder Judiciário brasileiro e dá outras providências. In: **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 16 jun. 2009c. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2771>>. Acesso em: 05 ago. 2015.

_____. Resolução nº 102, de 15 de dezembro de 2009. Dispõe sobre a regulamentação da publicação de informações alusivas à gestão orçamentária e financeira, aos quadros de pessoal e respectivas estruturas remuneratórias dos tribunais e conselhos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18 jan. 2010a. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2771>>. Acesso em: 05 ago. 2015.

_____. Resolução nº 121, de 5 de outubro de 2010. Dispõe sobre a divulgação de dados processuais eletrônicos na rede mundial de computadores, expedição de certidões judiciais e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 11 out. 2010b. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2585>>. Acesso em: 05 ago. 2015.

_____. **Justiça em números – 2015**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-aco-es/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Ouvidoria Geral Da União. **Orientações para a implantação de uma unidade de ouvidoria**: rumo ao sistema participativo. Brasília: Controladoria Geral da União; Ouvidoria Geral da União, 2012.

_____. **Acesso à informação pública**: uma introdução à lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: CGU, 2011. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao.pdf>> Acesso em: 10 maio 2014

_____. **Manual da lei de acesso à informação para estados e municípios**. 1 ed. Brasília: CGU, 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf> Acesso em: 21 abr. de 2014.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente**: ensaios sobre a democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O poder dos juízes**. São Paulo: Saraiva, 1996.

DE LA RUE, Letícia Almeida. A Lei de acesso à informação no Poder Legislativo Brasileiro dentro do contexto da sociedade informacional: perspectivas para a democracia. In: ROVER, Aires José; FILHO, Adalberto Simão; PINHEIRO, Rosalice Fidalgo (Coords.). **Direitos e novas tecnologias**. Florianópolis: FUNJAB, 2013. p. 86-109. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=ac450d10e166657e>>. Acesso em: 11 out. 2015.

DE LA RUE, Leticia Almeida; SILVA, Rosane Leal da. O acesso à informação pública por meio de portais como instrumento para democratização do poder judiciário: análise comparativa nos países do Mercosul. In: ROVER, Aires José; FILHO, Adalberto Simão; PINHEIRO, Rosalice Fidalgo (Coords.). **Direitos e novas tecnologias**. Florianópolis: FUNJAB, 2013. p. 406-433. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=3556a3018cce3076>>. Acesso em: 02 abr. 2014.

DE LA SERNA, Luis Escobar. **Principios del derecho de la información**. Madrid: Dykinson, 2000.

DUCHEIN, M. **Los obstáculos que se oponen al acceso, a la utilización y a la transferencia de la información conservada en los archivos**: un estudio del RAMP. Preparado por Michel Duchein. Paris: Unesco, 1983. Preparado por Michel Duchein para el Programa General de Información y UNISIT. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000576/057672so.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

DUFLOTH, Simone Cristina; FREITAS, Diego Roger Ramos; ROCHA, Elisa Maria Pinto da. Portais de governo dos estados brasileiros: serviços e informações a um clique (?) In: COMITÉ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **TIC Governo Eletrônico 2013**: Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação no setor público brasileiro. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2014. p. 39-46. Disponível em: <http://www.cgi.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_eGOV_2013_LIVRO_ELETRONICO.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2015.

ESCOLA VIRTUAL DA CGU. **O que é acesso à informação Pública?** [201-]. Disponível em: <<https://escolavirtual.cgu.gov.br/ead/mod/book/view.php?id=496>>. Acesso em: 15 set. 2015.

FARIA, Vera Alice Durães de Aguiar. **Lei 12.527/11**: instrumento de transparência administrativa. 2012. 77 f. Monografia (Especialização em Direito Público)– Universidade Gama Filho, Belo Horizonte, 2012.

FONSECA, Maria Odila. **Informação e direitos humanos**: acesso às informações arquivísticas. Rio de Janeiro: UFRJ/IBICT, 1996.

KUMAR, Krishan. **Da sociedade pós-industrial à pós-moderna**: novas teorias sobre o mundo contemporâneo. 2. ed. ampl. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

KURTZ, Lahis Pasquali. **A cultura do acesso à informação no poder judiciário**: as informações dos sites dos Tribunais Federais como instrumentos democráticos. 2013, 86 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito)–Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2013.

KURTZ, Lahis Pasquali; SILVA, Rosane Leal da. Da tradição de hermetismo à cultura da transparência: o Poder Judiciário na era do acesso à informação. In: ROVER, Aires José; CELLA, José Renato Gaziero Galla; AYUDA, Fernando Galindo (Coords.). **Direito e novas tecnologias**. Florianópolis: CONPEDI, 2014. p. 214-241. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=33de4c785fc85dfc>>. Acesso em: 01 nov. 2015

KURTZ, Lahis Pasquali; SANTOS, Noemi de Freitas. O dever de transparência ativa e o acesso às informações públicas nos portais do poder judiciário brasileiro: uma análise dos dados institucionais dos tribunais. In: SILVA, Rosane Leal da. (Org.). **O poder judiciário na sociedade em rede**. Curitiba: Multideia, 2015. p. 71-95.

LAURENÇO, Luis Carlos Monteiro. **Liberdade constitucional de informação jornalística e o controle do Poder Judiciário**. 2010. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito)–Universidade Estácio de Sá, Salvador, 2010. Disponível em: <<http://portal.estacio.br/media/4120753/luis%20carlos%20lauren%C3%A7o.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2015.

LEITE, Érika Maria Gomes. **A Lei 12.527 e o acesso à informação pública**: estudo de caso do Ministério da Justiça. 2012. 114 p. Monografia (Especialização a Distância em Gestão de Arquivos)–Universidade Federal de Santa Maria, Sapucaia do Sul, 2012.

LOPES, Cristiano Aguiar. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos: literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Cad. Fin. Públ.**, Brasília, n. 8, p. 5-40, dez. 2007 Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/a_esaf/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas-1/arquivo.2013-04-18.4951615613>. Acesso em: 20 set. 2015.

MALIN, Ana Maria Barcellos. Reflexões sobre a adesão brasileira ao regime global de acesso à informação pública. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 13., 2012, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** João Pessoa: ANCIB. Disponível em:
<<http://enancib.ibict.br/index.php/enancib/xiiienancib/paper/view/3791/2914>>. Acesso em: 09 nov. 2015.

MASSUDA, Arthur Serra. **Entendendo a Lei Geral de Acesso à Informação**. Revisão de Laura Tresca e Paula Martins. Arte e Diagramação de Cadu Elmadjan. São Paulo: Artigo 19, [201-]. Não paginado. Disponível em:
<http://artigo19.org/doc/entenda_a_lei_final_web.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2015.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado. 2. ed. rev. e atual., Brasília: UNESCO, 2009.

OLIVEIRA, Fábio Cesar dos Santos. Uma nova democracia representativa? Internet, representação política e um mundo em transformação. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 264, p. 187-221, 2013.

OLIVEIRA, Gislaine Ferreira; DINARTE, Priscila Valduga. **Governo eletrônico e a disponibilização do serviço “Fale Conosco” em seus portais**: a potencialização da democracia e efetivação do exercício dos direitos fundamentais dos cidadãos. Trabalho apresentado na 5ª Mostra de Trabalhos Jurídicos e Científicos 9º do Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, Santa Cruz, 2012. Disponível em:
<<https://nudiufsm.files.wordpress.com/2012/06/36.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

OLIVEIRA, Rafael Santos de; RAMINELLI, Francieli Puntel. O direito ao acesso à informação na construção da democracia participativa: uma análise da página do Conselho Nacional de Justiça no Facebook. **Sequência**: estudos jurídicos e políticos, Florianópolis, n. 69, p. 159-182, dez. 2014.

OLIVEIRA, Vitor Costa. **O Conselho Nacional de Justiça e a cultura política brasileira**: entre o controle do Estado e o poder nas relações sociais. 2010. 177f. Dissertação (Mestrado em Sociologia)–Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2010. Disponível em:
<http://btdt.ufs.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=540>. Acesso em: 10 set. 2015.

PINHO, José Antônio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 471-495, maio-jun. 2008.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. Ciudadanía y definiciones. **Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho**, Alicante, n. 25, p. 177-211, 2002. Disponível em: <http://bib.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/23584061091481851665679/doxa25_06.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2015.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Sobre**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/>>. Acesso em: 30 jun. 2015.

_____. **Estatísticas de acesso**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/Estatisticas_visitacao/outubro-2015.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2015.

PORTAL JUSMILITARIS. **Histórico**. 2015. Disponível em: <<http://www.jusmilitaris.com.br/novo/index.php?s=justicamilitar>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

RAMINELLI, Francieli Puntel; RODEGHERI, Letícia Bodanese; OLIVEIRA, Rafael Santos de. Informação e transparência no âmbito do Poder Judiciário Brasileiro: análise do Portal do Conselho Nacional de Justiça. In: SILVA, Rosane Leal da. (Org.). **O Poder Judiciário na sociedade em rede: jurisdição, informação e transparência**. Curitiba: Multideia, 2015. p. 33-51.

RIBEIRO, Clarice Pereira de Paiva; ZUCCOLOTTO, Robson. **Identificação dos fatores determinantes da transparência na gestão pública dos municípios brasileiros**. Trabalho classificado em 1º lugar no Concurso Nacional de Monografias Conselheiro Henrique Santillo, Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/premios/premios-1/premios-realizados/concurso-nacional-de-monografias-conselheiro-henrique-santillo-2012/monografias-revisadas/1-lugar-tema-1>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Accountability e independência judiciais: o desenho institucional do Judiciário e do Conselho Nacional de Justiça no Estado Democrático de Direito Brasileiro**. 2012. 258 p. Tese (Doutorado em Direito) –Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012. Disponível em: <<http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/35352/R%20-%20T%20>

%20ILTON%20NORBERTO%20ROBL%20FILHO.pdf?sequence=1>. Acesso em: 07 nov. 2015.

ROVER, Aires José. A democracia digital possível. In: **Revista Sequência**, Florianópolis: Boiteux, n. 52, p. 85-104, jul.2006, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à constituição**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, Rosane Leal da. Sociedade da informação e desenvolvimento: os desafios e fragilidades do projeto brasileiro de inclusão digital. **Revista de Direito Empresarial**, Curitiba, n. 11, p. 79-98, jan./jun. 2009.

SILVA, Rosane Leal da; HOCH, Patrícia Adriani; RIGHI, Lucas Martins. A Transparência Pública e a Atuação Normativa do CNJ. **Revista Direito GV**, São Paulo, n. 18, p. 489-513, jul./dez. 2013.

SOUSA, Monica Teresa Costa. Accountability e Poder Judiciário: das razões de existir do Conselho Nacional de Justiça. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 41, n. 136, dez. 2014. Disponível em: <<http://www.ajuris.org.br/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/viewFile/365/300>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

SOUZA, Victor Roberto Correa. **O acesso à informação na legislação brasileira**. **Revista SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 33, p. 161-181, abr. 2012.

WEGOV. **Evolução da Lei de Acesso à Informação**. Redes e-GOV, Florianópolis, 01 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.redes-egov.com.br/evolucao-da-lei-de-acesso-a-informacao/>>. Acesso em: 05 ago. 2015.

UNESCO. Escritório de Brasília. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**: adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Brasília, 1998. Não paginado. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

APÊNDICE A – Formulário e tabela utilizados na análise do objeto de pesquisa

1. FORMULÁRIO DE QUESTÕES³²

Objetivo:

Questionar sobre a seção de acesso à informação dos sites dos órgãos do Poder Judiciário Militar Brasileiro – Superior Tribunal Militar e Tribunais Militares Estaduais

Total de questões: 57

Plataforma utilizada: *GoogleForms*

Link de acesso:

<https://docs.google.com/a/linabrandcare.com.br/forms/d/1cSZmf9hougBVSMxEYSXKXIZe04ikRadjK1xG7I_q6y8/viewform>

Autoria: elaborado pela pesquisadora durante a pesquisa.

2. TABELA DE RESPOSTAS

Objetivo:

Analisar os sites em estudo, a partir das respostas fornecidas às questões contidas no formulário.

Total de respostas: 57

Plataforma utilizada: *Software Excel/Google Docs*

Link de acesso:

<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1_hQ0GYKuDwbUQqJI84GhHVt7XteXNL0uxLCrrvXjzC4/edit#gid=2030051120>.

Autoria: elaborado pela pesquisadora durante a pesquisa.

³² Para síntese deste material, devido à extensão das duas ferramentas utilizadas (o questionário e a tabela de respostas) optou-se por não transcrever a íntegra do conteúdo neste apêndice. Ambos os links disponibilizados apresentam o conteúdo integral da pesquisa que foi produzido pela autora do estudo.