

**A FRATERNIDADE COMO CONTRIBUTO NA TRANSPARÊNCIA  
GOVERNAMENTAL: ESTUDO DE CASO SOBRE A APLICAÇÃO DA LEI DE  
ACESSO À INFORMAÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DE RIBEIRÃO  
PRETO, SP, BRASIL**

**Luiz Eugenio Scarpino Jr.<sup>1</sup>**

**Maiara Carlos Melara<sup>2</sup>**

DOI: <https://doi.org/10.47306/978-65-88213-16-2.279-295>

**Sumário:** 1 Introdução; 2 A importância do acesso à informação pública na sociedade fraterna; 3 A construção e evolução da Lei de Acesso à Informação no Brasil; 4 Aplicação prática da Lei de Acesso à Informação na Região Metropolitana de Ribeirão Preto/SP; 5 Considerações finais; Referências.

## **1 INTRODUÇÃO**

A cidadania, para seu amplo exercício, pressupõe a prática dos cidadãos no contexto da sua realidade jurídico-política.

A participação social é requisito indispensável e intrínseco nas sociedades democráticas e mecanismos garantidores da informação.

A fraternidade não revela um termo relevante apenas para a teologia, filosofia, sociologia, ciências políticas ou antropologia. As práticas fraternas traduzem ações que transbordam o campo de condutas eticamente esperadas e encontram ressonância também nas ciências jurídicas. Já é corrente que a fraternidade se insere como parâmetro normativo<sup>3</sup> enquanto macroprincípio dos direitos humanos (JABORANDY; MACHADO, 2019) prescritos na Constituição Federal.

---

<sup>1</sup> Doutorando e Mestre em Direitos Coletivos e Cidadania (Universidade de Ribeirão Preto). Doutorando em Cultura da Unidade com direcionamento em sociologia da comunicação pelo Instituto Universitario Sophia, Itália. Pós graduado “lato sensu” em Gerente de Cidade (Fundação Armando Álvares Penteado); Direito Eleitoral(Universidade do Sul de Santa Catarina) e Gestão Jurídica de Empresas (UNESP). Professor. Advogado. E-mail: lscarpino@unaerp.br

<sup>2</sup> Pós graduada em Direito Público Aplicado (Escola Brasileira de Direito). Bacharela em Ciência Jurídicas e Sociais (Universidade de Ribeirão Preto). Advogada. E-mail: maiaramelara@hotmail.com

<sup>3</sup> Estudos da fraternidade do direito reconhecem a importância do tema, com eco na doutrina e igualmente na prática dos Tribunais, inclusive Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça.

Assim, a fraternidade e a solidariedade são caminhos principiológicos que buscam a construção de relações intersubjetivamente consideradas (cidadãos x cidadãos) , mas também pelas vias institucionais (em termos de deveres intrínsecos de quem exerça funções de Poder.

Os poderes constituídos denotam deveres recíprocos com os cidadãos no atingimento das finalidades ultimadas dentro do sistema democraticamente estabelecido.

A publicidade é uma condição direito/dever da Administração Pública e dos administrados. É dever enquanto permitir os administrados tenham ciência e também perfaz o atendimento das formalidades exigidas, muitas delas como condição de validade dos atos administrativos.

A transparência enquanto subprincípio da publicidade reforça o caráter teleológico da conduta de dar publicidade, não como um mero mecanismo formalístico, mas para melhorar as ferramentas de controle.

O controle da Administração Pública e dos atos governamentais atraí a atuação dos órgãos incumbidos institucionalmente (seja de controle interno, como Controladorias, seja no controle externo, como Ministério Público) quanto dos cidadãos, isoladamente, em redes ou por meio de aparatos representativos da sociedade civil.

Dar transparência dos atos governamentais confere condição de aproximar -e aprimorar – o controle, a participação político-cidadã e, assim, permitir maior interferências, seja no plano de denúncias, correções ou de mero aprimoramentos.

Como disse Chiara LUBICH (2013) a propósito da fraternidade no horizonte das cidades:

A cidade, assim, não é governada do alto, mas é erguida de baixo, e a política assume a função de pedúnculo que sustenta o florescer das iniciativas pensadas pelos cidadãos ou junto com eles; torna-se um serviço verdadeiro, unificando para o bem comum os esforços de todos.

A pedra de toque deste estudo seria considerar a fraternidade como um dos princípios ativados para promoção da transparência dos atos governamentais. Neste contexto, mediante seguimento do Grupo de Pesquisa “Direitos Coletivos e sua Tutela” no âmbito da Universidade de Ribeirão Preto, procurou-se avaliar o grau de efetividade da Lei de Acesso à Informação em portais da transparência no âmbito da Região Metropolitana de Ribeirão Preto, no estado de São Paulo, do Brasil. O trabalho reflete uma parte das pesquisas, do qual procurou-se compreendê-la sob a ótica da enunciação da fraternidade a partir da abordagem emulada pelos autores.

## **2 A IMPORTÂNCIA DO ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA NA SOCIEDADE FRATERNA**

O princípio da fraternidade é previsto na Constituição Federal de 1988, de forma explícita em seu preâmbulo, e implícita em artigo 3º, I, ao se referir à construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

O preâmbulo da Constituição trata diretamente da fraternidade, como valor supremo a ser buscado pela sociedade brasileira. Para Ana Paula de Barcellos e Luís Roberto Barroso (2013), a juridicidade dos preceitos trazidos no preâmbulo devem ser invocados com outros princípios constitucionais, em uma hermenêutica sistêmica, aclarando-se o seu sentido no todo, no conteúdo e não apenas isoladamente.

O Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Reynaldo Soares da Fonseca (2020), da análise de tal princípio, o caracteriza enquanto macrop princípio com multiplicidade de vertentes.

Tal previsão constitucional a fim de estabelecer valores segundo os quais deverão se organizar a coletividade, trouxe a definição da sociedade enquanto fraterna não somente para servir como orientação para as normas, mas também buscando a efetividade de tal declaração. Assim, mais importante do que definir sociedade fraterna, é analisar quais mecanismos legais e práticos estão sendo implantados para sua efetividade.

Uma das facetas deste princípio é aplicação enquanto garantidora de um estado democrático fraterno. Fonseca (2020) afirma neste sentido: “ressalte-se, a propósito, que uma sociedade fraterna não se limita a ações distributivas (plano econômico). Trata-se de uma sociedade sem preconceitos e pluralista, que busca a integração comunitária verdadeira, ultrapassando a inclusão social.”

Assim, em uma sociedade fraterna, espera-se que a participação popular seja constante, já que “quem diz democracia diz, do mesmo passo, máxima presença de povo no governo, porque sem participação popular, a democracia é quimera, é utopia, é ilusão, é retórica” (BONAVIDES, 2008). Nesse sentido, o livre acesso a informações públicas e por consequente uma grande participação popular, pilares da democracia, são também imprescindíveis em uma sociedade fraterna. Tal direito fundamental de acesso às informações públicas é regulado pela Lei nº 12.527, sancionada em 18 de novembro de 2011, que será a base deste estudo.

A Lei 12.527/11, ficou conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), e trouxe como objetivo a regulamentação do direito de acesso à informações públicas, que encontrava previsão na Constituição Federal no artigo 5º, inciso XXXIII, bem como no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216. Apesar da Carta Magna já prever o acesso à informação, como

mencionado, a Lei de Acesso a Informação não se exaure em regulamentar tais preceitos fundamentais, pelo contrário, prevê mecanismos para a obtenção de acesso, estabelecimento de condutas ilícitas e suas formas de responsabilização, bem como regulamentações a respeito de informações a serem disponibilizadas de prontidão por órgãos públicos.

Decorrente de um crescente impulso social que buscou ética e moralidade na administração do patrimônio público, a Lei de Acesso à Informação conta com mecanismos de acesso, tanto *online*, quanto presenciais, que propiciariam à população a oportunidade de acompanhar os feitos da administração pública, a proteção dos recursos públicos e consequentemente, o conhecimento das ações realizadas pelo seu representante eleito, características básicas e essenciais de um Estado Democrático de Direito. Desta forma, é um importante instrumento para a consolidação de uma democracia participativa no país, e de uma sociedade fraternal.

Interessante notar que o direito de acesso à informação, que foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro em decorrência de grande pressão nacional -que se deu em razão da preocupação em positivizar extenso rol de direitos e garantias fundamentais após fim de período de ditadura militar-, mas também internacional, com documentos de grande relevância que já o estabeleciam a muito tempo, são sempre acompanhados da menção do princípio da fraternidade.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (NAÇÕES UNIDAS, 1948), que traz em seu corpo no artigo 19 “Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; esse direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”.

Referida Declaração de 1948 menciona-a expressamente em seu artigo 1º quando orienta o agir dos seres humanos, de forma que sigam “uns aos outros com espírito de fraternidade”.

Sendo um princípio revelador de direitos fundamentais brindado num dos principais, senão um dos mais simbólicos tratados sobre direitos fundamentais, deve-se considerar que o princípio da fraternidade é guindado como de cariz constitucional, nos termos do art. 5º, §2º da Constituição Federal, caso assim não fosse bastante a admissão através da jericidade do preâmbulo ou da implicitude do art. 3º, I.

Revelando-se pois, a fraternidade como um vetor orientativo robusto para guiar a sociedade, a transparência de atos governamentais e dos atos públicos deve servir para amalgamar as obrigações dos agentes públicos, das necessidades de *accountability* dos cidadãos

para permitir um ambiente em que todos sejam pertencidos, afinal, a [boa] informação é a chave para permear a formação e pertencimento sociais.

### **3 A CONSTRUÇÃO E EVOLUÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL**

Regulamentações a respeito do acesso a informações e documentos públicos foram inicialmente restritivas no Brasil. Enquanto Brasil Império, vigorava uma cultura de burocracia e autoritarismo; sem muitas regulações específicas a respeito, o sigilo reinava livre, conforme definem os estudos da época. Célia Costa (COSTA, 2000, p. 4), a respeito desta época, afirma que Portugal, buscando assegurar os empreendimentos mercantilistas da metrópole, trabalhava com uma política de ‘sigilo oficial’ no Brasil, com forte viés burocrático, política esta que acabou sendo herdada pelo Estado brasileiro que viria a se constituir.

Com o fim do Império, e após a proclamação da república em novembro de 1889, não houveram mudanças significativas. A cultura do sigilo, fortemente enraizada durante o período de Império se manteve presente: “Durante o Brasil República o panorama legal/burocrático para o cidadão brasileiro acessar a informação pública não mudou muito. Os arquivos continuaram sendo a face oculta das instituições públicas do país.” (SOLCI, 2019, p. 5)

De maneira geral, poucas normas foram editadas com o intuito de regular a utilização de documentos e informações públicas, e as poucas que foram elaboradas tinham o intuito de estabelecer mecanismos de resguardo do público informações consideradas inapropriadas a serem disponibilizadas para conhecimento geral. Nesse sentido, menciona-se o Decreto nº 1.081, de 3 de setembro de 1936 (BRASIL, 1936), publicado por Getúlio Vargas, onde previa a classificação das informações e documentos públicos em função de seu grau de sigilo, e o seu consequente afastamento do acesso à população.

Posteriormente o Decreto nº 27.583, de 14 de dezembro de 1949 (BRASIL, 1949), do Presidente Eurico G. Dutra, nomeado como ‘Regulamento para a Salvaguardas das Informações que interessam à Segurança Nacional’, muito mais elaborado que decreto de 1936, trazia em seu corpo, entre outras definições, níveis de sigilo, responsabilização por divulgação e regras a respeito da destruição de informações consideradas sigilosas. Tal decreto, foi alterado meses depois pelo Decreto n.º 27.930, de 27 de março de 1950 (BRASIL, 1950). Com apenas três artigos, este definiria que a partir dali, de forma sucinta, todo documento e matéria, ainda que não considerado diretamente de interesse à segurança nacional, estaria sujeito a sigilo, regulação e destruição por poder do Estado.

Em suma, após a proclamação da república, o que se visualizou foram a publicação se legislações sequencialmente mais impeditivas de acesso a documentos e informações públicas por seus cidadãos.

Anos depois, em 1964, o Brasil entraria em período de Ditadura Militar, período no qual, mais uma vez, as legislações a respeito da regulação do direito de acesso a informações, e de outros direitos fundamentais, seriam proibitivas. Neste período, menciona-se como exemplo, o Decreto nº 79.099, de 6 de janeiro de 1977 (BRASIL, 1977), publicado pelo presidente a época Ernesto Geisel. Este decreto mais uma vez aprovaria o ‘Regulamento para a Salvaguarda de Assuntos Sigilosos’, de uma maneira mais elaborada que seu semelhante, prevendo mais discricionariedade e burocracia no manejo das informações e documentos públicos. Mais tarde tal decreto passou a ser conhecido como ‘Decreto Geisel’, por demonstrar procedimentos e padrões típicos da administração pública no período de ditadura militar no país.

Em contramão ao que acontecia no Brasil, documentos de relevância internacional já previam a muito o direito de acesso à informação, como Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (FRANÇA, 1789) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (NAÇÕES UNIDAS, 1948); acreditava-se, portanto, que haveria um aumento dos debates e, conseqüentemente, da promulgação de leis sobre tal tema. Entretanto, diversos países passavam por tubulosos anos de ditaduras cíveis e militares, o que direciona a legislação dos países de forma contrária à pretendida pela Organização das Nações Unidas. Em decorrência da ausência de amparo legal em vários países a esse respeito, diversas lides foram – e continuam sendo – levadas às grandes cortes internacionais de Direitos Humanos, que se tornaram essenciais para a disseminação do acesso à informação pública pelo mundo.

Com o fim do período de regime militar brasileiro, e o início do processo de redemocratização em 1985, havia grande expectativa e preocupação -e pressão internacional- para que direitos fundamentais fossem positivados constitucionalmente. Fruto disso, em 05 de outubro de 1988, houve a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988) que viria a ser conhecida como ‘Constituição Cidadã’, em razão de seu rol de garantias e direitos fundamentais.

Ainda assim, por mais de uma década e meia após a promulgação da Constituição Federal, não houve significativa mudança na regulamentação do direito de acesso à informação pública no Brasil; pois embora houvesse prescrição de tal direito, carecia de maior concreção dos mecanismos previstos legalmente para alcançá-lo. Maior pressão internacional começou a atingir o país para que a efetiva regulamentação do direito ocorresse. Em decorrência de tais

pressões, houve a promulgação da Lei 11.111 de 5 de maio de 2005 (BRASIL, 2005), que tinha como objetivo direto a regulamentação da parte final do disposto no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal. Esta lei, que contava apenas com oito artigos, trazia previsões vagas a respeito de sigilo e acessos a informações e não previa mecanismos que possibilitassem o acesso.

Em 31 de janeiro de 2006, houve a promulgação do Decreto 5.687 (BRASIL, 2006), que ratificou o decidido na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção em outubro de 2003, tendo o Brasil se comprometido a adotar medidas para aumentar a transparência em sua administração pública, inclusive publicando informações e simplificando procedimentos para facilitar o acesso público às autoridades encarregadas da adoção de decisões.

É então, que a Lei nº 12.527 (BRASIL, 2011), de 8 de novembro de 2011, conhecida como ‘Lei de Acesso à Informação’ é promulgada. Esta lei gera uma inovação no ordenamento jurídico brasileiro pois além de estabelecer uma significativa mudança na positivação do direito de acesso à informação pública, estabelece mecanismos claros para a realização do acesso.

Neste sentido, dissertam SCARPINO e SILVEIRA (2014):

O processo de transparência dos atos públicos sofre um enforcement da pressão social, que redundam em leis como a LAI, a ponto de que, no futuro, não seja necessário buscar as informações mediante requerimentos, solicitação de cópias ou deslocamento à sede física do órgão governamental, elas estarão todas disponíveis nos portais- locais estes que hospedarão de fato o mundo governamental ao alcance de um clique, o e-government, tanto palco de prestação de serviços públicos virtuais, bem como de rápida e acessível consulta, e quiçá, palco de discussões virtuais, audiências públicas, recebimento e processamento de sugestões, coleta de melhorias.

Procedimento para exercício da transparência passiva - pedido, resposta, recursos e reclamações à órgãos públicos -, processo para classificação e desclassificação, e categorias de nível de sigilo de informações foram estabelecidos. Além disso, determinações a respeito de transparência ativa, consistente na que deve ser realizada pelo órgão de maneira espontânea, e responsabilização de agentes, caso haja descumprimento, também foram regulados, entre outros detalhes.

A Lei de Acesso à Informação já sofreu alterações. Foi regulada pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012 (BRASIL, 2012). Posteriormente, foram publicados os Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019 (BRASIL, 2019) e o Decreto nº 9.716, de 26 de fevereiro de 2019 (BRASIL, 2019), que efetuaram alterações no mencionado Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Pontua-se também, a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021 que recentemente provocou alterações na Lei de Acesso a Informações, sob o viés de buscar maior eficiência pública. Tais normas são por alguns identificadas como arranhões na efetivação do direito de acesso à

informação, e por outros, identificados apenas como estabelecadores de diretrizes práticas para a execução de tal direito.

#### **4 APLICAÇÃO PRÁTICA DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DE RIBEIRÃO PRETO/SP**

Do estudo da lei 12.527/11, verifica-se que houve, entre as inovações trazidas com o intuito de garantir a eficácia prática do direito de acesso a informação, a previsão de obrigação aos entes públicos da criação de um sítio eletrônico para a divulgação de informações a respeito de sua administração.

Objetiva-se identificar se “tais procedimentos favorecem o exercício da cidadania, em uma expressão ativa, cobrando os atos de seus governantes, pressionando por políticas, questionando gastos injustificados, notadamente, no estreito controle e verificação da prescrição da moralidade administrativa” (SCARPINO; SILVEIRA, 2014).

Segundo a Lei de Acesso à Informação, devem estar disponíveis para acesso público informações como as competências e estrutura organizacional do ente; endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros e registros de despesas; informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; além de respostas às perguntas mais frequentes da sociedade.

É previsto também em lei a obrigatoriedade de estarem disponíveis nos sítios a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações; a garantia de autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso; a indicação de local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; a adoção de medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência; bem como a criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para atender e orientar a população.

Para atestar se o previsto em lei realmente ultrapassou a mera previsão legal e se aplicou concretamente, procedeu-se a uma pesquisa com o escopo de estabelecer a efetividade do acesso às informações públicas, através de pesquisa prática e coleta de dados.

Para atingir o objetivo proposto, criou-se uma tabela-modelo, seguindo as informações mínimas estabelecidas pela Lei de Acesso a Informação, que deveriam constar nos sítios eletrônicos criados por municípios de uma região escolhida como base de estudo.

A tabela-modelo criada foi aplicada por três vezes em cada município, no decorrer dos anos de 2018 e 2019, em diferentes datas, para se garantir que nenhuma cidade fosse prejudicada por problemas eventuais, como falhas técnicas em seus *sites*, e para que haja uma maior confiança nos dados coletados. Após as três aplicações, foi elaborada a tabela final<sup>4</sup>, com as informações de cada uma das cidades, conforme a amostra abaixo:

Tabela 1 - Tabela-modelo com resultado da aplicação na cidade de Altinópolis-SP<sup>5</sup>

Questionário		Observações
<b>1) Quanto a estrutura organizacional:</b>		
1.1) Competências	SIM	
1.2) Legislação aplicável	SIM	
1.3) Principais cargos e seus ocupantes	SIM	
<b>2) Quanto a programas, projetos, ações, obras e atividades:</b>		
2.1) Indicação da unidade responsável	SIM	
2.2) Principais metas e resultados	SIM	
2.3) Indicadores de resultado e impacto	SIM	
<b>3) Quanto a repasses ou transferências de recursos financeiros:</b>		
3.1) Valor do empenho	SIM	
3.2) Valor da liquidação	SIM	
3.3) Valor do pagamento	SIM	
3.4) Favorecido	SIM	
<b>4) Quanto aos relatórios :</b>		
4.1) Relatório da Execução Orçamentária (RRO)	PARCIALMENTE	Link existente mas sem informação
4.2) Relatório da Gestão Fiscal (RGF)	PARCIALMENTE	Link existente mas sem informação
<b>5) Quanto a licitações realizadas e em andamento:</b>		
5.1) Editais, anexos e resultados	PARCIALMENTE	Presente apenas o edital.
5.2) Data, valor e objeto.	PARCIALMENTE	Presente apenas o edital.
5.3) Contratos firmados	PARCIALMENTE	Presente apenas o edital.
5.4) Aditamentos/re-ratificações	PARCIALMENTE	Presente apenas o edital.
5.5) Notas de empenho emitidas	PARCIALMENTE	Presente apenas o edital.
<b>6) Quanto a remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo:</b>		
6.1) Posto/função/emprego público	SIM	
6.2) Graduação	SIM	
6.3) Auxílios	SIM	
6.4) Ajuda de custo e quaisquer outras vantagens pecuniárias	SIM	
<b>7) Quanto a pedido de acesso à informação de forma física/pelo correio (SIC – Serviço de Informação ao Cidadão – Físico):</b>		
7.1) Formulário disponível	SIM	
7.2) Horário de atendimento presencial	NÃO	
<b>8) Instruções que permitam ao requerente comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade. (SIC – Serviço de Informação ao Cidadão – Digital).</b>	NÃO	
<b>9) Exigência de itens de identificação do requerente para solicitação por meio do E-SIC, que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação.</b>	NÃO	
<b>10) Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade</b>	NÃO	
<b>11) Banner na página inicial/Barra de identidade do Governo federal, contendo ferramenta de redirecionamento de página para o Portal Brasil e para o sítio principal sobre a Lei no 12.527, de 2011.</b>	SIM	
<b>12) Ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.</b>	SIM	
<b>13) Possibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos.</b>	SIM	
<b>14) Garantias da autenticidade/integridade das informações disponíveis para acesso.</b>	NÃO	
<b>15) Linguagem acessível a público geral.</b>	NÃO	
<b>16) Acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.</b>	NÃO	

Fonte: (MELARA, 2019)

Para aplicação da pesquisa, escolheu-se como base a Região Metropolitana de Ribeirão Preto/SP, que engloba as cidades de Ribeirão Preto, Altinópolis, Santo Antônio da Alegria,

<sup>4</sup> A totalidade das tabelas, bem como a tabela 1, podem ser obtidas da consulta em: MELARA, Maiara C. **Lei de Acesso à Informação: Um estudo de caso sobre a efetividade na região metropolitana de Ribeirão Preto/SP**. Orientador Prof. Me. Luiz Eugênio Scarpino Júnior. Novembro/2019. 95 folhas. (Graduação) – Direito, Faculdade de Direito “Lauro de Camargo”, Universidade de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto. 2019.

<sup>5</sup> Informações consultadas em <https://www.altinopolis.sp.gov.br/>.

Serrana, Brodowski, Batatais, Dumont, Guariba, Guatapar, Jardinópolis, Orlândia, Santa Rita do Passa-Quatro, São Simão, Cravinhos, Luiz Antnio, Pradópolis, Sertãozinho, Pitangueiras, Jaboticabal, Monte Alto, Barrinha, Serra Azul, Sales de Oliveira, Morro Agudo, Cassia dos Coqueiros, Cajuru, Mococa, Pontal, Santa Cruz da Esperança, Santa Rosa do Viterbo, Tambaú, Taquaral, Nuporanga e Taiuva.

Entre os resultados obtidos da pesquisa nos sítios disponibilizados pela prefeitura de cada uma das cidades mencionadas encontrou-se grande disparidade. Note-se a diferença dos dados obtidos nas consultas efetuadas nos sítios referentes as cidades de Guariba, com maioria de dados encontrados disponíveis para consulta, Serrana, de maneira contrária com pouca atenção ao previsto na Lei de Acesso  Informação, e Sales de Oliveira, que como a grande maioria dos sítios, apresentava alguns itens disponíveis e outros não.

Tabela 2 – Tabela comparativa com resultado na aplicação nas cidades de Guariba, Sales de Oliveira e Serrana.<sup>6</sup>

Questionário	Guariba	Sales de Oliveira	Serrana
<b>1) Quanto a estrutura organizacional:</b>			
1.1) Competências	SIM	NÃO	SIM
1.2) Legislação aplicável	SIM	NÃO	NÃO
1.3) Principais cargos e seus ocupantes	SIM	SIM	NÃO
<b>2) Quanto a programas, projetos, ações, obras e atividades:</b>			
2.1) Indicação da unidade responsável	SIM	SIM	NÃO
2.2) Principais metas e resultados	SIM	NÃO	NÃO
2.3) Indicadores de resultado e impacto	NÃO	NÃO	NÃO
<b>3) Quanto a repasses ou transferências de recursos financeiros:</b>			
3.1) Valor do empenho	SIM	NÃO	NÃO
3.2) Valor da liquidação	SIM	NÃO	NÃO
3.3) Valor do pagamento	SIM	SIM	NÃO
3.4) Favorecido	SIM	SIM	NÃO
<b>4) Quanto aos relatórios :</b>			
4.1) Relatório da Execução Orçamentária (RRO)	SIM	NÃO	NÃO
4.2) Relatório da Gestão Fiscal (RGF)	SIM	NÃO	NÃO
<b>5) Quanto a licitações realizadas e em andamento:</b>			
5.1) Editais, anexos e resultados	SIM	SIM	NÃO
5.2) Data, valor e objeto.	SIM	SIM	NÃO
5.3) Contratos firmados	SIM	PARCIALMENTE	NÃO
5.4) Aditamentos/re-ratificações	SIM	SIM	NÃO
5.5) Notas de empenho emitidas	NÃO	NÃO	NÃO
<b>6) Quanto a remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo:</b>			
6.1) Posto/função/emprego público	SIM	SIM	NÃO
6.2) Graduação	NÃO	NÃO	NÃO
6.3) Auxílios	SIM	NÃO	NÃO
6.4) Ajuda de custo e quaisquer outras vantagens pecuniárias	SIM	NÃO	NÃO
<b>7) Quanto a pedido de acesso  informação de forma física/pelo correio (SIC – Serviço de Informação ao Cidadão – Físico):</b>			
7.1) Formulário disponível	SIM	NÃO	NÃO
7.2) Horário de atendimento presencial	SIM	SIM	NÃO
<b>8) Instruções que permitam ao requerente comunicar-se, por via eletrônica ou telefnica, com o órgão ou entidade. (SIC – Serviço de Informação ao Cidadão – Digital).</b>	SIM	SIM	NÃO
<b>9) Exigência de itens de identificação do requerente para solicitação por meio do E-SIC, que dificultem ou impossibilitem o acesso  informação.</b>	NÃO	NÃO	NÃO
<b>10) Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade</b>	SIM	SIM	NÃO
<b>11) Banner na página inicial/Barra de identidade do Governo federal, contendo ferramenta de redirecionamento de página para o Portal Brasil e para o sítio principal sobre a Lei no 12.527, de 2011.</b>	SIM	NÃO	NÃO
<b>12) Ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso  informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.</b>	SIM	SIM	NÃO
<b>13) Possibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos.</b>	SIM	SIM	NÃO
<b>14) Garantias da autenticidade/integridade das informações disponíveis para acesso.</b>	SIM	NÃO	NÃO
<b>15) Linguagem acessível a público geral.</b>	SIM	SIM	NÃO
<b>16) Acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.</b>	SIM	SIM	NÃO

Fonte: Elaborada pela co-autora Melara.

<sup>6</sup> Informações consultadas em <https://www.guariba.sp.gov.br/>, <https://www.salesoliveira.sp.gov.br/> e <http://www.serrana.sp.gov.br/>.

Da análise dos dados obtidos dos sítios eletrônicos das trinta e quatro cidades da região-base, os resultados podem ser sintetizados segundo a seguinte tabela:

Tabela 3 – Tabela com resumo da aplicação nas trinta e quatro cidades da região-base.

<b>1) Quanto a estrutura organizacional:</b>	
1.1) Competências	Presente em 19 sítios.
1.2) Legislação aplicável	Presente em 27 sítios.
1.3) Principais cargos e seus ocupantes	Presente em 27 sítios.
<b>2) Quanto a programas, projetos, ações, obras e atividades:</b>	
2.1) Indicação da unidade responsável	Presente em 22 sítios.
2.2) Principais metas e resultados	Presente em 14 sítios.
2.3) Indicadores de resultado e impacto	Presente em 14 sítios.
<b>3) Quanto a repasses ou transferências de recursos financeiros:</b>	
3.1) Valor do empenho	Presente em 23 sítios, parcialmente presente em mais 1.
3.2) Valor da liquidação	Presente em 21 sítios.
3.3) Valor do pagamento	Presente em 26 sítios.
3.4) Favorecido	Presente em 27 sítios.
<b>4) Quanto aos relatórios :</b>	
4.1) Relatório da Execução Orçamentária (RRO)	Presente em 20 sítios, parcialmente presente em mais 4.
4.2) Relatório da Gestão Fiscal (RGF)	Presente em 21 sítios, parcialmente presente em mais 4.
<b>5) Quanto a licitações realizadas e em andamento:</b>	
5.1) Editais, anexos e resultados	Presente em 24 sítios, parcialmente presente em mais 4.
5.2) Data, valor e objeto.	Presente em 24 sítios, parcialmente presente em mais 4.
5.3) Contratos firmados	Presente em 25 sítios, parcialmente presente em mais 4.
5.4) Aditamentos/re-ratificações	Presente em 8 sítios, parcialmente presente em mais 3.
5.5) Notas de empenho emitidas	Presente em 10 sítios, parcialmente presente em mais 3.
<b>6) Quanto a remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo:</b>	
6.1) Posto/função/emprego público	Presente em 24 sítios.
6.2) Graduação	Presente em 4 sítios.
6.3) Auxílios	Presente em 5 sítios.
6.4) Ajuda de custo e quaisquer outras vantagens pecuniárias	Presente em 4 sítios, parcialmente presente em mais 1.
<b>7) Quanto a pedido de acesso à informação de forma física/pelo correio (SIC – Serviço de Informação ao Cidadão – Físico):</b>	
7.1) Formulário disponível	Presente em 23 sítios.
7.2) Horário de atendimento presencial	Presente em 23 sítios.
<b>8) Instruções que permitam ao requerente comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade. (SIC – Serviço de Informação ao Cidadão – Digital).</b>	Presente em 28 sítios.
<b>9) Exigência de itens de identificação do requerente para solicitação por meio do E-SIC, que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação.</b>	Ausente em 22 sítios.
<b>10) Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade</b>	Presente em 18 sítios, parcialmente presente em mais 1.
<b>11) Banner na página inicial/Barra de identidade do Governo federal, contendo ferramenta de redirecionamento de página para o Portal Brasil e para o sítio principal sobre a Lei no 12.527, de 2011.</b>	Presente em 13 sítios, parcialmente presente em mais 3.
<b>12) Ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.</b>	Presente em 26 sítios.
<b>13) Possibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos.</b>	Presente em 14 sítios.
<b>14) Garantias da autenticidade/integridade das informações disponíveis para acesso.</b>	Presente em 17 sítios.
<b>15) Linguagem acessível a público geral.</b>	Presente em 27 sítios.
<b>16) Acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.</b>	Presente em 8 sítios.

Fonte: Elaborada pela co-autora Melara.

Da análise das informações obtidas como resultado, notou-se primeiramente que nenhuma das trinta e quatro cidades da região pesquisada possuem a totalidade dos itens que deveriam estar disponíveis para acesso de seus cidadãos. Portanto, com exceção de oito municípios que não possuem a obrigação legal<sup>7</sup>, todas as cidades da Região Metropolitana não cumpriram totalmente suas obrigações legais e não garantem o acesso a todas as informações conforme determina a Lei 12.527/11.

<sup>7</sup> Em razão de não possuírem a população de dez mil habitantes oficialmente na data de início do estudo, conforme artigo 8º da Lei de Acesso à Informação.

Por outro lado, verificou-se que quase a totalidade dos municípios da região analisada disponibilizaram mecanismos para que os cidadãos efetuassem pedidos e obtivessem as informações que não encontraram prontamente disponibilizadas. Pontue-se que não se encontram disponíveis pelos sítios todas as formas de realização de pedidos determinadas pela Lei de Acesso à Informação, assinalando que as cidades, de alguma das formas, aceitam pedidos. Somente novas pesquisas podem demonstrar a eficácia desta forma de acesso a dados.

Verificou-se também que, de forma quase total, os municípios disponibilizam as informações determinadas por lei sem garantir que a informação consiga ser entendida pelo cidadão que a recebe. Ainda que os sítios se encontrem escritos em linguagem acessível a maior parte da população, conforme se verifica no item 15 da tabela acima, os documentos como editais e relatórios, onde de fato se encontram as informações relevantes, não se encontram em linguagem acessível. De forma majoritária, ocorre a disponibilização de informações contábeis, administrativas e jurídicas com termos específicos de cada área, que dificultam ou até mesmo impossibilitam a compreensão dos dados por parte da maioria da população. É uma clara incongruência ao que determinam os princípios norteadores do direito de acesso à informação.

Nesse sentido, de forma bastante negativa, houve destaque do item de número quatro, consistente na disponibilização do Relatório de Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal. Tais relatórios, que possuem grandes fatias das informações que deveriam ser disponibilizadas a respeito da utilização das verbas públicas, não estavam disponíveis na maior parte dos municípios; e nos que estavam disponíveis a sua compreensão era quase impossível devido a terminologia totalmente técnica e a ausência de identificação da origem das verbas e dados ali disponibilizados.

Foi possível notar, ainda, da análise do item 16, que não há preocupação por parte dos municípios no tocante a acessibilidade de pessoas com deficiência. A maioria dos sites não possuem, por exemplo, mecanismos de adaptação a daltônicos e pessoal com problemas de visão que necessitam aumento no tamanho dos dados.

Quando da análise do item 6, que trata a respeito da disponibilização de informações referentes a ocupantes de cargos públicos, verifica-se que 24 dos 34 sítios disponibilizam informações referentes ao posto/função/emprego público desenvolvido, uma taxa de 70,5 por cento, o que poderia dar a impressão de que há dados suficientes disponibilizados. Entretanto, quando analisado se informações importantes como a graduação dos ocupantes destes cargos e auxílios, ajudas de custos e quaisquer outras vantagens pecuniárias recebidas se encontram disponíveis, verificamos que apenas 4/5 municípios dos 34 disponibilizam esse tipo de

informações, uma taxa por sua vez de 13,2 por cento. Nota-se, portanto, uma seleção das informações a serem disponibilizadas.

Outro item que merece ser destacado é o referente a possibilidade de gravação das informações em diferentes formatos eletrônicos. Tal previsão legal buscaria possibilitar que o cidadão, com cópia dessas informações, procura-se verificar sua autenticidade junto a outros entes ou se utiliza-se destas cópias, por exemplo, em um processo administrativo ou judicial. Infelizmente, nem metade dos sítios eletrônicos analisados oferecem essa possibilidade, segundo determina a Lei de Acesso a Informação.

Por fim, ao decorrer da pesquisa foi possível constatar que, de modo geral, os municípios não disponibilizam de maneira organizada e acessível as informações. Localizar um dado no sítio demanda de vários minutos até horas de dedicação. Um cidadão, com seus afazeres diários, muito provavelmente teria que deixar de buscar a informação pela dificuldade excessiva de obtê-la.

Também nesta linha, a Lei 12.527/11 determina que estejam junto às informações garantias de autenticidade/integridade das informações disponíveis para acesso. Os *sites* que as possuem disponibilizam garantias de autenticidade apenas como menções a data e local de publicação do edital mencionado, o que despenderia de nova busca em novos locais para a tal verificação.

Além disso, muitos *sites* apresentam problemas técnicos de disponibilização. Durante a pesquisa verificou-se que não raramente os sítios eletrônicos apresentam problemas de manutenção, erro de carregamento, links quebrados, informações indisponíveis, ou simplesmente, se encontravam “fora do ar”.

Em suma, da análise das informações obtidas como resultados e de alguns apontamentos aqui efetuados, constata-se que foi encontrada grande disparidade entre os sítios eletrônicos disponibilizados entre os municípios da região analisada, sendo que nenhum cumpriu integralmente o determinado em lei.

É possível concluir que um cidadão, ao tentar realizar o acesso às informações públicas que deveriam se encontrar disponibilizadas encontrará dificuldades que irão do acesso aos *sites* que possuem problemas técnicos, dificuldade de localização das informações, até dados incompletos e com pouca ou nenhuma garantia de autenticidade e dificuldade para obtenção de cópias destas informações.

Além disso, de forma quase total, nenhum município se preocupou em garantir o entendimento das informações disponibilizadas; demonstrando que a criação dos sites se deu

meramente por imposição legal, sem que tenha ocorrido uma mudança e conscientização cultural dos administradores públicos e da população de modo geral.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A aplicação do princípio da fraternidade na sociedade, que pode se dar de inúmeras maneiras, foi aqui analisada através de uma visualização conjunta a sua atuação com direito do acesso a informações públicas, pois como verificado, uma verdadeira sociedade fraterna é aquela onde seus cidadãos obtém acesso aos dados e informações a respeito da administração pública e realizam uma democracia participativa.

A Lei de Acesso à Informação, que regulamenta o direito constitucional de acesso, por qualquer cidadão, às informações produzidas e armazenadas pelo governo brasileiro, tem fulcro nos artigos 5, inciso XXXIII, e 216, parágrafo 2º, da Constituição Federal.

Esta lei positiva direitos que, se concretizados, impulsionam uma série de movimentos, como os de combate à corrupção que ocorrem nos tempos atuais, além de permitir uma maior participação popular na administração pública, características de uma sociedade fraterna e de uma democracia participativa.

Entretanto, mesmo estando em vigor há quase dez anos, e, mesmo contendo expressa e detalhadamente itens obrigatórios de divulgação ao público por meio de sítios *online*, pouco se encontra realmente divulgado aos cidadãos brasileiros, contrariando a lei 12.527/11, que trouxe, em seus artigos 6º e 7º, a previsão legal de que cabe as entidades do poder público gerir, bem como orientar e garantir o acesso e a proteção das informações quando necessário; e no artigo 8º, que prevê quais as informações mínimas devem se encontrar disponibilizadas de prontidão para os cidadãos.

Conforme verificado em pesquisa realizada, onde houve análise de todas as informações que deveriam estar disponíveis em cada um dos sítios eletrônicos da região metropolitana de Ribeirão Preto/SP, a eficácia prática da Lei 12.527/11, é baixa. Diversas incongruências com a Lei de Acesso a Informação foram localizadas, além de diversos problemas que impediriam o verdadeiro acesso a dados e informações públicas pela população.

Enfim, a Lei de Acesso à Informação trouxe uma importante efetivação de um direito fundamental, o direito de acesso à informação. Tal norma, importante para proporcionar o fomento da participação popular na administração pública, ainda não tem ocorrido de forma real no cotidiano dos cidadãos da região analisada, contrariando toda a busca de uma democracia fraterna, inclusive e ainda mais participativa.

Pelo atual estado, esperasse que práticas mais responsivas, inclusive advindas de participação cidadã, possa colaborar no aprimoramento da eficácia da legislação.

A prevalência de conteúdos legislados demanda a coparticipação, em que todos os atores possam sentir-se pertencidos pelas decisões e abrangidos nos atos que tenham interesse público.

A fraternidade constrói-se mediante ações efetivas que não sejam outorgadas dos poderes constituídos, senão como densificação da vontade cidadã como *enforcement* natural e ético do cotidiano da gestão pública tal qual como concreção da transparência.

A transparência imbrica-se como pressuposto para institucionalização naturalizada da fraternidade nas relações Estado-cidadão-Estado.

Observa-se que a adoção de práticas que possam incluir o cidadão como integrante - e não mero espectador – das decisões públicas, através do compartilhamento das informações públicas nos respectivos portais, implica em corresponsabilizar a toda a sociedade no monitoramento, acompanhamento e avaliação das políticas públicas.

Empoderando-se institucionalmente de ferramentas que garantam a transparência, a cidadania se faz abraçada pelo sistema normativo, de forma a trazer um senso natural de co-governança. A fraternidade – o sair de si rumo ao outro – deve ser naturalizada como parte de se viver em sociedade.

Com este estudo, buscou-se ilustrar a avaliação sobre a eficácia do instrumento legal posto para fins de transparência e que, se bem acompanhado, monitorado e cobrado, poderá aprimorar o funcionamento da coisa pública – para tornar os assuntos do Estado mais próximos do cidadão em geral, permeando um senso de autorresponsabilidade na gestão.

## REFERÊNCIAS

BAGGIO, Antonio Maria. **O princípio esquecido: fraternidade na reflexão atual das ciências.** Vol. 01 São Paulo: Cidade Nova, 2008.

\_\_\_\_\_, Antonio Maria (2013) "**The Forgotten Principle: Fraternity in Its Public Dimension,**" *Claritas: Journal of Dialogue and Culture*: Vol. 2: No. 2, Article 8. Available at: <https://docs.lib.purdue.edu/claritas/vol2/iss2/8>.

BARCELLOS, Ana Paula; BARROSO, Luís Roberto. Comentários ao preâmbulo. In CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar; SARLET, Ingo W; STRECK, Lenio L. (Coords). **Comentários à Constituição do Brasil**, São Paulo, Saraiva/Almedina. 2013, p. 105-107.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade.** 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

COSTA, Célia. **O Arquivo Público do Império: o legado absolutista na construção da nacionalidade.** Estudos Históricos, Rio de Janeiro, vol. 14, n. 26, 2000, p.217-231.

Disponível

em:<http://www.uel.br/pessoal/jneto/gradua/arquivologia/recdida/arquivopublicodoimperio.pdf>  
Acesso em: 3 maio 2021

FRANÇA. (1789) Assembleia Nacional Constituinte da França. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.** Disponível em: Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 | Conseil constitutionnel (conseil-constitutionnel.fr) Acesso em: 08 mai. 2021.

FONSECA, Reynaldo Soares da. **O princípio jurídico da fraternidade na jurisprudência do STF e do STJ.** EASJUR, [s. l.], 30 abr. 2020. Disponível em:

<http://escola.defensoria.df.gov.br/easjur/files/posts/25.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2021.

JABORANDY, Clara Cardoso Machado. **A Fraternidade no Direito Constitucional Brasileiro: um instrumento para proteção de direitos fundamentais transindividuais.** 204 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

JABORANDY, Clara Cardoso Machado; MACHADO, Carlos Augusto Alcântara; FONSECA, Reynaldo Soares da. **A (In)Completo da Teoria dos Direitos Fundamentais Sociais: A compreensão dos direitos e deveres fundamentais a partir do princípio esquecido da fraternidade.** Revista Pensamento Jurídico, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 235-258, jul./dez. 2019.

LIMA, Márcia H.T. de Figueiredo; CORDEIRO, Helena C. D.; GOMES, Claudiana A. S. **Antecedentes e perspectivas do Direito à Informação no Brasil: a Lei de Acesso à Informação como marco divisor.** In: MOURA, Maria Aparecida (Org.). A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões. Disponível em [https://www.ufmg.br/proex/cpinfo/cidadania/?page\\_id=32&page=2](https://www.ufmg.br/proex/cpinfo/cidadania/?page_id=32&page=2).

LUBICH, Chiara. A fraternidade no horizonte da cidade, Discurso sobre o Movimento Político pela Unidade à Câmara Municipal de Trento, Itália, em 8/6/2001, Abba, S. Paulo, vol. VI, n. 3., 2003.

MELARA, Maiara C. **Lei de Acesso à Informação: Um estudo de caso sobre a efetividade na região metropolitana de Ribeirão Preto/SP.** Orientador Prof. M.E Luiz Eugênio Scarpino Júnior. Novembro/2019. 95 folhas. (Graduação) – Direito, Faculdade de Direito “Laudo de Camargo”, Universidade de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. (1948) **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em:<<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2020.

PEREIRA, Tiago Rodrigues, SAYEG, Ricardo, NEVES, Luciane Sabbatine. **A sociedade Fraterna e o Princípio da Fraternidade**. Revista Jurídica Unicuritiba. Curitiba.V.05, n.62, p.28-55, V. Especial Dezembro. 2020. Disponível em:  
<https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/viewFile/4842/371373002>.

SCARPINO JUNIOR, L. E.; SILVEIRA, S. S. . A EFETIVAÇÃO DO EXERCÍCIO DE CIDADANIA NA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO. In: Jonathan Barros Vita; Marcos Augusto Maliska. (Org.). Direitos fundamentais e democracia II. 1ed.Florianópolis: CONPEDI, 2014, v. , p. 323-339, Disponível em  
<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=efaf8fe94a274cae>.

SOLCI, L. H. C. (2019). **Acesso à informação pública no Brasil: do Império à República**. ÁGORA: Arquivologia Em Debate, 30(60), 75–100. Recuperado de  
<https://agora.emnuvens.com.br/ra/article/view/823>. Acesso em 03 maio 2021.