



X Congresso Português de Sociologia
Na era da “pós-verdade”? Esfera pública, cidadania e qualidade da democracia no Portugal contemporâneo
Covilhã, 10 a 12 de julho de 2018

ÁREA TEMÁTICA: Globalização, Política e Cidadania.

Democracia e accountability: mecanismos de controle. A construção do modelo de transparência pública em Portugal e a análise dos parâmetros propostos para a comunidade europeia.

GUIMARÃES, Edyvar de Mattos .Mestre e doutorando em Sociologia Política;
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF; guimarvix@hotmail.com.

AZEVEDO, Nilo Lima de. Doutor em Sociologia Política; Universidade Estadual do Norte
Fluminense Darcy Ribeiro – UENF; azevedo.nilo@uol.com.br

Resumo / Resumen / Abstract / Résumé

As questões que envolvem a formulação do modelo de transparência pública em Portugal, a partir da história de criação da legislação e considerando as propostas da União Europeia para os países membros. Relaciona-se com nossa tese de doutorado onde poderemos comparar os modelos europeu e latino americano de transparência. É uma metodologia de análise comparativa dessas legislações e documentos institucionais (Lei Modelo, Atas, Programas, Manuais, Textos para Debates) que possibilitará observar como se deu a difusão da política de acesso à informação segundo o embate de interesses em relação a esse tema. Uma das estratégias de inserção internacional é a capacidade de determinados Estados em difundir a sua política para outros países. Recurso crítico para esse fim é a transferência de princípios e modelos legislativos para o arcabouço jurídico interno de outros países, o que não ocorre de maneira uniforme, simples, e alheio aos interesses domésticos e conjunturais.

Palavras-chave / Palabras clave / Keywords / Mots-clés:

Democracia; accountability; cidadania; transparência pública

XAPS 72734

Este trabalho analisa a Diretiva 2003/98, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro de 2003, relativa à reutilização de informações do sector público e sua internalização na legislação portuguesa visando a conhecer os aspectos relacionados à política pública de transparência, reconhecendo essa política como importante instrumento na definição de mecanismos de *accountability*.

1. Lei de Acesso à informação e Diretiva europeia

Os textos referentes à política de acesso à informação para a análise são os que seguem:

PORTUGAL: Lei de Acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos – lei nº 26, de 22 de agosto de 2016.

A Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, e a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho são aquelas que determinam os objetivos quanto à transparência pública, incluindo matéria ambiental, e que Portugal introduz em sua legislação mediante a promulgação da Lei nº 26/2016, publicada em 22 de agosto, cuja vigência iniciou-se em 01 de outubro de 2016¹.

Portugal possuía anteriormente duas leis que trataram do assunto: a Lei nº 46/2007 (Lei de Acesso aos Documentos Administrativos - a LADA) e a Lei nº 19/2006 (Lei de Acesso à Informação Ambiental). Ambas, conseqüentemente, estão revogadas pela lei 26/2016.

A nova lei 26/2016 é objeto de nossa análise comparativa nos itens que tratam de transparência pública. A lei portuguesa “aprova o acesso à informação administrativa e ambiental” além da reutilização desses documentos e, por isso, da parte específica não nos deteremos em face da definição dos objetivos deste trabalho.

2. Transparência, acesso à informação e *accountability*

A transparência é definida como dar publicidade às informações retidas, tornando-as do conhecimento de todos, de forma inteligível, com clareza, exatidão e completude. A transparência nas informações inerentes à administração pública, inerentes à essa atividade do Estado na gestão de recursos com interesse coletivo, tem dois aspectos fundamentais para caracterizá-la: o primeiro deles é que a informação é transparente quando podemos compreendê-la, que seja de tal forma que um indivíduo de

conhecimento médio seja capaz de apreender. Por suas características, a informação transparente é aquela que tem visibilidade – passível de ser vista, encontrada, localizada – que seja clara. Costumamos nos referir a um espelho como turvo se não nos vemos com a clareza necessária e, da mesma forma, a informação transparente precisa ser visivelmente clara. O outro, e não menos importante, é que seja utilizável, que seja capaz de produzir nova informação a partir de inferências, que tenha, portanto, qualidade informativa.

To be visible, information must be reasonably complete and found with relative ease. [...]

Transparency is about information, and if information is not visible than the first and primary meaning of the parent-word, “transparent” —having to do with light and visual properties— loses its relevance. Just because something is public does not mean it is visible. (grifo nosso). To be visible, information must reflect a high degree of completeness. “Poor *visibility*,” means that we are not seeing a complete picture. (Michener & Bersch, 2011, p. 9).ⁱⁱ

As possibilidades de acesso à informação podem se dar por um procedimento que concede acesso imediato, direto, a partir de uma ação proativa da administração pública, o que denominamos de transparência ativa, ou, como usaremos neste trabalho, de uma forma passiva, onde a administração precisa ser solicitada, requerida, para que se manifeste fornecendo o que se pede.

A questão da transparência na informação dos governos democráticos – ou ditos assim – está no âmbito da *accountability*: mecanismo que oferece condições aos governados para que, conhecendo o processo, possam modificá-lo, alterá-lo, e garantam assim seu objetivo de eficiência e eficácia no atendimento de suas necessidades, mecanismos que propiciem a intervenção direta e, se não possível, pelo menos a influência dos interessados sobre as orientações dos que governam.

Accountability remete à necessidade de controle dos governos e dos representantes no Estado democrático moderno. Os mandatos representativos estabelecem relações da sociedade com o Estado que necessitam de um dispositivo que permita estabelecer uma verificação nos propósitos e objetivos das ações dos que estão incumbidos de nos representar. O mecanismo é do tipo que aplica sanção na atuação daquele que se submete a uma eleição – no mínimo com a perda dos votos e a consequente não

reeleição. É o que os autores denominam de responsabilidade cobrada verticalmente ou *accountability* vertical. Em outro aspecto, a *accountability* pode ser denominada de horizontal ao tratar de instituições que fiscalizam e atuam entre si e a administração pública; são instituições que concorrem entre si em suas competências, atribuindo sanções, punições, e atuam na verificação da execução das políticas públicas. Ou, ainda, a *accountability* societal em que parte da sociedade organizada fora do âmbito público exercita o seu direito de cobrar da administração, dos eleitos e dos que exercem posições públicas de gestão de recursos. São ferramentas disponibilizadas para o exercício do controle social sobre a aplicação de recursos públicos, o controle social como parte da *accountability* societal. Estabelece-se uma relação entre os poderes, entre órgãos da administração e entre a sociedade e esses entes. Assim, *accountability* é algo além de cobrar a reponsabilidade do eleito, do representante e sua relação com os eleitores, ou de uma instituição pública e seu funcionamento dentro de parâmetros definidos; vai além disso, estabelecendo a ligação entre a sociedade e a estrutura público-burocrática de Estado. Torna-se, dessa forma, necessária às condições de existência de um Estado democrático de direito. Um grupo liderando, defendendo posições, utilizando a estrutura burocrática estatal para esta finalidade e, por mecanismos de *accountability*, é possível avaliar que sua atuação esteja em conformidade com o interesse dos liderados. Da mesma forma, garante que a atuação dos órgãos e entes públicos se dê dentro de parâmetros especificados, em todos os níveis, pela fiscalização dos órgãos horizontais de controle, capazes de reparar, prevenir ou punir.

HA (*horizontal accountability*) refers to a subset of these interactions. It deals exclusively with those that share a common characteristic: they are undertaken by a state agency with the explicit purpose of preventing, cancelling, redressing and/or punishing actions (or eventually non-actions) by another state agency that are deemed unlawful, whether on grounds of encroachment or of corruption. (O’Donnel, 2005, p. 35).ⁱⁱⁱ

A descrença na gestão de recursos pela administração pública pode pôr em questão a própria legitimidade da existência do Estado. Legitimidade entendida aqui como a crença, a verdadeira “fé” que os cidadãos possuem na justificação de existência do Estado, princípio da dominação racional-legal weberiana. Legitimidade decorre da percepção que temos da instituição “justa”, imbuídos de atender nossos reclames,

providenciar a atenção de nossas necessidades. Rompida a legitimidade, o Estado se vê em graves consequências frente a crise estabelecida com a sociedade e o descrédito da base racional-legal (Cohn, 1999).

Com essas definições, a análise dos textos legais está centrada em alguns pontos relevantes que incidem neste tipo de norma: a legislação existente, as definições de informação pública (e, conseqüentemente, o que é secreto ou o que é reservado), os prazos para atendimento das solicitações, os órgãos governamentais aos quais a lei se aplica, a forma como se dá o direito de acesso do cidadão às informações públicas, os órgãos recursais – caso existam.

Buscamos identificar a legislação que se aplica à transparência passiva e as formas como é legislado o acesso do cidadão às informações públicas. Procuramos fazer a análise de um ponto de vista não-jurídico (sem atentar para os rigores das definições legais), mas buscando, sim, identificar, do ponto de vista da relação do Estado com o indivíduo, até onde esse direito de acesso à informação pública está garantido.

3 A Diretiva 2003/98 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro de 2003, relativa à reutilização de informações do setor público.

A diretiva trata da reutilização de documentos e inclui o acesso à informação administrativa que se encontra na posse do setor público.

O próprio texto da diretiva explicita a necessidade de compatibilizar transparência com os interesses do mercado de forma a impedir a distorção econômica e, dessa forma, garantindo a exploração da informação retida no setor público de forma igualitária e homogênea. A diretiva tem ambições que vão além da garantia de acesso à informação pública. Também busca estabelecer critérios para garantir que empresas que utilizam conteúdos digitais tenham oportunidades iguais no mercado. Por isso a necessidade de harmonizar regras mínimas de reutilização de documentos na posse do setor público entre todos os países da UE.

Nas suas considerações, argumentando pela necessidade de deliberar por via de uma diretriz que irá orientar toda a UE, lista uma série de informações nas áreas sociais, econômicas, geográficas, meteorológicas, turísticas, empresariais, sobre patentes e educação, que o setor público produz e tem a posse. A diretiva quer garantir que essas informações possam ser exploradas por empresas europeias, autorizando o acesso e

permitindo que a utilização desses conteúdos possa se transformar em recursos importantes para a produção.

A diretiva trata de acesso à informação, mas fundamentalmente trata da reutilização de tudo aquilo que está na posse do setor público, acumulado ou criado, e possa vir a ser objeto de produção de conteúdo de forma a gerar resultados econômicos, científicos. Conclui que é imperioso harmonizar as legislações dos países constituintes da UE para que se possa garantir a concorrência no mercado interno sem distorções e criando campo propício para garantir resposta aos desafios tecnológicos.

O objetivo da diretiva é claro e definido: a reutilização das informações em poder do setor público. As referências ao acesso à informação administrativa existem, mas são quase sempre interpretados de forma indireta a partir das definições expressas na diretiva. Entretanto, ainda nas considerações iniciais, a diretiva declara que a divulgação de todos os documentos em posse do setor público “é um instrumento fundamental para alargar o direito ao conhecimento, que constitui um princípio fundamental da democracia”, item 16 da Diretiva 2003/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Novembro de 2003.

A definição de documento, que abrange “qualquer representação de actos, factos ou informações — e qualquer compilação destes — na posse dos organismos públicos, seja qual for o seu meio (papel, suporte electrónico, registo sonoro, visual ou audiovisual)” é suficientemente ampla para permitir livre acesso aos cidadãos a quaisquer informações de posse do setor público, apenas limitadas por aquelas que estão sujeitas às restrições de acesso legalmente estabelecidas e cuja posse por organismos públicos possa garantir sua reutilização por meio de autorização ou, se for adequado, via licença. A licença deverá ser disponibilizada em formato digital e ser processada eletronicamente.

A preocupação em garantir a possibilidade de exploração comercial pela reutilização também está na definição dos emolumentos a serem pagos e cujo montante deverá ser tal que não impeça a viabilização do investimento. “Sempre que forem cobrados emolumentos, a receita total proveniente do fornecimento e da autorização de reutilização de documentos não poderá exceder o custo da sua recolha, produção, reprodução e divulgação, acrescido de uma rentabilidade razoável para o investimento”, texto do artigo 6º (Diretiva 2003/98/CE, 2003).

Aos que requisitam a reutilização de documentos e, portanto, os que solicitam acesso à informação sob guarda do setor público, devem ser informados dos recursos à disposição para contestar decisões em relação aos seus pedidos.

Está ressalvado a garantia do cumprimento dos princípios relativos à proteção de dados pessoais, objeto de regulamento específico da UE.

Da mesma forma, estão ressalvados e, portanto, não passíveis de autorização pelo setor público com fins de reutilização, os documentos resguardados pelos direitos de propriedade intelectual de terceiros: “[...] a expressão «direitos de propriedade intelectual» refere-se apenas aos direitos de autor e direitos conexos (incluindo formas de protecção sui generis). A presente directiva não é aplicável a documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, tais como patentes, modelos e marcas registados”.

A exceção à reutilização de documentos está explicitada na Diretiva e se aplica, além dos documentos protegidos por direito de propriedade intelectual, àqueles documentos não acessíveis por questões atinentes à segurança do Estado, de defesa ou da segurança pública, documentos na posse de instituições culturais e de estabelecimentos de ensino e pesquisa, entre outros.

E, ainda nas definições constantes da Diretiva 2003/98/CE, a reutilização de documentos é, essencialmente, a aplicação para fins diferentes do fim inicial do serviço público, comercial ou não, por qualquer pessoa singular ou coletiva^{iv}.

Destaca ainda que “[...] os documentos serão postos à disposição através de meios electrónicos”, artigo 3º (Diretiva 2003/98/CE, 2003).

A diretriz estabelece prazos – 20 dias prorrogáveis por mais 20 – para que se ponha à disposição os documentos solicitados e que se ofereça a licença definitiva caso seja necessária. Do artigo 4º, item 2 (Diretiva 2003/98/CE, 2003).

Todos os itens estão internalizados na legislação portuguesa de acesso à informação e é o que está descrito a seguir.

3.1 A definição de Informação Pública:

O artigo 3º da lei portuguesa, lei nº 26/2016, ainda no rastro da legislação anterior, define o que são documentos administrativos e que devem ser colocados ao acesso da população. Veremos também que na legislação portuguesa há preocupação com os

chamados dados pessoais, o que a União Europeia regulamentou recentemente (v. item 3.8).

A definição contida no texto legal português considera que se trata de qualquer conteúdo na posse dos órgãos e/ou entidades integrantes da administração pública portuguesa (v. notas 8 e 9) estejam estas informações (“conteúdo ou parte de conteúdo”) contidas em qualquer tipo de suporte (escrito, eletrônico, ou outra qualquer forma material)^v. Nesta definição, estão incluídos, explicitamente, as informações que tratam de emissão de atos e regulamentos da administração, contratações públicas, gestão orçamentária e financeira (ou seja, o planeamento orçamentário e a gestão de sua execução, com a aplicação de recursos e despesas públicas), gestão de recursos humanos incluindo recrutamento, avaliação, poder disciplinar.

Entretanto, em seguida, o artigo (no seu item 2) sentencia as exceções aplicáveis e passa a listar: notas pessoais, comunicações eletrônicas, esboços e apontamentos; os documentos referentes à reunião do Conselho de Ministros (ou de Secretários de Estado)^e documentos que envolvam relações diplomáticas.

Estes itens não são considerados como documentos administrativos que possam ser colocados à disposição de quem os solicite e os possa, segundo seu interesse, reutilizar. Essa é outra definição contida na lei portuguesa: a reutilização, também no item 1 (alínea g) do artigo 3º da lei nº 26/2016. Reutilizar tem o sentido da utilização dada às informações disponibilizadas e sua destinação diferente da finalidade de serviço público inicial para a qual foi produzida. É exatamente isso que a lei vai regular: o acesso e a reutilização da informação produzida no âmbito da administração pública.

3.2 Os organismos, órgãos, entes e poderes que estão sujeitos à lei

São aplicáveis a todos os órgãos definidos na lei nº 26/2016, no artigo 4º, com destaque para os órgãos de soberania. Na Constituição Portuguesa de 1976, em seu artigo 110º, estão definidos e são: o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais.

Aqui estão colocados o cerne do Estado português, o que inclui o judiciário como poder soberano da República. E, portanto, contemplados os três poderes como os conhecemos no Brasil (a estruturação político-administrativa e territorial portuguesa diverge da brasileira e, por isso, nossa observação), além do Presidente da República, que “é um órgão político, mas não é um órgão administrativo” (DIOGO, 2016, p. 208),

aproximando-se muito mais “da ideia de um poder moderador” (Presidência da República Portuguesa, 2018).

Em seguida estão contemplados a administração direta e indireta e a administração autônoma (inclui as autarquias). Estão incluídas no âmbito da lei, as empresas públicas, os institutos públicos, as associações e fundações públicas. A lei 26/2016, no artigo 4º, estabelece um amplo campo de competência da aplicação do diploma legal.

3.3 Os meios possíveis de serem utilizados por quem solicitar a informação pública em poder da administração

A característica que deve informar esse tipo de legislação, referido ao acesso às informações retidas pela administração pública, é a facilitação, é a proposição de tornar simples, de fácil consecução, o acesso à informação pública. Assim, buscam ressaltar a possibilidade de utilizar a forma mais econômica e mais acessível à disposição de cada interessado para formular o pedido de informação.

O artigo 12 da lei portuguesa prescreve a necessidade de solicitação escrita utilizando requerimento próprio e assinatura do interessado. A solicitação fica submetida a exigências que podem reduzir as possibilidades de solicitação especialmente em tempo de viabilização, via meios eletrônicos, de qualquer aspecto de interação com o Estado. Como exemplo, citamos o Brasil, onde é possível fazer qualquer solicitação pela internet sem sequer sair de casa. Fizemos um teste, utilizando recursos de internet, com os sites dos órgãos de administração portuguesa: Câmara Municipal de Coimbra, Câmara Municipal de Lisboa e Câmara Municipal do Porto^{vi} (a metodologia e os resultados^{vii}, comentados, farão parte do texto final de nossa tese de doutoramento).

A lei faz referência a possibilidade de um pedido verbal, o que, portanto, afastaria a necessidade de assinatura; a menos que se reduza a termo a solicitação verbal e então seja solicitada a assinatura do requerente. A lei, ainda, registra que esse pedido verbal pode ser aceito pela entidade, devendo sê-lo – e, portanto, obrigatório - nos casos relatados em lei^{viii}.

3.4 As exigências da lei para que se possa fazer uma solicitação

As leis de transparência analisadas estão informadas por princípios. Mesmo quando não estão explícitos, estão no texto legal de outras formas, na maioria dos casos (v. o

item 3.9). Especialmente quanto às exigências ao solicitante para formular seu pedido, a lei ressalta o impedimento da administração de exigir motivação quanto à solicitação.

O princípio é o da não motivação, da não exigência de causa para a solicitação. E, do outro lado, a administração não pode fazer exigências que inviabilizem a solicitação. Aquele que pergunta não precisa apresentar uma explicação ligado à utilização que fará da informação.

O artigo 5º esclarece que “não há necessidade de enunciar qualquer interesse”, ou seja, está isento de apresentar qualquer motivação para solicitar uma informação ou acesso aos documentos administrativos – como trata a lei portuguesa – e está garantido a todos o acesso a esses documentos (Lei nº 26, 2016, artigo 5º).

3.5 Os prazos para o atendimento da solicitação

No caso português, os prazos são de dez dias para responder ao solicitante, prorrogáveis por dez dias a partir de fundamentação adequada. Excepcionalmente, caso o volume ou complexidade das informações requeridas o exija, pode ser prorrogado pelo prazo máximo de dois meses.

A negativa de acesso, total ou parcial, deverá ser informado por escrito, indicando as formas de recurso dessa decisão e nomeando, para o conhecimento do solicitante, o órgão recursal e a possibilidade da intimação judicial da entidade requerida. Existe a obrigação legal de informar qual a entidade detém a informação, se for do conhecimento, e, caso não a detenha, também deverá informar. Caso haja um pedido abusivo, que possa ensejar uma quantidade de documentos repetidos e requeridos em quantidade excessiva, as entidades estão livres de atender sem, no entanto, afastar o direito de queixa do requerente.

3.6 Como recorrer em caso de negativa de acesso.

Quais são os casos nos quais, não satisfeito com a qualidade da resposta ou com a não existência de resposta, poderá o interessado recorrer?

Esta é uma das questões mais relevantes nas leis de transparência haja vista que, negada a resposta ou fornecida de forma incompleta ou até incorreta, como poderá o interessado buscar uma autoridade que possa exigir da administração que forneça o que foi solicitado da forma mais aproximada ao que deseja saber o requerente?

Excluindo-se os casos de restrição de acesso previsto na lei portuguesa e a proteção dada às informações de caráter pessoal (v. o item 3.8), todas as demais informações

detidas ou produzidas pela administração pública são passíveis de conhecimento público. Caso sejam solicitadas e recebam como resposta a negativa de acesso, haverá possibilidade de recurso a uma instância superior.

Em caso de falta de resposta, parcial ou total, no prazo previsto, ou outra limitação imposta, o requerente tem a possibilidade de recurso a órgão superior, no caso a CADA – Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, em prazo de até 20 dias após decorridos os prazos de resposta (que são de dez dias, prorrogáveis).^{ix}

Importante que a apresentação desse recurso, a queixa, implica na interrupção do prazo para “introdução em juízo de petição de intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões” (Lei nº 26, 2016, artigo 16, item 2).

O contraditório com a CADA é estabelecido – se não há indeferimento liminar do pedido de queixa - e é dado prazo, à instituição requerida, de dez dias para se manifestar.

A CADA tem o prazo de 40 dias para responder, relatando e encaminhando sua decisão aos interessados. A partir desse relatório, a entidade inicialmente solicitada e que não forneceu a resposta ao cidadão na forma desejada tem dez dias para dar a decisão fundamentada ao solicitante. A partir da decisão do órgão solicitado, caso não informe o que o cidadão solicita, caberá ao inconformado requerer ao tribunal administrativo, nascendo um processo administrativo junto aos órgãos judiciais dessa ordem. Ou seja, neste caso, remete-se às vias judiciais.

3.7 A fiscalização da implantação das exigências da lei.

Em Portugal, o órgão recursal, ao qual compete “zelar pelo cumprimento das disposições da presente lei” (Lei nº 26, 2016, artigo 28, item 1) é a CADA – Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos. A CADA dispõe de orçamento anual inserido no orçamento da Assembleia da República^x.

A lei não deu a essa Comissão o poder de fiscalizar e/ou exigir sua implantação nos órgãos de Governo e/ou Estado e, portanto, não se identifica às atribuições de órgãos assemelhados de outras legislações. Entretanto, cabe ao CADA “emitir parecer sobre a aplicação da presente lei [...]” bem como elaborar relatório anual sobre a aplicação da lei [...]” a ser enviado à Assembleia da República. Ainda, a lei prevê a elaboração de relatório trienal sobre “a disponibilidade de informações do setor público para reutilização e sobre as condições da sua disponibilização [...] bem como sobre as

práticas no que diz respeito a vias de recurso, o qual deve ser enviado à Assembleia da República, para publicação e apreciação, e ao Primeiro-Ministro, com vista ao seu envio à Comissão Europeia”.

Ressaltamos que à CADA também incumbe, em suas competências legais, a aplicação de coimas^{xi} aos que “praticam contraordenação”. São contraordenações puníveis com coimas: a reutilização de documentos sem autorização (a autorização poderá estar subordinada a certas condições de reutilização); reutilização de documentos sem o pagamento das taxas (Lei nº 26, 2016, artigo 39).

Não há previsão de órgão com competência semelhante aos conselhos de transparência^{xii}.

3.8 Definições de informações pessoais nos casos estudados

O objetivo deste trabalho foi definido como sendo a comparação entre a a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho e a Lei nº 26/2016, que regula questões de transparência passiva em Portugal. Caso enveredássemos pela análise da lei de proteção de dados pessoais (v. nota de fim nº 17) haveríamos de ultrapassar os limites que nos propomos. Assim, embora alguns esclarecimentos sobre a lei estejam naquela nota, optamos por nos ater ao caso da lei portuguesa (e das diretivas da UE).

Na lei portuguesa, a questão das informações pessoais está tratada na definição de documento administrativo nominativo^{xiii} que é aquele que contém “dados pessoais, definidos nos termos do regime legal de proteção de dados pessoais” (Lei nº 26, 2016, artigo 3º, alínea a). Destacamos que há decisão de manter como informação confidencial aquelas que tenham caráter pessoal.

À luz da Lei de Proteção de Dados Pessoais - LPDP, lei nº 67/98, de 26 de outubro, encontramos a definição do que são dados pessoais na legislação portuguesa: “ ‘Dados pessoais’: qualquer informação, de qualquer natureza e independentemente do respectivo suporte, incluindo som e imagem, relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável ('titular dos dados'); é considerada identificável a pessoa que possa ser identificada directa ou indirectamente, designadamente por referência a um número de identificação ou a um ou mais elementos específicos da sua identidade física, fisiológica, psíquica, económica, cultural ou social”. Os documentos administrativos nominativos não podem ser objeto de reutilização, a menos de autorização do titular “ou quando os dados possam ser anonimizados sem possibilidade de reversão” (Lei nº

26, 2016, artigo 20) e, nesses casos, remete à legislação aplicável que garante a proteção de dados pessoais.

Os Regulamentos da União Europeia obrigam seus membros (v. nota de fim nº 3), vinculando-os à sua aplicação por todos. Recentemente, a edição de novo regulamento determina como seus integrantes deverão garantir a proteção aos dados pessoais.^{xiv}

O Regulamento define, de forma semelhante ao diploma legal português, que a pessoa pode ser identificável - ou seja, identificada direta ou indiretamente – também por “[...] dados de localização, identificadores por via eletrônica[...]”.

Ainda sobre os documentos administrativos nominativos, estes podem ser acessados por um terceiro que esteja munido de autorização específica do titular do direito, limitada ao tipo de dados a que foi concedido o acesso ou, ainda, se demonstrar “interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido suficientemente relevante [...]”.

3.9 Princípios informadores das leis de transparência passiva

Os princípios que orientam o acesso à informação, pela via da transparência passiva, podem estar explícitos ou implícitos nas leis nacionais. São diretrizes que estabelecem limites da interpretação legal para o acesso às informações públicas, contribuindo para a transparência da administração.

Ressalta, sem sombra de dúvida, a necessidade de compreender a importância que essa cultura de acesso alcançou nas definições contidas nos textos legais. Dessa forma, relevante o entendimento de que a publicidade é preceito geral e sigilo é exceção. Este é o princípio comum aos textos. Traduz a mudança de paradigma na relação entre a sociedade e a administração do Estado (a burocracia que o coloca de pé). Encontrados com formatos diferentes, diversamente redigidos, mas guardando em profundidade a mesma máxima nos textos analisados.

O princípio da não discriminação: a informação é garantida a qualquer pessoa sem distinções arbitrárias e sem necessidade de motivação ou expressão de causa do pedido. É o que analisamos mais detalhadamente no item 3.4, especialmente quanto às exigências ao solicitante para formular seu pedido, ressaltando, nos casos objetos desse estudo, o impedimento da administração de exigir motivação quanto à solicitação.

O princípio da gratuidade. A gratuidade do acesso à informação pública está incluída nos casos estudados bem como a possibilidade de cobrar pelos custos de

reprodução de documentos. Mesmo quando não declarado como princípio, explicitamente, garante o acesso de forma gratuita, estabelecendo o ressarcimento apenas dos custos que excederem um valor razoável.

Os princípios que informam a lei portuguesa são os da atividade administrativa^{xv} e, nomeadamente, os princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da colaboração com os particulares (Lei nº 26, 2016, artigo 2º, 1 e 3). Destaca-se, ainda, a determinação legal de prover proativamente informação pelos órgãos e entidades da administração (o que se denomina transparência ativa). E, no trato via internet, está previsto que esses dados deverão ter acesso livre e universal, garantindo-se sua compreensibilidade e acessibilidade. Estamos falando de dados abertos e a política de acesso a eles.

O princípio da gratuidade, no caso português, está atendido de forma diversa da maioria das legislações analisadas. A reprodução de documentos – quando extrapola uma quantidade tida como tolerável e, por isso, acarreta um custo acima da média normal – está inserida na lei estabelecendo a possibilidade da cobrança pela entidade responsável pelo fornecimento da informação. Aqui está o princípio de não sobrepor o interesse público ao particular.

Mas os encargos de reprodução, conforme a lei portuguesa, estão sujeitos a taxas que devem obedecer aos seguintes princípios: somas dos encargos com a utilização de equipamentos para a reprodução, os materiais utilizados, e o serviço prestado. Inclui, ainda, o custo de anonimização de documentos e encargos de remessa (Lei nº 26, 2016, artigo 14º, 1, alínea c). Estão isentos de cobrança toda reprodução e disponibilização via meio eletrônico.

O texto português ressalta, no artigo 23 que trata das condições de reutilização em seu item 8, que “as condições de reutilização e as taxas cobradas não devem restringir desnecessariamente as possibilidades de reutilização, não podendo a entidade requerida, por essa via, discriminar categorias de reutilização equivalentes ou limitar a concorrência, podendo, no entanto, reduzir ou isentar de taxa de reutilização requerida por entidades com ou sem fins lucrativos [...]”.

Para exemplificar a possibilidade de criação dessas taxas, ilustramos com a cobrança de custos por unidade de administração regional de saúde^{xvi}.

O acesso público e gratuito é integrante do espírito dessas leis: a informação pertence a todas as pessoas e o Estado deve garantir o acesso gratuito sendo possível a cobrança dos custos envolvidos na reprodução de documentos. A questão do custo a ser

ressarcido, na proporcionalidade do seu excesso, é relevante haja vista que não cabe, em face da proeminência do interesse público, que a administração tenha gastos de valores sensíveis ao atender uma petição. Esse gasto deve ter proporcionalidade com o interesse privado de forma a garantir também os custos de acordo com o interesse maior de economicidade da administração.

3.10 Diferenças entre informação sigilosa e informação pessoal: as informações passíveis de classificação.

Quais são as características das informações impedidas pelo Estado de serem acessadas pelo público, o administrado?

Estamos nos perguntando o que são informações que a administração classifica com o grau de sigilo e cuja classificação não permite que seja amplamente divulgada. As legislações divergem em seus graus de classificação e, portanto, divergem na consideração sobre o que é inadequado a ser conhecido. Ressalta em todas a preocupação com a segurança do Estado e da sociedade.

A lei portuguesa garantiu o acesso de terceiros em situações específicas, mediante autorização, e definiu, no texto da lei, que os documentos nominativos (que contêm informações pessoais) são acessíveis decorridos 30 anos após a morte das pessoas citadas (ou 40 anos da data do documento, caso não seja evidente a data da morte).

A lei estabelece a punição do terceiro que usa fora da finalidade o documento administrativo nominativo, “sob pena de responsabilidade por perdas e danos e responsabilidade criminal”.

3.11 As informações passíveis de classificação em cada um dos textos analisados

Na lei portuguesa, a classificação dos documentos impede o acesso – como nas demais legislações. Estão sujeitos à restrição de acesso e, por conseguinte, sujeito a interdições de acesso (ou acesso sob autorização) conforme previsto em regulamentos específicos, documentos que contenham informações que possam pôr em risco interesses fundamentais do Estado. Neste caso, são classificados segundo regime de segredo de Estado ou por outros regimes relativos à informação classificada^{xvii}. Está em tramitação na Assembleia da República a lei específica que regula o regime de matérias classificadas.

Estão protegidos e, portanto, excetuados legalmente de reutilização, os direitos de autor e conexos; os documentos integrantes de processo de preparação para decisão ou não concluídos; também estão protegidos (de forma semelhante à legislação brasileira) os documentos relativos “ao conteúdo de auditorias, inspeções, inquéritos, sindicâncias ou averiguações [...]”.

Documentos que contenham segredos comerciais e industriais estão protegidos e podem ser acessados de forma semelhante aos que se permite acesso dos documentos administrativos nominativos (com autorização explícita da empresa ou que se demonstre um interesse direto constitucionalmente protegido).

Também estão sob interdição de acesso ou acesso sob autorização, os documentos que: possam afetar a “a eficácia da fiscalização ou supervisão, incluindo os planos, metodologias e estratégias de supervisão ou de fiscalização”, bem como os que possam “causar danos graves e dificilmente reversíveis a bens ou interesses patrimoniais de terceiros que sejam superiores aos bens e interesses protegidos pelo direito de acesso à informação administrativa” (Lei nº 26, 2016, art. 6º, item 7).

Os documentos administrativos que contenham informações sujeitas a restrição de acesso poderão ser divulgados com o expurgo da matéria reservada. Ou seja, é possível uma comunicação parcial.

Considerações Finais

Em Portugal, mesmo na legislação que antecedeu a atual, a definição é de acesso aos documentos administrativos. A definição trata do acesso à informação retida pela administração pública ou por ela criada (nossa análise está restrita a esse aspecto da lei – v. item 3).

Quanto aos requisitos para solicitar a informação pública em poder da administração, a lei portuguesa determina que o pedido será por escrito e conterà assinatura.

Comparativamente com países da América Latina, que já foram objeto de nossos estudos em outras oportunidades^{xviii}, o pedido de informação é garantido pela lei de forma ampla, sem quaisquer exigências que possam limitar esse exercício. A legislação é citada no pedido e utilizada como amparo para a solicitação e o prazo rigidamente seguido e fiscalizado por outras instituições encarregadas legalmente de o fazerem.

De qualquer forma, todas essas situações que procuramos listar não estão perfeitamente alinhadas com os princípios que informam esse tipo de legislação e que

visam a garantir o mais amplo e irrestrito acesso possível do cidadão – com as limitações necessárias quanto às informações classificadas como sigilosas e àquelas que preservam as identidades pessoais.

O princípio da não motivação do pedido de informação ressalta dos textos: a administração pública não pode exigir do solicitante qualquer motivo para requerer a informação ou qualquer indicação do que pretende fazer com ela. É um dos princípios que orientam a legislação a respeito: princípio da não discriminação (a informação é garantida a qualquer pessoa sem distinções arbitrárias e sem necessidade de motivação ou expressão de causa do pedido).

Quanto ao princípio da gratuidade, o caso português estabelece a possibilidade de cobrança que leve em conta “valor médio praticado pelo mercado” e possibilita mesmo a cobrança do custo da anonimização, abrindo a possibilidade de criação de taxas que poderão variar bastante, segundo a interpretação dada ao texto legal, e que pode implicar em custos que poderão não ser suportados pelo solicitante, desestimulando-o ao uso do direito de acesso à informação.

Entretanto, essa é uma das modalidades menos utilizadas para o fornecimento das informações nestes tempos de amplo acesso ao mundo digital. Em geral, a disponibilização dos documentos se faz por meios eletrônicos. E, nesse caso, não há cobrança de custos. Mas não podemos deixar de salientar essa diferença importante no trato desse assunto pela lei portuguesa e essa interpretação particular do princípio da gratuidade que costuma informar esse tipo de legislação com o objetivo de não restringir, de qualquer forma, o acesso dos interessados.

É uma relação de confiança entre quem se apresenta na formulação da solicitação e a administração pública (aqui não se fala em cidadão e, no caso da lei brasileira, usa o termo “interessado” para ressaltar que não há quaisquer exigências maiores quanto à pessoa que solicita a informação). A lei portuguesa, também de forma ampla e irrestrita, se refere “a todos”.

O fato de requerer a identificação mínima de quem solicita a informação implica numa relação de confiança e respeito da administração pública, notadamente em países que deixaram uma marca de desrespeito aos direitos individuais em sua história política recente e que, dessa forma, pretendem rever a postura autoritária da administração pública – situação de alguns países da América Latina. A relação deve ser clara, de respeito, franca. Assim, não cabe uma relação anônima entre um Estado democrático

sob o estrito império da lei. Desse ponto de vista, a identificação é necessária, entretanto, o acesso aos meios eletrônicos não deve ser inviabilizado – ou dificultado – com exigências que obstaculizem sua utilização.

Os prazos para resposta ao pedido de informação são semelhantes aos casos analisados nas legislações de outros países.

Na legislação examinada há possibilidade de negativa de resposta em face das informações solicitadas estarem cobertas, providas, impedidas por cláusula de sigilo (v. item 3.12). E há instâncias recursais que permitem a possibilidade de revisão da decisão.

A lei contém a possibilidade recursal quanto às respostas fornecidas e que não satisfaçam ao pedido formulado, bem como estabelecem condições para o recurso, incluindo a necessidade de anexar documentos que retratem as alegações formuladas nesta fase. Está garantido a possibilidade de recurso ao poder judiciário, consideradas as particularidades inerentes à organização judiciária portuguesa (o tribunal administrativo é órgão do judiciário)^{xix}.

Um tema sensível, bastante relevante na estrutura dos textos que tratam de transparência passiva, é a definição de informações pessoais. Em Portugal, integrante da União Europeia, a definição remete ao novo regulamento, obrigatório aos integrantes e que estabeleceu as regras para garantias e proteção de dados pessoais no âmbito da UE. Da mesma forma, Diretivas da UE e do Parlamento europeu devem ser internalizadas no arcabouço jurídico de cada país a fim de alcançar os objetivos nela previstos.

Os critérios para classificação das informações guardam algumas semelhanças nos casos analisados, apesar de redigidas de forma diferente. A aproximação que orienta o legislador é muito semelhante: estão ligados à segurança do Estado e da sociedade.

No caso português, somos remetidos às instruções SEGNAC (aprovadas pelas Resoluções do Conselho de Ministros nºs 50/88, de 3 de dezembro, 37/89, de 24 de outubro, 16/94, de 22 de março, e 5/90, de 28 de fevereiro) e que comporta os graus de classificação «Muito secreto», «Secreto», «Confidencial» e «Reservado». Está em tramitação na Assembleia da República o projeto de lei que revisa a questão (Projeto de Lei 725/XIII).

Na lei portuguesa, há isenção de cobrança de taxas, literalmente previsto na lei, em caso de informações necessárias à instrução de pedidos de proteção administrativa ou de atuação judicial que visam a evitar ou perseguir atos de violência doméstica.

Não há, no texto da lei nº 26/2016, a responsabilização do funcionário que fornece informação incompleta ou nega o acesso (há previsão de infração disciplinar quando o funcionário não cooperar com a CADA). No entanto, há previsão de responsabilização por perdas e danos e responsabilização criminal para os que utilizarem documentos nominativos em desacordo com a autorização concedida e, ainda, relaciona as multas para os que reutilizarem os documentos sem autorização (artigo 39). A lei responsabiliza quem usa diferente da autorização, mas não há previsão para quem fornece de maneira incompleta.

A nossa análise foi realizada a partir do texto da lei de transparência passiva e da Diretiva da UE. A análise restringiu-se a cada um dos textos de forma a não avançar sobre aspectos jurídicos e de legislação que poderiam exceder ao âmbito de nossa proposta inicial. O objetivo é conhecer as leis que tratam do acesso à informação em posse do setor público, mais especificamente, aquilo que é denominado de transparência passiva, e compará-las quanto aos aspectos definidos na metodologia adotada, visando a enriquecer a pesquisa que realizamos para a nossa tese de doutorado onde estudamos a difusão de políticas públicas e a internalização de normas a partir de instituições supranacionais.

O modelo da legislação de transparência passiva está relacionado com a forma de organização político-administrativa de cada país. De outros estudos que realizamos, citamos como exemplo o caso do Brasil. No federalismo brasileiro, as considerações necessárias à repartição de competências entre o estado federal e os estados-membros é que será determinante na escolha do modelo. O caso português, de um estado unitário com características muito próprias, determina um modelo diferenciado.

ⁱ A União Europeia estabelece alguns atos legislativos que determinam a relação entre seus países-membros. O parlamento europeu pode disseminar alguns desses atos segundo os critérios de vinculação ou não, subordinando ou apenas sugerindo a atuação desses países. Assim, um regulamento é vinculativo estabelecendo obrigatoriedade de aplicação aos membros; uma recomendação não é obrigatória ou vinculativa, mas sugere uma orientação que pode ou não ser seguida; uma diretiva é um ato que determina um objetivo a ser alcançado por todos e que submete ao interesse e conveniência de cada membro a inserção no seu arcabouço jurídico interno. Dessa forma, uma diretiva é uma orientação que deve buscar ser seguida e, cada um, deverá adaptar sua legislação interna buscando alcançar os objetivos definidos na diretiva.

(Disponível em <https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts_pt>, acessado em 04 de abril de 2018).

ⁱⁱ Para ser visível, a informação deve ser razoavelmente completa e possível de ser encontrada com facilidade. {...} Transparência diz respeito a informação, e se a informação não é visível – o primeiro e mais importante significado da palavra-mãe transparência cujo significado tem a ver com a luz e suas propriedades – perde sua relevância. Porque se algo é público não significa que é visível. Para ser visível, a informação deve refletir um alto grau de completude. “Visibilidade pobre”, significa que não podemos ver um quadro completamente (em tradução livre).

ⁱⁱⁱ HA (*accountability horizontal*) refere-se a um conjunto de interações. Trata exclusivamente daqueles que compartilham uma característica comum: eles estão sob a competência de uma agência estatal com a finalidade explícita de prevenir, anular, redirecionar e/ou punir ações (ou eventualmente omissões) de outra agência estatal que parece agir ilegalmente, tanto a níveis de ações impedidas – transgredindo, invadindo - ou de corrupção (tradução nossa).

^{iv} “ ‘Reutilização’ significa a utilização por pessoas singulares ou colectivas de documentos na posse de organismos do sector público, para fins comerciais ou não comerciais diferentes de fim inicial do serviço público para o qual os documentos foram produzidos” (art. 2º, item 4) (Diretiva 2003/98/CE, 2003).

^v Artigo 3º: “a) ‘Documento administrativo’ qualquer conteúdo, ou parte desse conteúdo, que esteja na posse ou seja detido em nome dos órgãos e entidades referidas no artigo seguinte, seja o suporte de informação sob forma escrita, visual, sonora, eletrônica ou outra forma material, [...]”.

^{vi} A Câmara Municipal tem a função executiva na organização administrativa de Portugal: “[...] a Câmara Municipal é o órgão colegial de tipo executivo a quem está atribuída a gestão permanente dos assuntos municipais. Chama-se-lhe por isso ‘corpo administrativo’: no direito português, esta expressão designa *todo o órgão colegial executivo encarregado da gestão permanente dos assuntos de uma autarquia local*. A câmara municipal é, pois, o corpo administrativo do município”. (DIOGO, 2016, p. 495).

^{vii} Até a data em que redigimos este texto, não recebemos resposta de nosso pedido, decorridos 30 dias e, portanto, extrapolado o tempo legal de resposta (dez dias).

^{viii} Já havíamos encontrado questão semelhante na legislação chilena quanto aos requisitos para pedir: “É necessário que o pedido de informação contenha: a identificação de quem solicita, mas sem definir a causa ou expor o motivo; se for uma organização, deve identificar o responsável com a organização; identificar claramente a informação solicitada; o órgão a que se dirige o pedido; a assinatura do solicitante, que pode ser eletrônica (“firma del solicitante estampada por cualquier medio habilitado”)” “[...] Fizemos um teste simples no site da Transparência Chilena e não nos foi exigido nada diferente do que é solicitado no site brasileiro (basta a assinatura eletrônica: a simples escrita do nome completo para identificar o remetente da mensagem eletrônica)” (Guimarães, 2016, p. 13 e nota de rodapé).

^{ix} “Em casos excepcionais, se o volume ou a complexidade da informação o justificarem, o prazo referido no n.º 1 pode ser prorrogado até ao máximo de dois meses, devendo o requerente ser informado desse facto, com indicação dos respetivos fundamentos, no prazo de 10 dias” (Artigo 15, item 4, da lei 26/2016).

^x Seus membros tem mandato de três anos, renováveis duas vezes (exceto para os dois do item b).

Artigo 29.º: Composição.

1— A CADA é composta pelos seguintes membros:

- a) Um juiz conselheiro do Supremo Tribunal Administrativo, designado pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, que preside;
- b) Dois deputados eleitos pela Assembleia da República, sendo um sob proposta do grupo parlamentar do maior partido que apoia o Governo e o outro sob proposta do maior partido da oposição;
- c) Um professor de Direito designado pelo Presidente da Assembleia da República;
- d) Duas personalidades designadas pelo Governo;
- e) Uma personalidade designada por cada um dos Governos Regionais;
- f) Uma personalidade designada pela Associação Nacional de Municípios Portugueses;

g) Um advogado designado pela Ordem dos Advogados;

h) Um membro designado, de entre os seus vogais, pela Comissão Nacional de Proteção de Dados.

^{xi} Coimas são as sanções pecuniárias, os valores monetários que deverão ser pagos por aqueles que praticam contraordenações. Podem ser pessoas singulares ou coletivas. Equivale a dizermos no Brasil: multa aplicável aos que agem em desacordo com a norma legal, e, portanto, antijurídico, sejam pessoas físicas ou jurídicas.

^{xii} A lei do Chile contempla a existência de um único órgão que tem a incumbência de fiscalizar e fomentar a transparência, o que não é contemplado na lei brasileira. O México possui o “INAI -Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales: organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, com personalidade jurídica e património próprio” (Guimarães, 2017, p. 15).

^{xiii} “Documento nominativo”: o documento administrativo que contenha dados pessoais, definidos nos termos do regime legal de proteção de dados pessoais”, artigo 3º (Lei nº 26, 2016).

^{xiv} REGULAMENTO (UE) 2016/679 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados). O regulamento é aplicável a partir de 25 de maio de 2018 (art. 99 do Regulamento).

^{xv} A Constituição da República Portuguesa em seu título IX relaciona os Princípios Fundamentais que regem a Administração Pública garantindo que seu objetivo é a “prosecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”. Seus órgãos e agentes “estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé”. (Constituição da República Portuguesa, 1976).

^{xvi} Circular Normativa, de 23 de dezembro de 2016, do Conselho Diretivo da Administração Regional do Centro. Em um dos itens está fixada na Circular: “Fotocópias simples, por cada página: €0,50 - Cinquenta Cêntimos”. Ressaltamos, a título de comparação: na biblioteca da Universidade de Coimbra cobra-se €0,04, quatro cêntimos de euro por cada página copiada; no comércio local, situado na Praça da República, local frequentado por estudantes da UC, cobra-se €0,03, três cêntimos por cada cópia.

^{xvii} Está em tramitação na Assembleia da República projeto de lei que revisa a questão (Projeto de Lei 725/XIII - Aprova o regime das matérias classificadas) e que poderá estabelecer uma transitoriedade da classificação, com limite máximo de 30 anos e com obrigação de revisão quadrienal.

No momento, a regra é a que está no quadro normativo designado como instruções de segurança nacional, SEGNAC (aprovadas pelas Resoluções do Conselho de Ministros nºs 50/88, de 3 de dezembro, 37/89, de 24 de outubro, 16/94, de 22 de março, e 5/90, de 28 de fevereiro) e que comporta os graus de classificação «Muito secreto», «Secreto», «Confidencial» e «Reservado».

^{xviii} “Uma visão da relação Estado e sociedade pela análise das Leis de Transparência na América do Sul (Brasil, Venezuela e Chile): similaridades, divergências”. Apresentação oral, no 40º Encontro Anual da ANPOCS, realizado em 25 a 28 de outubro de 2016, Caxambu – MG, Brasil.

“Respostas à Lei de Acesso à Informação. Pesquisa junto aos Tribunais de Justiça: resultados parciais”. Apresentação oral, na III Jornada de Sociologia Política, realizada em 22 a 24 de março, Vila Velha/ES, Brasil.

“A Declaração de Princípios da Liberdade de Expressão e a Lei Modelo Interamericana de Acesso à Informação Pública: sua internalização na legislação comparada Brasil e México” (apresentação oral no III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, em 30/05 a 02/06/2017, em Vitória/ES, Brasil);

^{xix} Artigo 37, item 5: “Da decisão final do juiz cabe recurso per saltum para o Supremo Tribunal Administrativo, que decide de direito” (Lei nº 26, 2016).

Referências bibliográficas

- Amaral, D.F. (2016). *Curso de Direito Administrativo*. (4ª ed.). Lisboa, Pt: Almedina.
- Cohn, G. (org.). (1999). *Weber: Sociologia*. Col. Grandes Cientistas Sociais. Coordenação Florestan Fernandes. (7ª ed.). São Paulo, Br: Ática.
- Constituição da República Portuguesa (1976). Aprovada em 02 de abril de 1976, Assembleia da República. Recuperado em março, 2018, de <http://www.parlamento.pt/Legislacao/PAGINAS/CONSTITUICAO REPUBLICA PORTUGUESA.ASPX>
- Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, União Europeia (2003). *Relativa à reutilização de informações do sector público*. European Union Law. Rec. em março, 2018, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32003L0098>
- Guimarães, E. M. (2016). *Uma visão da relação Estado e sociedade pela análise das Leis de Transparência na América do Sul (Brasil, Venezuela e Chile): similaridades, divergências*. Apresentação oral, no 40º Encontro Anual da ANPOCS, realizado em 25 a 28 de outubro de 2016, Caxambu – MG, Brasil. Recuperado em abril, 2018, de <http://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro/spg-3/spg14-3/10053-uma-visao-da-relacao-estado-e-sociedade-pela-analise-das-leis-de-transparencia-na-america-do-sul-brasil-venezuela-e-chile-similaridades-divergencias/file>
- _____. (2017). *A Declaração de Princípios da Liberdade de Expressão e a Lei Modelo Interamericana de Acesso à Informação Pública: sua internalização na legislação comparada Brasil e México*. Publicado no congresso III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, realizado de 30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES). Recuperado em 24 de maio, 2018, de <http://www.pdpp2017.sinteseeventos.com.br/arquivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNDoiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSVZPIjtzOjM6Ijc3NSI7fSI7czoxOjoiIjtzOjMyOiI4NjRIN2Y3NTMyMjc1NTRkNWY1ZTMwNjFhNTcxODQ1MCI7fQ%3D%3D>

Lei nº 12.527 (2011). Publicado em 18 de novembro 2011. *Lei de Acesso a Informação. Regula o acesso a informações*. Recuperado em fevereiro, 2016, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm

Michener, G. & Bersch, K. (2011). *Conceptualizing the Quality of Transparency*. Paper prepared for the 1st Global Conference on Transparency. Newark: Rutgers University.

Lei nº 26, Portugal (2016). Publicado em 22 de agosto de 2016. *Aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos*. Diário da República Eletrônico. Recuperado em março, 2018, de https://dre.pt/home/-/dre/75177807/details/maximized?p_auth=VLJzFY4y.

O'Donnel, G. (2005). *Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust*. In: Mainwaring, S. & Christopher, W. (editores), *Democratic Accountability in Latin America* (34-53). Oxford, UK: Oxford Scholarship Online.

PATEMAN, C. (1992). *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro, Br.: Paz e Terra.

Presidência da República Portuguesa. (2018). *Funções do presidente*. Recuperado em 25 de maio, 2018, de <http://www.presidencia.pt/?idc=1>

“Por decisão pessoal, os autores do texto escrevem segundo o novo acordo ortográfico”.