



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES – CEAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA

LUIZ FELIPE DE OLIVEIRA PINHEIRO VERAS

INFORMAÇÃO COMO DIREITO, ACESSO COMO VALOR:

Caminhos e desafios para a efetiva implementação da Lei de Acesso à Informação em uma Instituição Financeira Pública, em um processo de transformação institucional orientado pelos direitos humanos

Brasília - DF

2026

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES - CEAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA

LUIZ FELIPE DE OLIVEIRA PINHEIRO VERAS
ORIENTADORA: PROF.^a DRA. ELEN CRISTINA GERALDES

INFORMAÇÃO COMO DIREITO, ACESSO COMO VALOR:

Caminhos e desafios para a efetiva implementação da Lei de Acesso à Informação em uma Instituição Financeira Pública, em um processo de transformação institucional orientado pelos direitos humanos

Tese, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania da Universidade de Brasília (UNB), como requisito parcial para obtenção do título de doutor.

Orientadora: Prof.^a Dra. Elen Cristina Geraldes

Brasília - DF

2026

LUIZ FELIPE DE OLIVEIRA PINHEIRO VERAS

INFORMAÇÃO COMO DIREITO, ACESSO COMO VALOR:

Caminhos e desafios para a efetiva implementação da Lei de Acesso à Informação em uma Instituição Financeira Pública, em um processo de transformação institucional orientado pelos direitos humanos

Tese, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania da Universidade de Brasília (UNB), como requisito parcial para obtenção do título de doutor em 17 de abril de 2026.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Elen Cristina Gerales - Orientadora

Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania
Universidade de Brasília

Prof. Dr. César Claudino Pereira

Diretoria de Ensino, Pesquisa e Extensão
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre

Prof. Dr. Antônio Marcos Moreira

Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Marcelo Arno Nerling

Programa de Pós-Graduação em Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades
Universidade de São Paulo

Brasília - DF

2026

Esta tese é dedicada *in memoriam* ao meu irmão,
José Rodrigues de Moura Junior, cuja ausência
física é sentida, mas cuja lembrança é fonte
constante de força e motivação.

AGRADECIMENTOS

O percurso do doutorado é, sem dúvida, um caminho repleto de desafios que vão muito além do domínio do conhecimento técnico. Durante esses anos, vivenciei momentos de insegurança, dúvidas e cansaço, mas também de aprendizado profundo, encontros significativos e crescimento pessoal. Foi um tempo em que a solidão da pesquisa muitas vezes se mesclou com o apoio generoso de colegas, orientadores e amigos que compartilharam ideias, críticas e palavras de incentivo. Esse processo não foi apenas a elaboração de um trabalho acadêmico, mas uma transformação que envolveu amadurecimento, resiliência e a construção de vínculos humanos que enriqueceram minha trajetória. Por isso, tenho a convicção de que a jornada do doutorado pode ser, ao mesmo tempo, desafiadora e profundamente gratificante, marcada pelo esforço coletivo e pela descoberta constante.

Gostaria de aproveitar este momento para expressar minha gratidão às pessoas que tornaram essa experiência tão significativa, desafiadora e inspiradora.

À minha orientadora, Dra. Elen Cristina Geraldese, expresso minha eterna gratidão. Com sua paciência quase monástica, soube me conduzir e esperar, como uma grande amiga, pelo desabrochar deste trabalho. Orientar é, para ela, oferecer liberdade ao olhar, ampliando horizontes sem jamais restringi-los. Sei que não mediu esforços para que este sonho se tornasse realidade; sem sua compreensão, apoio e confiança, nada disso teria sido possível. Sua dedicação e generosidade foram faróis imprescindíveis nesta caminhada.

À minha mãe Maristela de Oliveira Pinheiro, cuja força, amor incondicional e apoio constante foram pilares fundamentais ao longo desta jornada. Sua presença silenciosa, porém, firme, sempre me encorajou a seguir adiante, mesmo nos momentos mais difíceis.

Aos meus amigos do trabalho, em especial, Cidenilha Campos Tavares Borges, Alessandro Maciel e Wesley Cardoso dos Santos, expresso minha sincera gratidão pela companhia constante, pelos momentos de leveza e descontração e, sobretudo, pelas valiosas trocas de conhecimento que enriqueceram não apenas minha trajetória acadêmica, mas também minha vida pessoal. A amizade de vocês foi um suporte essencial ao longo deste caminho, tornando os desafios mais leves e as conquistas ainda mais significativas. Sou profundamente grato por cada palavra de incentivo, por cada gesto de solidariedade e por todo o aprendizado compartilhado durante este percurso.

Agradeço, com profundo amor, respeito e gratidão, à minha mãe, Maristela de Oliveira Pinheiro, cuja presença firme, generosa e incondicional sempre foi meu alicerce, bem como à minha irmã, Lugma Fernanda Pinheiro de Moura, e aos meus sobrinhos Romário Filho,

Gabriela, Maria Julia e Louise. O carinho, a paciência e a compreensão de cada um foram decisivos para que eu pudesse seguir adiante nesta caminhada exigente e, por vezes, solitária. Nos momentos de ausência, encontrei acolhimento; nos instantes de cansaço e incerteza, recebi incentivo; e quando as forças pareciam esgotar-se, foi o amor de vocês que me sustentou.

Registro, igualmente, minha mais profunda gratidão à minha estimada banca examinadora, cuja generosidade intelectual, rigor analítico e leitura atenta qualificaram de modo decisivo esta pesquisa; de forma muito especial, dirijo um agradecimento ao Professor César Claudino Pereira, cuja erudição, acuidade crítica e notável capacidade de interlocução não apenas enriqueceram este trabalho, mas elevaram o nível do debate acadêmico, deixando contribuições que certamente ecoarão em minha trajetória; destaco, igualmente, o Professor Antônio Marcos Moreira, pela precisão de suas observações, pela profundidade de suas reflexões e pela elegância intelectual com que conduziu suas intervenções; e registro, ainda, meu sincero reconhecimento ao Professor Marcelo Arno Nerling, pela disponibilidade, pelo compromisso acadêmico e pela valiosa interlocução, que muito contribuíram para o amadurecimento desta pesquisa.

Agradeço, também, ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania da Universidade de Brasília, que me acolheu com generosidade e confiança desde o início. Este programa representa um ambiente acadêmico de excelência e inovação, comprometido com a produção de conhecimento que dialoga com as realidades sociais e os desafios contemporâneos, distanciando-se de abordagens acadêmicas que ignoram a necessidade de transformação social.

Por fim, a todos, que caminharam comigo mesmo à distância, deixo registrada minha mais sincera, profunda e afetuosa gratidão.

RESUMO

Esta pesquisa de doutorado examina os caminhos e desafios para a efetiva implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) em uma instituição financeira pública federal, em um processo de transformação institucional, compreendendo o acesso à informação como um direito humano fundamental e uma das bases estruturantes do Estado Democrático de Direito. O estudo parte da premissa de que a informação pública não pertence às instituições, mas à sociedade, e que seu acesso pleno é condição para o exercício consciente da cidadania, o controle social das ações estatais e o fortalecimento da confiança nas instituições públicas. A pesquisa busca compreender de que modo um agente financeiro, enquanto banco público de relevância social e agente de políticas públicas, pode superar uma postura meramente formalista - voltada apenas ao cumprimento legal - e consolidar uma cultura institucional de transparência e acesso, na qual o fornecimento de informações seja visto como parte integrante de sua responsabilidade social e ética pública. Para tanto, analisa-se a aplicação da LAI na instituição a partir de três dimensões principais: jurídica, administrativa e humana, explorando como essas esferas se interligam e influenciam a efetividade da política de acesso à informação. A metodologia adotada combina abordagem qualitativa e perspectiva transdisciplinar, articulando referenciais do Direito, das Ciências Humanas e da Administração Pública. Foram utilizados métodos de revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas semiestruturadas com gestores, empregados e cidadãos, com o intuito de compreender tanto a experiência institucional quanto as percepções sobre os mecanismos de acesso à informação, os obstáculos operacionais e as barreiras culturais ainda presentes. Como hipótese central, sustenta-se que a efetividade da LAI depende não apenas de instrumentos normativos ou tecnológicos, mas da internalização de valores democráticos e humanistas no cotidiano organizacional. A consolidação do direito à informação requer, portanto, um esforço coletivo de transformação institucional, que envolva o Estado, a sociedade civil e as próprias entidades públicas, em uma dinâmica contínua de aprendizado e corresponsabilidade. Ao final, o trabalho propõe estratégias e recomendações práticas para o aprimoramento da política de acesso à informação, reafirmando que o acesso à informação deve ser compreendido como um valor público permanente, capaz de promover tanto a qualidade da gestão quanto a ampliação dos direitos humanos no âmbito das instituições financeiras públicas brasileiras.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Lei de Acesso à Informação. Direito à Informação. Instituição Financeira Pública. Políticas de Acesso e Responsabilidade Institucional.

ABSTRACT

This doctoral research examines the pathways and challenges for the effective implementation of the Access to Information Law (LAI) in a federal public financial institution, within a process of institutional transformation, understanding access to information as a fundamental human right and one of the structuring foundations of the Democratic Rule of Law. The study is based on the premise that public information does not belong to institutions but to society, and that its full access is a condition for the conscious exercise of citizenship, the social control of state actions, and the strengthening of trust in public institutions. The research seeks to understand how a financial agent, as a public bank of social relevance and an agent of public policies, can overcome a merely formalistic stance focused only on legal compliance and consolidate an institutional culture of transparency and access in which the provision of information is seen as an integral part of its social responsibility and public ethics. For this purpose, the application of the LAI in the institution is analyzed from three main dimensions, legal, administrative, and human, exploring how these spheres interrelate and influence the effectiveness of access to information policy. The adopted methodology combines a qualitative approach and a transdisciplinary perspective, articulating references from Law, the Human Sciences, and Public Administration. Methods of literature review, document analysis, and semi structured interviews with managers, employees, and citizens were used in order to understand both the institutional experience and the perceptions regarding access to information mechanisms, operational obstacles, and the cultural barriers that still persist. As a central hypothesis, it is argued that the effectiveness of the LAI depends not only on normative or technological instruments but also on the internalization of democratic and humanistic values in everyday organizational life. The consolidation of the right to information therefore requires a collective effort of institutional transformation involving the State, civil society, and the public entities themselves, in a continuous dynamic of learning and shared responsibility. Finally, the study proposes strategies and practical recommendations for improving access to information policy, reaffirming that access to information should be understood as a permanent public value capable of promoting both the quality of management and the expansion of human rights within Brazilian public financial institutions.

Keywords: Human Rights. Freedom of Information Act. Right to Information. Public Financial Institution. Access Policies and Institutional Responsibility.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABJI	Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo
AGU	Advocacia-Geral da União
AJUFÉ	Associação de Juízes Federais
AMB	Associação de Magistrados Brasileiros
ANATEL	Agência Brasileira de Telecomunicações
ANPD	Autoridade Nacional de Proteção de Dados Pessoais
ANJ	Associação Nacional de Jornais
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
BACEN	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CEP	Comissão de Ética Pública da Presidência da República
CGU	Controladoria-Geral da União
CEDAW	Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher
CDC	Convenção sobre os Direitos da Criança
CIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMRI	Comissão Mista de Reavaliação de Informações
CONARQ	Conselho Nacional de Arquivos
CMN	Conselho Monetário Nacional
CESCR	Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
DAS	Direção e Assessoramento Superior
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOIA	Freedom of Information Act
GSI	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información (México)
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (México)
LAI	Lei de Acesso à Informação
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais

MF	Ministério da Fazenda
MN	Manual Normativo
MJ	Ministério da Justiça
MPF	Ministério Público Federal
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OEА	Organização dos Estados Americanos
OGU	Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União
OLC	Office of Legal Counsel
ONU	Organização das Nações Unidas
ONGs	Organizações Não Governamentais
OSCE	Organização para Segurança e Cooperação da Europa
PIDCP	Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
PL	Projeto de Lei
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SIC	Serviço de Informações ao Cidadão
E-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
SAC	Serviço de Atendimento ao Cliente
SAJ	Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República
SINAR	Sistema Nacional de Arquivos
SBTVD	Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre
TCU	Tribunal de Contas da União
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
TCI	Termo de Classificação da Informação
TMC	Teoria Matemática da Comunicação
TICs	Tecnologias da Informação e Comunicação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

RESUMO.....	7
1º CAPÍTULO - INTRODUÇÃO À PESQUISA: JUSTIFICATIVA, PROBLEMATIZAÇÃO, OBJETIVOS E CAMINHOS METODOLÓGICOS	16
1.1 Contextualização do tema	16
1.2 Aportes dos direitos humanos na compreensão	17
1.3 Problematização	19
1.4 Objetivos	22
1.4.1 Objetivo Geral	22
1.4.2 Objetivos Específicos	22
1.5 Justificativas	23
1.5.1 Teóricas.....	24
1.5.2 Sociais.....	24
1.6 Fundamentação.....	25
1.7 Revisão de literatura.....	27
1.8 Referencial teórico	31
1.9 Conceitos Fundamentais.....	34
1.9.1 O argumento normativo	35
1.9.2 A adoção da perspectiva normativa pelas instituições	39
1.10 Percursos metodológicos	42
1.10.1 Natureza da pesquisa	44
1.10.2 Tipo de pesquisa	46
1.10.3 Abordagem da pesquisa.....	46
1.10.4 Coleta de dados.....	48
1.10.5 Método de pesquisa	49
2º CAPÍTULO - O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO DIREITO HUMANO	50
2.1 Significado e relevância	50
2.2 Princípios estruturantes do direito à informação	54
2.2 A institucionalização participativa: A CONSOCIAL.....	56
2.3 Interpretação do direito à informação na jurisprudência internacional	57
2.3.1 Comitê de direitos humanos da ONU	60
2.3.2 Comitê sobre os direitos da criança	63
2.3.3 Comitê para a eliminação da discriminação contra a mulher	66
2.3.4 Comitê de direitos econômicos, sociais e culturais	68

2.4	A jurisprudência do sistema interamericano sobre o direito à informação	69
2.4.1	Caso Claude Reyes vs. Chile	70
2.4.2	Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil	71
2.5	Resumo analítico	73
3º CAPÍTULO - À INFORMAÇÃO COMO PODER: TRAJETÓRIAS, SIGNIFICADOS E TRANSFORMAÇÕES		74
3.1	A emergência do acesso à informação como valor democrático	76
3.2	Desafios e avanços na consolidação do acesso à informação	78
3.3	A importância estratégica do acesso à informação	80
3.4	Da opacidade à responsabilidade pública como fundamento ético	82
3.5	Comunicação como base para o desenvolvimento da informação	84
3.6	Quando a informação fala: a jornada da informação até a comunicação	88
3.7	A dimensão comunicativa do direito de acesso à informação	92
3.8	A informação para além da comunicação: um debate necessário	95
4º CAPÍTULO - A ENGENHARIA DECISÓRIA E OS DISPOSITIVOS DE FILTRAGEM E CONTROLE DA INFORMAÇÃO		98
4.1	As dinâmicas de acesso e bloqueio na arquitetura procedimental da LAI	101
4.2	O controle exercido por meio de filtros formais	107
4.3	Barreiras substantivas ao acesso: os fundamentos materiais das exclusões	109
4.4	Informações classificadas: fundamentos, graus de sigilo e temporalidade	112
4.5	Restrições fundadas em normas legais e supralegais	116
4.6	Dados pessoais e a proteção da esfera privada	119
4.7	A materialidade do registro como instrumento de poder	124
4.8	As limitações do regime sancionatório da LAI: fragilidades normativas	128
4.9	Ambivalências procedimentais e os paradoxos da transparência regulada	132
5º CAPÍTULO - O NASCIMENTO DE UMA NORMA: ETNOGRAFIA DA IDEIA AO INSTRUMENTO NORMATIVO		135
5.1	A norma como processo: entre o texto jurídico e a prática institucional	137
5.2	Antes da norma: silêncios, resistências e o cenário anterior	140
5.3	A semente da transparência: primeiras discussões e mobilizações internas	143
5.4	Comitês, conselhos e arenas de negociação: a norma em construção	147
5.5	A engenharia decisória: conflitos, tensões e disputas de sentido	150
5.6	Testes, ajustes e aprendizados: o caminho da versão final	153
5.7	Aprovada e em operação: a norma como objeto vivo	156
5.8	Erros, acertos e legados: lições da construção normativa	159

6º CAPÍTULO - DECIFRANDO A NORMA: ENTENDENDO A LAI NA PRÁTICA INSTITUCIONAL.....	163
6.1 Fundamentos e objetivos da LAI na CEF	165
6.2 Contexto legal e normativo	167
6.3 Finalidade e escopo de aplicação	170
6.4 Princípios da publicidade e do sigilo.....	172
6.5 A delicada fronteira entre cidadão e cliente	175
6.6 Transparência ativa e passiva	179
6.6.1 Transparência ativa: divulgação espontânea da informação	183
6.6.2 Transparência passiva: atendimento às demandas do cidadão	185
6.7 Procedimentos operacionais	187
6.7.1 Canais de atendimento: Fala.BR, SIC físico e atender.caixa	191
6.7.2 Fluxo de pedidos, recursos e prazos	194
6.8 Responsabilidades Institucionais.....	197
6.8.1 Relações com investidores e a coordenação central do acesso à informação.....	199
6.8.2 Relações com investidores: entre técnica, política e confiança institucional	201
6.8.3 Gestão documental e preservação da memória institucional.....	204
6.8.4 Unidades respondentes - execução descentralizada	206
6.8.5 Apoio jurídico especializado	209
6.9 Articulação e responsabilização	212
6.10 Disposições complementares	215
6.11 A classificação “interno.todos”: acesso institucional e governança normativa	217
6.12 Considerações Sintéticas	219
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	222
7.1 Resultados e contribuições da pesquisa.....	223
7.2 Limitações da pesquisa.....	226
7.3 Recomendações	229
7.4 Perspectivas de transformação institucional.....	232
7.5 Epílogo - síntese conclusiva	234
REFERÊNCIAS	237

PRÓLOGO

Minha trajetória começou em um lugar improvável: o Acre, um estado remoto e pouco desenvolvido do Brasil. Nasci em uma família muito pobre, em uma pequena comunidade ribeirinha, onde o horizonte parecia limitado pela geografia e pelas circunstâncias. Desde cedo, aprendi a enfrentar as adversidades e a transformar a dificuldade em impulso. A escola pública mais próxima exigia longas caminhadas e, muitas vezes, a escolha entre estudar ou trabalhar para ajudar em casa. Mesmo diante da escassez de recursos, minha vontade de aprender era maior que qualquer obstáculo. Dediquei-me com afinco aos estudos, muitas vezes sob condições precárias, e consegui me destacar academicamente. Fui o primeiro da minha família a ingressar em uma universidade.

Ao longo da vida, os desafios se multiplicaram, mas a paixão pelo conhecimento nunca diminuiu. Estudei Administração, Direito e Ciências Sociais, movido pelo desejo de compreender o mundo e contribuir para transformá-lo. Acredito que a educação é a ferramenta mais poderosa para romper barreiras e promover a emancipação - individual e coletiva.

Durante o mestrado, escolhi pesquisar sobre as mulheres presas na cidade de São Paulo. Foi nesse processo que me deparei, pela primeira vez, com a Lei de Acesso à Informação e com as resistências estatais. As dificuldades em obter dados essenciais para a pesquisa revelaram, de forma concreta, como a falta de acesso à informação compromete a produção do conhecimento, o controle social e a própria efetivação dos direitos humanos. Essa experiência transformou minha visão e consolidou meu compromisso com a causa do acesso à informação.

A partir de então, mergulhei de maneira definitiva no tema. Percebi que garantir o acesso a informações públicas não é apenas uma exigência legal, mas uma missão democrática e um imperativo ético. Essa convicção guiou meus passos na vida profissional. Trabalhei em diferentes órgãos públicos - entre eles, a Polícia Federal e a Secretaria da Fazenda -, onde adquiri valiosa experiência em gestão e administração pública. Contudo, foi na Caixa Econômica Federal que encontrei o espaço ideal para unir a prática profissional à vocação acadêmica.

A CAIXA, até recentemente, não possuía uma estrutura dedicada ao cumprimento da LAI. Decidi, então, estudar e atuar com o objetivo de propor e liderar uma iniciativa institucional voltada à transparência e ao acesso à informação. Sabia que seria um desafio complexo: introduzir uma nova cultura organizacional em uma instituição de tradição bancária, marcada pela hierarquia e pela rigidez burocrática. Ainda assim, enxerguei a oportunidade de

contribuir para algo maior - uma CAIXA mais aberta, mais cidadã, mais alinhada aos princípios republicanos.

Essa missão tornou-se parte da minha identidade. Tenho me dedicado a desenvolver ações, treinamentos e procedimentos internos que fortaleçam o acesso à informação e a participação social, buscando parcerias com órgãos de controle e com a sociedade civil. Aos poucos, os resultados começam a aparecer, revelando que a mudança é possível quando há propósito e persistência.

Reconheço, no entanto, que transformar uma cultura institucional enraizada na lógica do sigilo é uma tarefa árdua. Enfrentar a burocracia, a resistência hierárquica e as tradições gerenciais exige paciência, diálogo e convicção. Mas acredito firmemente que a construção de uma governança pública transparente e acessível é um caminho sem volta - e que a efetividade da LAI é um passo essencial para o fortalecimento da democracia e dos direitos.

Hoje, ao olhar para minha trajetória - do Acre à Universidade de Brasília -, vejo uma história de resiliência, aprendizado e compromisso. Cada etapa foi marcada pela certeza de que o conhecimento é libertador e de que o direito à informação é um instrumento poderoso de transformação institucional e social. Se esta tese nasce do esforço de compreender a informação como direito, ela também é fruto de uma vida dedicada a provar que, mesmo nas margens do país, é possível construir caminhos que conduzam à transparência, à justiça e à dignidade.

1º CAPÍTULO - INTRODUÇÃO À PESQUISA: JUSTIFICATIVA, PROBLEMATIZAÇÃO, OBJETIVOS E CAMINHOS METODOLÓGICOS

1.1 Contextualização do tema

No contexto jurídico contemporâneo, o direito de acesso à informação consolida-se como condição estrutural da democracia substancial e vetor de efetivação dos direitos humanos. A dignidade da pessoa humana, enquanto fundamento do ordenamento constitucional, impõe ao Estado o dever de redistribuir socialmente o conhecimento que produz e detém, assegurando à sociedade a capacidade de deliberar, fiscalizar e influenciar as decisões públicas. Nesse horizonte, a Lei de Acesso à Informação institui a publicidade como regra e o sigilo como exceção, conformando uma lógica de visibilidade que legitima o exercício do poder por meio de sua exposição ao escrutínio público.

A informação deixa de ser compreendida como produto administrativo e passa a assumir natureza normativa e estratégica, constituindo um bem público essencial à realização da cidadania. O acesso à informação configura condição de possibilidade para o exercício da autonomia individual e coletiva, permitindo que os cidadãos compreendam os processos decisórios, avaliem políticas públicas e exerçam controle sobre a atuação estatal. Trata-se, portanto, de um direito instrumental e estruturante, cuja efetividade impacta diretamente a realização de outros direitos fundamentais.

A Lei de Acesso à Informação, nesse cenário, não apenas regula fluxos informacionais, mas reorienta a própria racionalidade da gestão pública. Ao deslocar o paradigma da reserva para o da abertura, redefine o modo como o Estado se relaciona com a sociedade, introduzindo deveres de transparência, inteligibilidade e responsividade. A informação, nesse contexto, deve ser não apenas disponibilizada, mas tornada compreensível, relevante e socialmente útil, sob pena de se converter em mera formalidade sem efetividade democrática.

Apesar de seu potencial transformador, a implementação da Lei de Acesso à Informação enfrenta obstáculos que transcendem o plano normativo. Persistem estruturas organizacionais marcadas pela cultura do sigilo, pela fragmentação decisória e pela ausência de capacitação adequada dos agentes públicos. Essas barreiras revelam que a efetividade do direito à informação depende de uma transformação institucional mais profunda, que envolva práticas, valores e rotinas administrativas orientadas pela lógica da abertura.

Nesse sentido, a governança informacional contemporânea exige a articulação entre acesso à informação e proteção de dados pessoais, especialmente à luz da Lei Geral de Proteção de Dados. O desafio não reside na oposição entre transparência e privacidade, mas na

construção de critérios que permitam sua harmonização, garantindo tanto a publicidade dos atos estatais quanto a proteção de direitos individuais. Essa tensão revela a complexidade do fenômeno informacional, que demanda soluções baseadas na proporcionalidade e na análise contextual.

O acesso à informação, portanto, deve ser compreendido como direito interdependente, cuja efetivação condiciona o exercício de outros direitos sociais e políticos. A fruição de políticas públicas, a participação democrática e o controle social pressupõem a existência de informações acessíveis, claras e confiáveis. A ausência dessas condições compromete não apenas a transparência, mas a própria legitimidade do Estado.

A análise desse cenário evidencia que o acesso à informação não se esgota na disponibilização de dados, mas exige a construção de uma arquitetura institucional capaz de assegurar qualidade informacional, acessibilidade e capacidade de uso social da informação. Isso implica reconhecer que o acesso à informação é também um problema de linguagem, de organização e de mediação, e não apenas de abertura formal de bases de dados.

Diante dessa complexidade, torna-se insuficiente uma abordagem exclusivamente jurídica. A compreensão do direito à informação exige uma perspectiva transdisciplinar que integre Direito, Comunicação, Administração Pública e Ciências Sociais, permitindo analisar o fenômeno em suas dimensões normativa, institucional e cultural. O acesso à informação deve ser entendido como processo social, marcado por disputas, resistências e reconfigurações permanentes.

Por fim, a efetividade do direito à informação depende da consolidação de uma cultura institucional orientada pela publicidade, pela responsabilidade pública e pelo reconhecimento do cidadão como sujeito de direitos. Sem isso, a transparência tende a permanecer como exigência formal, incapaz de produzir os efeitos democratizantes que a justificam. Nesse sentido, o acesso à informação se afirma como elemento central da legitimidade democrática, vinculando o exercício do poder à sua permanente exposição à sociedade.

1.2 Aportes dos direitos humanos na compreensão

A compreensão do direito de acesso à informação sob a perspectiva dos direitos humanos permite deslocar sua análise de um plano estritamente normativo para uma dimensão ética, política e estrutural. Nesse enquadramento, a informação não se apresenta apenas como objeto regulado, mas como condição de possibilidade para a realização da liberdade, da igualdade e da dignidade humana. O acesso à informação assume caráter relacional e interdependente,

integrando o conjunto de direitos cuja efetividade depende da circulação qualificada do conhecimento na esfera pública.

Ao reconhecer o acesso à informação como direito humano fundamental, reafirma-se sua centralidade na conformação de sociedades democráticas. A informação torna-se elemento estruturante da cidadania, pois viabiliza a compreensão dos processos institucionais, o exercício do controle social e a participação informada nas decisões públicas. Nessa perspectiva, a transparência não se reduz a uma exigência administrativa, mas constitui expressão de um compromisso ético do Estado com a publicidade de seus atos e com a inteligibilidade de suas ações. Como observa Jürgen Habermas, “a esfera pública pode ser entendida como uma rede para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões” (HABERMAS, 1997), sendo a informação o elemento que estrutura essa circulação comunicativa.

No contexto brasileiro, a implementação da LAI revela tensões entre esse ideal normativo e práticas institucionais historicamente orientadas pela lógica do sigilo. A permanência de estruturas burocráticas autorreferentes, associada à ausência de uma cultura consolidada de acesso, limita a efetividade do direito à informação. A superação desse quadro exige uma reconfiguração institucional que vá além da formalização normativa, alcançando os valores, práticas e rotinas que orientam a atuação administrativa.

Sob a lente dos direitos humanos, essa transformação implica reconhecer o acesso à informação como dever funcional e não como concessão discricionária. O agente público deixa de ser guardião do segredo e passa a atuar como mediador do acesso, responsável por assegurar que a informação circule de forma adequada, compreensível e socialmente relevante. Essa mudança de posição redefine o papel do Estado na gestão da informação, aproximando-o de uma lógica de serviço público orientada pela cidadania.

Outro elemento central dessa abordagem refere-se às barreiras cognitivas e sociais que dificultam o exercício efetivo do direito à informação. A complexidade técnica, a linguagem excessivamente especializada e a fragmentação dos canais de acesso produzem assimetrias que excluem parcelas significativas da população. Nesse contexto, a transparência formal revela-se insuficiente. É necessário garantir condições reais de compreensão, o que implica adotar estratégias de comunicação acessível, organização informacional e mediação institucional. Nessa linha, a perspectiva habermasiana reforça que a legitimidade democrática depende da possibilidade de entendimento mútuo, sendo a comunicação condição para a validade das decisões públicas.

O acesso à informação, portanto, não se limita à disponibilização de dados, mas envolve a construção de condições para sua apropriação social. Essa dimensão comunicativa exige que

o Estado não apenas informe, mas torne inteligível o conteúdo informado, permitindo sua utilização pelos cidadãos. A informação transforma-se em instrumento de emancipação, na medida em que possibilita a intervenção qualificada na esfera pública.

A perspectiva dos direitos humanos também introduz uma dimensão crítica à análise da Lei de Acesso à Informação, ao evidenciar que a transparência não é neutra nem automática. A circulação da informação ocorre em contextos marcados por disputas de poder, interesses institucionais e desigualdades estruturais. Como destaca Norberto Bobbio, “o poder invisível é o poder que não se submete ao controle público” (BOBBIO, 2000), evidenciando que a opacidade constitui mecanismo de manutenção de assimetrias e de limitação da democracia.

Nesse horizonte, a consolidação do direito à informação exige o fortalecimento de estruturas institucionais voltadas à sua garantia, incluindo órgãos de controle, instâncias recursais e mecanismos de participação social. Ao mesmo tempo, demanda o uso estratégico de tecnologias da informação, capazes de ampliar o alcance, a acessibilidade e a inteligibilidade dos dados públicos. Trata-se de construir um ecossistema informacional que sustente o acesso como prática contínua e não como evento pontual.

A relação entre Estado e sociedade, mediada pela informação, assume caráter dialógico. O acesso à informação não é apenas direito do cidadão, mas também condição para a legitimação da atuação estatal. Ao tornar-se visível e compreensível, o Estado se submete ao escrutínio público e reforça sua responsabilidade perante a coletividade. Esse movimento redefine as fronteiras entre governantes e governados, aproximando a gestão pública de uma lógica participativa e responsiva.

Em síntese, a incorporação da perspectiva dos direitos humanos permite compreender o acesso à informação como elemento estruturante da governança democrática. Trata-se de um direito que articula liberdade, participação e justiça, exigindo do Estado não apenas acesso, mas compromisso com a construção de uma esfera pública informacionalmente acessível e socialmente inclusiva. A efetividade desse direito depende da convergência entre normas, práticas institucionais e capacidades comunicativas, orientadas pela promoção da dignidade humana e pelo fortalecimento da cidadania.

1.3 Problematização

A análise da efetividade do direito de acesso à informação, sob a perspectiva dos direitos humanos, exige ultrapassar a verificação formal de sua existência normativa para investigar sua concretização no plano institucional. Não se trata apenas de indagar se o direito está previsto, mas de compreender em que medida ele é operacionalizado de modo a produzir efeitos reais na

vida dos indivíduos e na dinâmica das instituições públicas. Nesse sentido, o acesso à informação deve ser examinado como prática social situada, atravessada por condicionantes organizacionais, culturais e decisórios que influenciam sua realização concreta.

O direito de acesso à informação, embora juridicamente assegurado, revela-se condicionado por estruturas institucionais que frequentemente limitam sua plena efetividade. A existência de fluxos decisórios fragmentados, a ausência de critérios uniformes de interpretação e a persistência de práticas administrativas orientadas pela contenção informacional configuram obstáculos que não podem ser compreendidos apenas como falhas operacionais, mas como expressões de uma racionalidade institucional específica. Nesse contexto, o problema desloca-se do plano da norma para o plano da prática, exigindo uma análise que considere o funcionamento real das instituições.

No caso de instituições financeiras públicas, essa problemática assume contornos ainda mais complexos. Tais organizações operam na interseção entre funções típicas do Estado e atividades próprias do sistema financeiro, o que produz tensões específicas no tratamento da informação. O acesso à informação passa a ser condicionado por múltiplos regimes normativos, por diferentes lógicas de decisão e por interpretações institucionais que, nem sempre, se orientam pela centralidade do direito do cidadão. A informação, nesse cenário, deixa de ser apenas um objeto de regulação e passa a constituir um elemento de disputa no interior da própria organização.

A formulação do problema de pesquisa insere-se nesse campo de tensões. Parte-se do reconhecimento de que a existência da Lei de Acesso à Informação não garante, por si só, a efetividade do direito que consagra. É necessário compreender como esse direito é interpretado, operacionalizado e, por vezes, limitado no interior das instituições. Como destaca Jürgen Habermas, a legitimidade das decisões públicas depende da possibilidade de sua justificação no espaço comunicativo, o que pressupõe acesso efetivo às informações que as fundamentam. Sem esse acesso, a deliberação pública torna-se incompleta e a participação cidadã perde densidade.

Diante desse cenário, a questão central que orienta esta pesquisa pode ser formulada nos seguintes termos: como os limites e as possibilidades do direito de acesso à informação podem ser reorganizados e potencializados de modo a promover transformação institucional e ampliar a capacidade dos cidadãos de conhecer, compreender e intervir nos processos decisórios em uma empresa pública, especificamente na CAIXA.

A formulação dessa questão pressupõe o reconhecimento de que o acesso à informação não é um dado, mas um processo. Trata-se de um percurso que envolve solicitação,

interpretação, processamento e resposta, sendo influenciado por múltiplos fatores institucionais. Nesse sentido, a investigação exige a articulação entre diferentes dimensões analíticas, que permitam compreender não apenas o que é fornecido, mas como e em que condições a informação é disponibilizada.

A análise da legislação constitui ponto de partida necessário, mas não suficiente. É preciso examinar os dispositivos normativos que estruturam o direito de acesso à informação, identificando seus comandos, limites e possibilidades interpretativas. Contudo, a norma, por si só, não revela o modo como o direito é concretizado. Torna-se imprescindível investigar sua aplicação prática, considerando os procedimentos adotados, os fluxos internos de decisão e os critérios utilizados para deferir ou negar pedidos de informação.

A coleta e análise de dados sobre a implementação do direito de acesso à informação permitem compreender o comportamento institucional diante das demandas informacionais. Esse movimento envolve a observação de padrões de resposta, a identificação de recorrências decisórias e a análise das justificativas apresentadas pelas instituições. Nesse ponto, o acesso à informação revela-se também como prática discursiva, na qual a resposta institucional expressa não apenas um conteúdo, mas uma posição interpretativa sobre o alcance do direito.

A avaliação da qualidade da informação fornecida constitui outro eixo central da problematização. Não basta que a informação seja disponibilizada; é necessário que ela seja precisa, completa e compreensível. A ausência dessas características compromete a utilidade do acesso e limita sua capacidade de produzir efeitos concretos. A informação, quando fragmentada, excessivamente técnica ou descontextualizada, mantém-se formalmente acessível, mas materialmente inapta ao uso social.

Por fim, a análise do uso da informação permite verificar sua capacidade de produzir transformação. O direito de acesso à informação atinge sua plena expressão quando possibilita a atuação dos indivíduos na esfera pública, seja por meio do controle social, da participação política ou da reivindicação de direitos. Nesse sentido, a efetividade do acesso não se esgota na resposta institucional, mas se projeta nos efeitos que a informação produz na realidade social.

A problematização proposta, portanto, desloca o foco da existência normativa para a dinâmica concreta do acesso à informação. Ao investigar os limites e as possibilidades desse direito em um contexto institucional específico, busca-se compreender como a informação circula, como é mediada e como pode ser potencializada enquanto instrumento de realização dos direitos humanos. Trata-se de uma análise que reconhece o acesso à informação como campo de disputa, mas também como espaço de transformação institucional e de ampliação da cidadania.

1.4 Objetivos

A delimitação dos objetivos desta pesquisa decorre diretamente do problema formulado e da necessidade de compreender o direito de acesso à informação não apenas como previsão normativa, mas como prática institucional concreta. Nesse sentido, os objetivos são estruturados de modo a articular análise jurídica, observação empírica e interpretação institucional, permitindo apreender o acesso à informação em sua dimensão normativa, operacional e social.

1.4.1 Objetivo Geral

Investigar os caminhos de efetivação do direito de acesso à informação no âmbito de uma instituição financeira pública, analisando seus limites de aplicação, suas condições de operacionalização e suas potencialidades como instrumento de transformação institucional e de ampliação da capacidade dos cidadãos de conhecer, compreender e intervir nos processos decisórios.

1.4.2 Objetivos Específicos

- I. Examinar os fundamentos normativos do direito de acesso à informação à luz dos direitos humanos, identificando seus princípios estruturantes e seus parâmetros de interpretação;
- II. Analisar a aplicação do direito de acesso à informação em uma instituição financeira pública, com foco nos procedimentos adotados, nos fluxos decisórios e nos critérios institucionais de resposta;
- III. Avaliar as condições de disponibilização da informação, considerando sua clareza, completude e inteligibilidade, bem como sua adequação aos diferentes perfis de demandantes.
- IV. Identificar as principais barreiras institucionais ao acesso à informação, especialmente aquelas relacionadas à cultura organizacional, à fragmentação decisória e à ausência de capacitação adequada dos agentes públicos.
- V. Examinar a capacidade institucional de transformar a informação em instrumento efetivo de uso social, considerando sua potencialidade para subsidiar controle, participação e reivindicação de direitos.
- VI. Propor diretrizes e estratégias voltadas ao aprimoramento da operacionalização do direito de acesso à informação, com vistas à sua consolidação como prática institucional orientada pelos direitos humanos.

Esses objetivos específicos, quando abordados de forma segmentada e complementar, contribuirão para o alcance do objetivo geral da pesquisa, possibilitando uma análise aprofundada dos diferentes aspectos relacionados aos direitos humanos, acesso à informação e transparência.

1.5 Justificativas

A relevância desta pesquisa decorre da necessidade de compreender o direito de acesso à informação para além de sua formalização normativa, situando-o como elemento estruturante da relação entre Estado e sociedade. Embora juridicamente consolidado, esse direito ainda apresenta níveis desiguais de efetivação, especialmente em contextos institucionais complexos, nos quais sua operacionalização depende de dinâmicas organizacionais, interpretações jurídicas e práticas administrativas que nem sempre se orientam pela centralidade do cidadão.

A investigação proposta justifica-se, portanto, pela insuficiência de abordagens que articulem, de forma integrada, as dimensões normativa, institucional e prática do acesso à informação. A maior parte da literatura concentra-se na análise da lei enquanto texto ou na descrição de mecanismos formais, deixando em segundo plano o modo como o direito é concretamente exercido, interpretado e, por vezes, limitado no interior das instituições públicas. Essa lacuna torna-se ainda mais evidente quando se trata de organizações que operam em ambientes regulatórios complexos, como é o caso das instituições financeiras públicas.

A pesquisa também se justifica pela necessidade de deslocar o acesso à informação de uma compreensão meramente instrumental para uma perspectiva estruturante dos direitos humanos. O acesso à informação não apenas viabiliza o exercício de outros direitos, mas condiciona sua própria existência prática, na medida em que permite aos indivíduos conhecer, compreender e acionar os mecanismos institucionais disponíveis. Como observa Norberto Bobbio, a ampliação dos direitos depende não apenas de sua declaração, mas de sua efetiva garantia, o que implica enfrentar os obstáculos que impedem sua realização concreta. Nesse sentido, investigar o acesso à informação é investigar as condições de possibilidade da própria cidadania.

Do ponto de vista teórico, a pesquisa contribui ao propor uma abordagem que articula direito, prática institucional e dimensão comunicativa do acesso à informação. Ao invés de tratar a informação como dado neutro ou meramente técnico, parte-se da compreensão de que sua circulação envolve mediações, interpretações e decisões que influenciam diretamente sua disponibilidade e seu uso. Essa perspectiva permite compreender o acesso à informação como

processo, e não como evento isolado, inserindo-o em uma dinâmica institucional marcada por disputas, limites e possibilidades.

1.5.1 Teóricas

No plano teórico, a pesquisa responde à necessidade de aprofundar a compreensão do acesso à informação como direito fundamental dotado de densidade normativa e relevância institucional. Embora amplamente reconhecido, esse direito ainda carece de análises que explorem sua operacionalização concreta, especialmente em contextos organizacionais complexos. A literatura existente, em grande medida, privilegia abordagens normativas ou descritivas, sem avançar de forma consistente na análise das práticas institucionais que condicionam sua efetividade.

Ao adotar uma perspectiva transdisciplinar, a pesquisa contribui para superar essa limitação, integrando elementos do Direito, da Administração Pública e da Comunicação. Essa articulação permite compreender o acesso à informação como fenômeno multifacetado, no qual normas, procedimentos e práticas se inter-relacionam. A informação deixa de ser tratada como objeto estático e passa a ser analisada como elemento dinâmico, cuja circulação depende de decisões institucionais e de condições concretas de mediação.

Além disso, a pesquisa contribui ao reposicionar o acesso à informação no campo dos direitos humanos, enfatizando seu caráter estruturante. Ao invés de ser compreendido apenas como instrumento auxiliar, o acesso à informação é tratado como direito que condiciona a própria possibilidade de exercício de outros direitos. Essa abordagem reforça a necessidade de analisá-lo não apenas em termos de previsão legal, mas em sua capacidade efetiva de produzir efeitos na realidade social.

1.5.2 Sociais

No plano social, a pesquisa se justifica pela centralidade do acesso à informação na conformação de uma cidadania ativa e informada. A possibilidade de conhecer os atos, decisões e processos institucionais constitui condição para que os indivíduos possam exercer controle, participar de decisões e reivindicar direitos. A ausência ou limitação desse acesso compromete a capacidade de atuação dos cidadãos e reforça assimetrias de poder entre Estado e sociedade.

O acesso à informação assume, nesse sentido, papel decisivo na redução de desigualdades estruturais, na medida em que amplia a capacidade dos indivíduos de compreender e utilizar informações em seu benefício. Quando adequadamente disponibilizada e mediada, a

informação pode atuar como instrumento de inclusão, permitindo que diferentes grupos sociais acessem direitos, compreendam políticas públicas e intervenham na esfera pública.

Além disso, a pesquisa contribui para o aperfeiçoamento institucional ao identificar barreiras e limitações na operacionalização do direito de acesso à informação. Ao evidenciar como a informação é produzida, tratada e disponibilizada, torna-se possível propor estratégias que aprimorem sua circulação e ampliem sua efetividade. Nesse sentido, o estudo não se limita à análise crítica, mas busca oferecer subsídios para a construção de práticas institucionais mais aderentes ao direito de acesso à informação.

Por fim, a relevância social da pesquisa reside na possibilidade de fortalecer a relação entre Estado e sociedade a partir da qualificação do acesso à informação. Ao contribuir para a construção de ambientes institucionais mais abertos ao acesso informacional, a pesquisa atua na promoção de uma cidadania mais consciente, capaz de interagir de forma crítica com as instituições e de participar ativamente dos processos que afetam a vida coletiva.

1.6 Fundamentação

A Lei de Acesso à Informação surge em contraposição à negação de acesso aos arquivos públicos e à supervalorização do segredo por parte das autoridades, que se apoiavam na política da opacidade, onde decisões e ações não chegavam ao conhecimento da sociedade. De modo geral estão sujeitos à lei todos os órgãos relacionados aos poderes.

A consolidação desse direito, entretanto, não se explica apenas pela positivação normativa. Ela resulta de um movimento mais amplo de reconfiguração das estruturas institucionais, impulsionado por demandas sociais, pressões internacionais e transformações no modo de produção e circulação do conhecimento. O acesso à informação, nesse sentido, insere-se em uma lógica de redistribuição do poder informacional, na qual o conhecimento deixa de ser monopólio estatal e passa a integrar o espaço público como elemento de controle e participação.

Além disso, a LAI, representa um avanço significativo na consolidação democrática do país, ao conferir aos cidadãos o poder de solicitar e obter informações de interesse público (Carvalho, 2012, p. 45). Esse direito fundamental de acesso à informação, assegurado pela LAI, é intrinsecamente relacionado aos direitos humanos, por permitir que os indivíduos exerçam seus direitos fundamentais, como liberdade de expressão, participação política e controle social (Silva, 2018, p. 72).

O acesso à informação não apenas promove a transparência, mas também desempenha um papel crucial no fortalecimento da cidadania. Por meio do acesso à informação, os

indivíduos obtêm conhecimento e recursos que os capacitam a participar ativamente na tomada de decisões, exercendo seu papel de cidadãos responsáveis (Souza, 2019, p. 92).

No entanto, para a LAI ser implementada efetivamente, é necessário o envolvimento de diversos atores, como o Estado, a sociedade civil e as instituições públicas. A implementação da LAI requer um esforço conjunto entre governo e sociedade civil, além de mecanismos de monitoramento e responsabilização para garantir a transparência e o cumprimento das normas (Santos, 2020, p. 115).

Apesar dos avanços proporcionados pela LAI, existem desafios significativos a sua implementação plena. Um desses desafios é a cultura de sigilo arraigada em algumas instituições públicas. A mudança cultural é um desafio crucial para a efetiva implementação da LAI, afinal, é necessário superar a resistência à transparência e promover uma cultura de abertura e prestação de contas (Gomes, 2018, p. 54).

A efetiva implementação da LAI tem o potencial de fortalecer os direitos humanos, garantindo o acesso à informação como um direito fundamental. O acesso à informação não apenas empodera os cidadãos, mas também permite que eles exerçam seus direitos fundamentais, contribuindo para uma sociedade mais participativa e democrática (Fernandes, 2017, p. 81).

No caso da disponibilização e divulgação da informação, tem-se a chamada Transparência Ativa e Passiva. Ela é garantida por mecanismos que favorecem a interação informacional de duas instâncias, a dos diversos agentes do aparelho do Estado e a do Cidadão (Jardim *apud* Jardim, 2022, p. 5).

Pode-se falar em dois tipos de transparência de informações: Passiva e Ativa. A transparência passiva caracteriza-se pela necessidade de procura pelo material, já que nela não há disponibilização natural e espontânea dos dados, nem tampouco sua divulgação. Já a disponibilização ativa é marcada pela ampla disponibilização e divulgação dos dados.

A lei brasileira é considerada enquanto modelo porque explora conceitos relacionados à transparência ativa, ou seja, não apenas os deixa disponíveis, mas também os divulga de maneira prática a fim de facilitar e democratizar esse acesso, não se atendo apenas aos pedidos e solicitações que possam vir a serem feitos (Viera, 2022, p. 13-14).

A transparência pode ser entendida, nos dizeres de (Vaz; Ribeiro; Matheus, 2011, p. 50-54) segundo quatro princípios norteadores: o da Publicidade, do *Transparência*, *Openness* e sob o ponto de vista dos Dados Governamentais Abertos.

No entanto, a ausência dessa transparência configura um caso de Opacidade Informacional um caso de Opacidade Informacional, isso é, não existe um mecanismo que

promova a interação informacional entre o Estado e a sociedade, ou, caso ele exista, não cumpra suas funções. A opacidade é prejudicial para a efetivação dos direitos e para o real estabelecimento da democracia, uma vez que o segredo impede o controle efetivo da sociedade, mantendo assim a ignorância acerca dos processos decisórios do Estado. Ao se manter o sigilo das ações e decisões, mantêm-se também os privilégios daqueles que estão no poder e se beneficiam com o desconhecimento e a consequente não intervenção popular. Sobre isso Mattar diz que:

Busca-se eliminar os resquícios de privilégios associados ao acesso restritivo e ao manejo arbitrário de arquivos históricos. Nesse contexto, a Lei de Acesso à Informação consolida-se como instrumento estratégico de difusão do conhecimento, contribuindo para a mitigação das assimetrias cognitivas e promovendo condições para que todos os indivíduos se tornem, de forma equânime e autônoma, aptos a interagir criticamente no espaço público. (MATTAR, 2013, p. 27).

A fundamentação do direito de acesso à informação, portanto, articula elementos normativos, institucionais e sociais. Trata-se de um direito cuja efetividade depende da convergência entre previsão legal, organização administrativa e capacidade de uso social da informação. A análise desse direito exige compreender como esses elementos se relacionam e como podem ser reorganizados para ampliar sua efetividade.

Logo, o acesso à informação deve ser compreendido como direito fundamental que reorganiza a relação entre Estado e sociedade, ao estabelecer a informação como bem público e ao impor ao poder público o dever de disponibilizá-la em condições adequadas de uso. Sua efetividade não decorre automaticamente da norma, mas da construção de práticas capazes de assegurar sua realização concreta. É nesse espaço, entre norma e prática, que se situam os principais desafios e as principais possibilidades de transformação institucional.

1.7 Revisão de literatura

A produção acadêmica sobre o direito de acesso à informação no Brasil tem se expandido de forma significativa nas últimas décadas, acompanhando a consolidação normativa da LAI e o crescente interesse pela relação entre informação, cidadania e atuação estatal. Apesar desse avanço quantitativo, observa-se que grande parte dos estudos ainda se concentra em abordagens descritivas ou normativas, voltadas à análise da lei enquanto instrumento jurídico ou à apresentação de seus mecanismos formais de funcionamento.

Ao pesquisar os termos “Lei de Acesso à Informação”, “LAI”, “Transparência Pública” e “Liberdade de Informação” nas dez primeiras páginas do *Google Acadêmico*, da Biblioteca

da Produção Discente da Universidade de Brasília e da Biblioteca de Teses e Dissertações da Capes, no intervalo de 09 de março a 23 de abril de 2023, obtivemos os seguintes resultados sobre o tema, a partir de critérios de busca previamente definidos, descritos no Quadro 01.

Quadro 01 - Critérios para busca de trabalhos acadêmicos

Termo de busca	• Lei de Acesso à Informação; LAI; Transparência Pública; Liberdade de Informação
Critérios de inclusão	• Trabalhos acadêmicos do google acadêmico, Biblioteca da Produção Discente e Biblioteca de Teses e Dissertações da Capes. • Trabalho específico sobre o tema “Lei de Acesso à Informação”, “LAI” e “Transparência Pública”. • Trabalho nas áreas do Direito; Direitos Humanos; Comunicação. • Ordenação por “relevância”. • Publicações até a página 200.
Critérios de exclusão	• Publicações após a página 201. • Trabalhos que abordem outras temáticas

Fonte: Trabalho autoral (2023).

Preferiu-se a inserção dos termos de busca, separadamente, tanto no Google Acadêmico quanto na Biblioteca da Produção Discente e Biblioteca de Teses e Dissertações da Capes, no menu “Buscar”. Com os resultados, filtramos as buscas mediante seleção “Recentes”/“Decrescentes” e “Organizar por relevância”, obtendo acesso a todas as publicações efetuadas sobre o tema, com detalhamento pela relevância do conteúdo. Foram escolhidos 12 trabalhos após a revisão dos títulos e publicações, seguindo critérios de inclusão e exclusão. Esses trabalhos foram lidos na íntegra, resultando na seleção final dos textos apresentados abaixo.

No estudo de Souza (2020), intitulada “Transparência pública e Lei de Acesso à Informação no Brasil: Um estudo de caso no Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União”, o autor investiga a transparência pública e a Lei de Acesso à Informação no contexto brasileiro, realizando um estudo de caso no Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, em que aborda sob a perspectiva do ente público os desafios e as perspectivas para a implementação da respectiva lei.

Já Oliveira (2019), em sua Dissertação de Mestrado, intitulada “A efetividade da Lei de Acesso à Informação na promoção da transparência e do controle social no município de Belo Horizonte” pesquisa a efetividade da Lei de Acesso à Informação na promoção da transparência e do controle social no contexto específico do município de Belo Horizonte, analisando os resultados e os impactos da implementação da lei.

De acordo com Santos (2018), em seu trabalho de conclusão de curso, intitulado “Lei de Acesso à Informação e transparência governamental: I a efetividade da lei no estado de São Paulo”. É possível analisar a efetividade da Lei de Acesso à Informação no estado de São Paulo, investigando como a lei contribui para a transparência governamental, ou seja, para o processo de responsabilização e transparência das ações do governo, dando-se destaque a busca pela efetiva da Lei de Acesso à Informação.

Silva (2017), em seu estudo dissertativo “Transparência pública e acesso à informação no Brasil: Uma análise da implementação da Lei de Acesso à Informação” a autora realiza uma análise da implementação da Lei de Acesso à Informação no Brasil, examinando os avanços e os desafios da transparência pública e do acesso à informação, assim como os impactos no direito público.

Na pesquisa “Direito à informação e empoderamento: perspectivas interdisciplinares”, Castro (2021) há uma análise dos vínculos entre o acesso à informação, o empoderamento e a promoção dos direitos humanos, destacando a importância de uma implementação efetiva da Lei de Acesso à Informação.

Segundo Souza (2012), em sua dissertação de mestrado, “Memória exercitada: o direito de acesso à informação no âmbito dos arquivos permanentes”, a garantia do acesso à informação é fundamental para fortalecer a democracia e assegurar a participação ativa dos cidadãos na tomada de decisões, destaca-se um capítulo em que se discute como o acesso à informação pode contribuir para fortalecer grupos marginalizados, permitindo que exerçam sua cidadania plena e reivindiquem seus direitos.

Em seu trabalho monográfico “Desafios e perspectivas da Lei de Acesso à Informação: Um estudo sobre a efetividade da lei em municípios do estado do Rio de Janeiro”, Carvalho (2020). Estuda os desafios e as perspectivas da Lei de Acesso à Informação em municípios do estado do Rio de Janeiro, analisando a efetividade da lei e os fatores que influenciam sua implementação e utilização pelos cidadãos.

Almeida (2022), em sua tese doutoral, intitulada “Direitos Humanos no Brasil (1988-1998): um desafio à Consolidação Democrática”, estuda o papel dos direitos humanos à informação na consolidação democrática e no fortalecimento das instituições. Explora a relação entre a liberdade de informação, a transparência governamental e a participação cidadã. A pesquisa examina as obrigações do Estado no fornecimento de informações e a efetividade das leis de acesso à informação na garantia desses direitos.

Segundo Linhares (2011) em sua dissertação “O direito de acesso às informações públicas nas democracias representativas contemporâneas” há fortes vínculos entre o acesso à

informação, democracias representativas e a promoção dos direitos humanos, destacando a importância de uma implementação efetiva da Lei de Acesso à Informação, como ferramenta essencial para combater a corrupção e regimes autoritários.

De acordo com Silva (2017), no trabalho dissertativo intitulado Lei de Acesso à Informação e participação do “cidadão-usuário”: o modus operandi de Prefeituras Municipais, a disponibilidade de informações governamentais é fundamental para capacitar os indivíduos e promover a igualdade de condições na sociedade. O estudo analisa, inclusive, os vínculos entre o acesso à informação e o empoderamento.

No estudo dissertativo de Barbosa (2018), titulado de “A lei de acesso à informação no Brasil: análise da convergência entre os princípios da lei e o conteúdo das solicitações dos usuários”, se pesquisa e examina-se a convergência entre os princípios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação e o conteúdo das solicitações dos usuários no contexto brasileiro. O estudo analisa uma amostra de pedidos de acesso à informação e investiga se as demandas dos usuários estão alinhadas com os princípios de transparência, eficiência e participação social previstos na lei. Os resultados fornecem percepções sobre o nível de aderência entre as expectativas dos usuários e a efetiva aplicação dos princípios da lei, contribuindo para a avaliação e aprimoramento do processo de implementação.

Por fim, destaco a revisão e leitura de 03 livros, que são considerados importantes e fundamentais para o estudo da implementação efetiva da Lei de Acesso à Informação sob a perspectiva dos Direitos Humanos. Eles oferecem percepções e análises aprofundadas sobre a relação entre acesso à informação, transparência e Direitos Humanos.

Na obra “A Lei de Acesso à Informação e a efetivação do direito humano à informação”, Carvalho (2017) analisa a Lei de Acesso à Informação sob a perspectiva dos direitos humanos, explorando de que modo a sua implementação pode contribuir para a garantia do direito humano à informação. O autor discute, ainda que de forma introdutória, os principais desafios enfrentados nesse processo, com destaque para a persistência da cultura do sigilo, e apresenta propostas voltadas à consolidação de uma cultura institucional de transparência e de ampliação do acesso à informação.

Já no livro “Lei de Acesso à Informação e direitos humanos: desafios e perspectivas”, Dantas, (2019) examina os desafios e as perspectivas relacionados à implementação efetiva da Lei de Acesso à Informação, considerando seus impactos na promoção e na proteção dos direitos humanos. A autora analisa a relação entre o acesso à informação e os direitos fundamentais, além de discutir questões jurídicas e práticas associadas à aplicação da norma no contexto brasileiro.

Por fim, na obra 10 anos da Lei de Acesso à Informação: limites, perspectivas e desafios, Geraldes *et al.* (2022) apresentam uma coletânea de estudos e reflexões acerca dos principais limites, avanços e desafios enfrentados pela Lei de Acesso à Informação ao longo de sua primeira década de vigência. A obra discute temas centrais relacionados à consolidação de uma cultura de transparência, ao reconhecimento do acesso à informação como direito fundamental, aos avanços e retrocessos na implementação da lei e ao papel da participação social nesse processo.

Essas obras contribuem ao explorar os desafios enfrentados na implementação da lei, destacando a importância de uma cultura de transparência e acesso à informação para promover a efetivação dos Direitos Humanos. Além disso, elas fornecem reflexões sobre aspectos jurídicos, práticos e institucionais relacionados à aplicação da lei, auxiliando na compreensão das interações entre os princípios da Lei de Acesso à Informação e os direitos fundamentais.

Diante desse panorama, esta pesquisa busca contribuir para o campo ao propor uma abordagem que integra essas dimensões, examinando o direito de acesso à informação em sua complexidade. Ao focar em uma instituição financeira pública, pretende-se ampliar o escopo das análises existentes, explorando um contexto ainda pouco investigado e marcado por tensões específicas. Com isso, espera-se avançar na compreensão do acesso à informação como direito fundamental cuja efetividade depende da articulação entre norma, prática institucional e uso social da informação.

1.8 Referencial teórico

O direito de acesso à informação insere-se em um campo teórico no qual a circulação do conhecimento público é compreendida como condição de legitimidade das instituições e de exercício efetivo dos direitos fundamentais. Sua análise exige a articulação entre diferentes matrizes teóricas, capazes de explicar tanto sua fundamentação normativa quanto sua operacionalização no interior das estruturas estatais.

Nesse contexto, a teoria da ação comunicativa, desenvolvida por Jürgen Habermas, oferece um dos principais referenciais para compreender o papel da informação na constituição da esfera pública. Para o autor, a legitimidade das decisões políticas depende de sua inserção em processos comunicativos orientados ao entendimento, nos quais os sujeitos possam acessar, interpretar e questionar os fundamentos das decisões. Como afirma Habermas, “a esfera pública pode ser descrita como uma rede para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões” (HABERMAS, 1997), o que pressupõe a existência de condições efetivas de acesso

à informação. Sem esse acesso, a comunicação pública torna-se assimétrica e a deliberação democrática perde sua base racional.

A partir dessa perspectiva, o acesso à informação não se limita a um direito formal, mas constitui elemento estruturante da racionalidade democrática. A informação opera como meio de mediação entre Estado e sociedade, permitindo que os cidadãos compreendam os processos decisórios e participem de sua construção. A ausência de acesso, por sua vez, compromete a possibilidade de formação da vontade coletiva, produzindo decisões desvinculadas do controle social.

Em paralelo, a teoria política de Norberto Bobbio reforça a centralidade do acesso à informação como mecanismo de limitação do poder. Ao analisar a relação entre visibilidade e controle, Bobbio sustenta que “o poder invisível é o poder que não pode ser controlado” (BOBBIO, 2000), evidenciando que o acesso à informação constitui condição para a fiscalização das estruturas estatais. Nesse sentido, o direito de acesso não apenas garante conhecimento, mas redistribui poder, ao permitir que a sociedade intervenha nas decisões públicas.

Adrian Tatham, pesquisador da universidade de Cambridge, especialista em direito à informação, afirma em sua obra “*Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*”:

O direito à liberdade de informação pode ser analisado a partir de um conjunto de deveres atribuídos aos Estados. O primeiro consiste na obrigação de respeitar, que implica assegurar a fruição da liberdade de buscar, receber e difundir informações sem ingerência estatal. Em seguida, destaca-se a obrigação de proteger, que impõe aos governos a adoção de medidas eficazes para coibir interferências indevidas de terceiros na circulação legítima de informações. Por fim, a obrigação de realizar traduz-se no dever estatal de disponibilizar dados, inclusive aqueles sob sua própria guarda. Essas dimensões normativas têm sido amplamente reconhecidas e defendidas por estudiosos e ativistas comprometidos com a promoção do acesso à informação e a consolidação da transparência governamental. (TATHAM, 2023, p. 87, tradução livre).

Guilherme Canela, cientista político com atuação destacada no campo do direito à liberdade de informação, sustenta:

A interpretação do direito à liberdade de informação evoluiu por distintas fases, cada qual associada a obrigações específicas impostas aos Estados. A primeira corresponde à obrigação de respeitar, tradicionalmente vinculada à garantia da liberdade de buscar, receber e difundir informações sem ingerência estatal, configurando um dever negativo de não interferência. Essa concepção, contudo, não assegurava de forma explícita o direito de acesso a informações detidas pelo poder público ou por particulares. Em um segundo momento, consolidou-se a obrigação de proteger, que impõe aos governos a adoção de

medidas positivas para impedir que agentes privados obstaculizem a circulação legítima de informações, perspectiva que ganhou relevância a partir da década de 1990. Por fim, emerge a obrigação de realizar, que atribui ao Estado o dever proativo de disponibilizar informações sob sua guarda, interpretação que, nas últimas décadas, orientou a atuação de movimentos sociais e especialistas na defesa da transparência, culminando na formulação e implementação de legislações específicas de acesso à informação. (CANELA, 2019, p. 17).

Essas contribuições permitem compreender o acesso à informação como direito multifacetado, cuja efetividade depende tanto da ausência de restrições quanto da existência de estruturas institucionais capazes de garantir sua realização. O direito não se limita à possibilidade de solicitar informações, mas envolve a organização de processos que assegurem sua produção, tratamento e disponibilização em condições adequadas de uso.

Nesse ponto, a teoria da interpretação do direito assume papel central. A efetividade do acesso à informação depende da forma como os dispositivos legais são interpretados no interior das instituições. A aplicação da LAI envolve decisões que exigem ponderação entre diferentes interesses, como a publicidade, a proteção de dados e a segurança institucional. Essas decisões não são neutras, mas resultam de interpretações que definem, na prática, o alcance do direito.

A interpretação jurídica, nesse contexto, deve ser orientada por princípios que assegurem a máxima efetividade do acesso. Isso implica compreender o direito não como regra de aplicação restritiva, mas como norma que exige realização concreta. A hermenêutica jurídica, portanto, desempenha função decisiva, ao definir se o acesso será ampliado ou limitado.

Além disso, o acesso à informação deve ser compreendido como processo, e não como evento isolado. A informação percorre diferentes etapas, desde sua produção até sua disponibilização, sendo mediada por decisões institucionais em cada fase. Esse percurso revela que o acesso depende de fatores organizacionais, como fluxos internos, critérios de classificação e capacidade de resposta, que influenciam diretamente sua efetividade.

A análise do referencial teórico permite, assim, identificar três dimensões fundamentais do acesso à informação: normativa, institucional e comunicativa. A dimensão normativa estabelece os fundamentos jurídicos do direito; a dimensão institucional define os mecanismos de sua operacionalização; e a dimensão comunicativa determina sua capacidade de produzir efeitos na esfera pública. A efetividade do acesso depende da articulação entre essas dimensões, sendo insuficiente a existência de apenas uma delas.

Assim, a implementação efetiva da LAI sob a perspectiva dos direitos humanos requer não apenas o fornecimento de informação, mas também o fortalecimento da cidadania por meio do acesso qualificado. É quando os indivíduos dispõem de condições reais para

compreender, utilizar e mobilizar informações públicas que se tornam agentes ativos na promoção da justiça, da igualdade e da democracia.

1.9 Conceitos Fundamentais

A análise do direito de acesso à informação exige a definição de conceitos que permitam compreender suas múltiplas dimensões e evitar reduções simplificadoras. A literatura especializada apresenta diferentes abordagens para tratar o fenômeno informacional, variando entre perspectivas normativas, conceituais e empíricas. Cada uma dessas abordagens enfatiza aspectos distintos do acesso à informação, contribuindo para a compreensão de sua complexidade.

A perspectiva normativa ocupa lugar central nesse debate, ao atribuir ao acesso à informação um papel estruturante na organização das instituições e na relação entre Estado e sociedade. Nessa abordagem, o acesso não é apenas um mecanismo procedimental, mas um princípio orientador que condiciona a legitimidade das decisões públicas. A formulação normativa do direito pressupõe que a informação deve ser acessível como condição para o exercício da liberdade e da participação, estabelecendo um padrão de atuação estatal que privilegia a circulação do conhecimento.

Essa tradição remonta a formulações clássicas do pensamento político e jurídico. Como afirma Immanuel Kant, ao estabelecer a chamada “fórmula transcendental do direito público”, “são injustas todas as ações que se referem ao direito de outros homens cujas máximas não suportam publicidade” (KANT, 2008, p. 46). Ainda que formulada em outro contexto histórico, essa proposição evidencia a relação entre acesso e legitimidade das ações estatais, ao associar a justiça à possibilidade de conhecimento público dos atos.

No campo contemporâneo, essa compreensão é reforçada por abordagens que vinculam o acesso à informação à estruturação das democracias modernas. A ideia de que a circulação do conhecimento público condiciona a legitimidade das instituições sustenta a centralidade do direito de acesso à informação como elemento organizador da vida pública. Nesse sentido, o acesso à informação não se limita a uma dimensão instrumental, mas assume função constitutiva na relação entre governantes e governados.

Ao lado da perspectiva normativa, a abordagem conceitual busca delimitar o significado e o alcance do acesso à informação, diferenciando-o de noções correlatas e classificando suas modalidades. Essa abordagem permite identificar as formas pelas quais o direito se manifesta, distinguindo, por exemplo, os diferentes modos de disponibilização e os tipos de informação envolvidos. Ainda que necessária, essa delimitação não é suficiente para

compreender a efetividade do direito, pois não considera as condições concretas de sua aplicação.

A perspectiva empírica, por sua vez, desloca o foco para a análise dos efeitos do acesso à informação em contextos específicos. Ao examinar a forma como o direito é operacionalizado, essa abordagem permite identificar padrões de comportamento institucional, limitações práticas e impactos sociais. No entanto, quando isolada, tende a restringir a análise a casos particulares, dificultando a construção de generalizações teóricas mais amplas.

A articulação entre essas três perspectivas revela que o acesso à informação não pode ser compreendido de forma unidimensional. Trata-se de um direito cuja efetividade depende da interação entre sua formulação normativa, sua definição conceitual e sua aplicação prática. A ausência de qualquer uma dessas dimensões compromete a compreensão do fenômeno e limita a capacidade de análise.

Nesse contexto, a presente pesquisa adota como eixo central a perspectiva normativa, sem desconsiderar as contribuições das abordagens conceitual e empírica. Essa escolha decorre do reconhecimento de que o acesso à informação opera como princípio estruturante, capaz de orientar a interpretação e a aplicação das normas. Ao mesmo tempo, a análise incorpora elementos institucionais e práticos, de modo a evitar uma compreensão abstrata do direito.

1.9.1 O argumento normativo

A abordagem normativista pergunta qual papel a transparência e o acesso à informação pode ou deve desempenhar em um determinado regime político. Essa abordagem tem se mostrado presente ao longo de grande parte da história da filosofia ocidental. É conhecida, por exemplo, a afirmativa de Kant, que talvez tenha sido o primeiro filósofo a abordar expressamente a questão da transparência ao afirmar a proposição do que chama de “fórmula transcendental do direito público”, segundo a qual “são injustas todas as ações do homem que afetem direitos dos homens e que não sejam compatíveis com o princípio da publicidade” (KANT, 2008, p. 46). De fato, a ideia do acesso a informações está no cerne da teoria da liberdade de Kant. Se a liberdade humana depende da racionalidade e da autonomia, isso significa que somente podemos ser livres se atuarmos com base em nossos processos próprios de raciocínio e deliberação, e não a partir de imposições externas. Assim, estar munido de informações parece ser um requisito necessário à atuação autônoma e, portanto,

verdadeiramente livre, conforme Kant. Somente tendo acesso a fatos completos podemos atuar tendo em vista uma finalidade escolhida por nós mesmos.

É também conhecida a citação atribuída ao juiz da Suprema Corte Americana Louis Brandeis (1913), afirmou que “a publicidade é o melhor dos desinfetantes, e a luz elétrica é o melhor policial”¹. A primeira ideia que embasa esse raciocínio associa a transparência à democracia, reconhecendo-a como requisito indispensável à legitimidade do processo decisório. O pressuposto desses autores é de que publicizar documentos públicos inicia uma cadeia causal de que resulta um sistema político mais justo e mais conectado às necessidades das pessoas. A transparência e o acesso à informação, assegurariam assim a manutenção do controle das pessoas sobre os agentes públicos, preservando o principal postulado do constitucionalismo democrático moderno, segundo o qual os atos do Estado devem sempre ser remetidos em última instância às pessoas, que são as verdadeiras titulares do poder político.

Teóricos mais recentes têm buscado aprofundar esse raciocínio, desenvolvendo com mais detalhes as etapas causais que fazem com que a transparência e o acesso à informação provoquem mudanças. O argumento se desenvolve, em resumo, da seguinte forma. Os cidadãos são os titulares do poder político, mas por questões de operacionalidade do sistema político precisam delegar autoridade decisória a agentes públicos Gailmard (2014). Essa delegação, contudo, não pode se converter em uma abdicação do poder, pois de outra forma os representantes políticos estariam atuando em nome de seus próprios interesses, e o ideal democrático do autogoverno seria rompido Lupia; Mccubbins (2000). O ato de dar transparência à conduta dos agentes públicos tem a função de munir os cidadãos das informações de que precisam para participar do processo de elaboração e acompanhamento de políticas públicas. Nesse contexto de cidadãos bem-informados, os agentes políticos se sentiriam compelidos a tomar decisões que beneficiem o conjunto de cidadãos, sob pena de serem removidos de seus cargos no próximo ciclo eleitoral. O raciocínio, portanto, é de que transparência (T) viabiliza a participação política das pessoas no processo decisório (P), o que por sua vez só é possível através do acesso à informação (A) pelos cidadãos. Esse raciocínio é conhecido como a fórmula $T \rightarrow P \rightarrow A$ Fox (2016).

Esse raciocínio representa uma mudança na forma de pensar o papel dos cidadãos no processo político. Ele pressupõe que, em vez de simplesmente eleger representantes que poderão tomar decisões em seu nome durante o mandato, o conjunto de cidadãos deve

¹ A frase é comumente atribuída ao juiz da Suprema Corte dos Estados Unidos Louis D. Brandeis, embora não seja possível identificar com precisão a ocasião e o contexto específicos em que teria sido originalmente formulada. (Brandeis, 1913).

constantemente acompanhar, monitorar, opinar e avaliar as decisões tomadas por agentes políticos. Isso significa, para os defensores desse raciocínio, que a democracia não é apenas um regime que escolhe formas de elaborar, implementar e aplicar regras, mas é também o regime político em que os tomadores de decisão têm a obrigação de informar e justificar seus atos, além de receber e incorporar críticas em decorrência de suas ações, garantindo assim que os cidadãos tenham a oportunidade de opinar sobre ações que podem vir a afetá-los no futuro. Ou seja, o sistema político não deve apenas funcionar e produzir bem-estar às pessoas: ele deve ser inteligível e permitir que as pessoas compreendam os processos políticos que produzem as decisões que as afetam Olsen (2014).

Essa nova forma de articular as relações entre Estado e sociedade tem sido denominada de democracia deliberativa. Nesse modelo, o longo e contínuo debate democrático não se exaure no ato de votar, pois há um longo caminho possível para chegar a aproximações satisfatórias sobre questões de justiça Elster (1998). Somente por meio de contínuos debates democráticos é possível adquirir compreensão histórica suficiente para produzir interpretações aceitáveis de normas abstratas sob o ponto de vista da teoria democrática-discursiva (Habermas; Rehg, 2001). Trata-se de uma proposta de ampliar a esfera pública, compreendida como o “espaço da vida social em que algo que aborda a opinião pública pode ser formado” (Habermas; Lennox; Lennox, 1964, p. 49). Nesse espaço realiza-se a mediação das relações entre o Estado e a sociedade, e o público se organiza como um portador de opinião pública, amparada no princípio da publicidade, segundo o qual as atividades dos agentes estatais devem se expor a público e assim se submeter ao controle da população Habermas; Lennox; Lennox, (1964). (Gaventa e Mcgee, 2023, p. 7) resumem a transformação da democracia representativa em deliberativa como “um projeto de extensão do escopo de envolvimento dos cidadãos”, que deixam de apenas “escolher representantes que, por sua vez, escolherão as políticas públicas a serem adotadas” para desempenhar um papel “ao longo de todo o processo de elaboração de políticas públicas - desde a definição de prioridades, até a definição de propostas e o monitoramento e a implementação.”

Nesse modelo teórico, a transparência e o acesso permitem um fluxo de informações sobre os atos estatais. Deliberação e informação estão imbricadas em um processo circular: se por um lado a deliberação tem como objetivo aumentar a troca de informações, moldando e transformando as preferências das pessoas, por outro lado a informação é um requisito para que o processo de deliberação seja possível de início, pois, não há deliberação sem acesso amplo e contínuo a informações que abasteçam a capacidade dos participantes de argumentar, persuadir, convencer e transformar opiniões, inclusive as suas próprias. Deliberação pode ser pensada

como um processo iterativo e reflexivo que é alimentado por um fluxo constante de informações. A transparência pública, assim, permite o surgimento de uma forma mais qualificada de democracia, marcada pela interação entre Estado e sociedade.

A transparência e o acesso à informação, são vistos também como uma forma de manter os atos dos agentes políticos dentro dos limites instituídos pelos titulares do poder político, pois ela seria um instrumento de emancipação do conjunto de cidadãos, no sentido de exigir a prestação de contas sobre todos os atos, atitudes e decisões do conjunto de agentes políticos, constringendo-os a atuar de maneira representativa e dentro dos parâmetros da delegação de poder. Para alguns autores o acesso a informações públicas passa a integrar o conteúdo mínimo do conceito de democracia, pois “o desenvolvimento e aprofundamento de práticas de exposição pública – de colocar condutas com consequências políticas sob os holofotes – precisa ser essencial para qualquer projeto coerente de prestação de contas sobre regras democraticamente geradas” (DUNN, 1999, p. 340).

Portanto, ao viabilizar a deliberação, a transparência atuaria como instrumento de limitação do exercício do poder político, na medida em que ela constrange os agentes políticos a atuar dentro dos limites instituídos por seus cidadãos. A transparência seria assim um importante instrumento de concretização do constitucionalismo ou do princípio do exercício limitado do poder. Ela permitiria que os cidadãos, estando munidos de informações acerca das condutas estatais, exerçam controle sobre os agentes representativos, inclusive (mas não apenas) por meio das vias eleitorais Gailmard (2014). Afinal, uma assimetria informacional entre os cidadãos e representantes permitiria que estes atuem em interesse próprio Borowiak (2021).

Assim, a representatividade ou legitimidade de um sistema político depende de os cidadãos saberem com precisão quais são as atividades desempenhadas por cada um desses representantes Przeworski; Stokes; Manin, (1999). A transparência é, dessa forma, alçada à essência do sistema democrático-constitucional. Isso é explicitado por Bobbio, que enfatiza a relação entre transparência e democracia afirmando que “uma das razões de superioridade da democracia diante de Estados absolutos (...) funda-se na convicção de que o governo democrático poderia finalmente dar vida à transparência do poder, ao “poder sem máscara” (Bobbio, 2000, p. 42). Afinal, governar em segredo é essencialmente antidemocrático, pois “um sistema político em que a transparência é fundamentada na ignorância e incompreensão dificilmente, beneficiará alguém com muita consistência”. Isso porque “a demanda por privacidade no ato de governar é um ataque ao núcleo central de um Estado democrático: virtualmente uma confissão dos interesses danosos dos governantes” (Dunn, 1999, p. 339).

Bovens (2022) talvez tenha sido o autor que foi mais longe na abordagem normativa do direito à informação e em posicioná-lo no centro da teoria democrática. Fazendo referência à classificação de “gerações de direitos” de T.H. Marshall, segundo o qual as sociedades contemporâneas evoluíram à medida que surgiram direitos civis, direitos políticos e direitos sociais, Bovens afirma que os direitos de informação corresponderiam a uma quarta grande onda ou geração de direitos – ou seja, o direito de estar informado acerca de assuntos públicos é para esse autor tão estrutural ao funcionamento do sistema político quanto os direitos e liberdades civis, o direito ao sufrágio, os direitos a relações sociais justas e equânimes. Para ele, o exercício da cidadania depende de acesso à informação: “os direitos de informação são acima de tudo um elemento da cidadania. Eles dizem respeito, primeira e principalmente, ao funcionamento social de cidadãos, não apenas em sua relação com autoridades públicas, mas também em suas relações mútuas e em suas relações com entidades privadas”. Por isso é que “direitos de informação deveriam ser parte dos capítulos de direitos civis das Constituições, em conjunto com outros direitos individuais” (Bovens, 2022, p. 327).

Para além da sua imprescindibilidade para o funcionamento da democracia, o direito de acesso à informação também seria um instrumento para o exercício de outros direitos e garantias fundamentais. Nesse sentido, por exemplo, o direito à saúde reprodutiva não poderia ser exercido sem que as mulheres tenham acesso a informações referentes a contracepção, aborto ou planejamento familiar Westeson (2023). O direito à educação, em sua concepção mais abrangente, requer que os pais possuam informações adequadas para participar e acompanhar o desenvolvimento educacional de seus filhos Sundararaman (2018). Informação referente a normas ambientais é necessária para que as pessoas possam usufruir desse direito e preservá-lo Graf (1998). O acesso a informações públicas também é comumente visto como um requisito para exercício do direito de liberdade de expressão.

1.9.2 A adoção da perspectiva normativa pelas instituições

Riegner (2017) analisa a cronologia do direito à informação no plano internacional. Segundo ele, o primeiro reconhecimento do direito à informação no plano internacional se deu na primeira sessão ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1946. Nesse momento, contudo, o direito à informação era apenas uma espécie de “subdireito” da liberdade de expressão, ou seja, tratava-se de um direito subordinado à ideia de liberdade de expressão, e que não poderia existir de forma autônoma e sem ela. Esse primeiro reconhecimento do direito à informação foi positivado na Declaração Universal de Direitos Humanos, cujo art. 19 estabelece que “todo indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de

expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideais por qualquer meio de expressão”. Uma redação semelhante foi adotada anos mais tarde no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, de 1966. Para Riegner (2017), a autonomização do direito à informação começou a ocorrer na década de 1990, especialmente após o relator especial das Nações Unidas para liberdade de opinião e informação afirmar que o direito de buscar e receber informações não é apenas “o outro lado da moeda do direito de opinião e de expressão, mas sim uma liberdade autônoma” (ONU, 1998). Após hesitação, o Conselho de Direitos Humanos da ONU também adotou o entendimento da autonomia do direito à informação, quando decidiu que o art. 19 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos abrangia o direito de requerer informações sem qualquer necessidade de provar interesse ou envolvimento pessoal com a informação requerida (ONU, 2011).

Ainda conforme Riegner (2017), instituições regionais também desempenharam um papel relevante no desenvolvimento teórico do direito à informação, especialmente a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH, 2010). Para esse autor, o caso *Claude Reyes vs. Chile*, julgado em 2006, transformou-se em um “*leading case* global sobre o direito humano ao acesso à informação” (RIEGNER, 2017, p. 343). Nesse caso, frente à recusa do governo chileno em divulgar informações ambientais sobre companhias autorizadas a realizar projetos que envolviam desmatamento de grandes áreas florestais, a Corte decidiu que o Chile violara a Convenção Interamericana não apenas no caso concreto, mas também por não possuir uma legislação voltada ao acesso à informação. Posteriormente, a Corte valeu-se de raciocínio análogo para advertir o Brasil a prestar informações sobre mortos e desaparecidos políticos na região do Araguaia, chamando a atenção para o fato de que o Brasil não dispunha de legislação de acesso à informação, ainda que houvesse um projeto de lei em tramitação no Congresso (CIDH, 2010).

O acesso à informação evoluiu de maneira ainda mais rápida no âmbito de legislações nacionais. (Ackerman e Sandoval-Ballestros, 2020), afirmam ter ocorrido uma “explosão global de leis de acesso à informação”: em 1986, segundo eles, menos de dez países possuíam essas leis, ao passo que em outubro de 2005 esse número subiu para 56. Depois da publicação desse estudo, o número de países que adotou esse tipo de lei cresceu em ritmo ainda maior, chegando, de acordo com o site <https://www.rti-rating.org/>, a mais de 119 em novembro de 2023. E não foram apenas Estados nacionais que adotaram essas leis - em diversos países, incluído o Brasil, há registros de leis subnacionais de acesso à informação. O fato é que se formou uma espécie de consenso internacional acerca da importância da transparência como ferramenta de

promoção de participação e conformidade, como descrevem (CAROTHERS E BRECHENMACHER, 2024, p. 4):

Consolidou-se, no cenário internacional, um consenso normativo de considerável força em torno da necessidade de incorporar aos sistemas políticos contemporâneos os princípios da transparência, da participação e da inclusão. Tais valores são amplamente concebidos como bens intrínsecos, quase inquestionáveis, ou como expressões fundamentais do respeito à autonomia e à dignidade humanas. Diante disso, torna-se difícil imaginar objeções plausíveis a iniciativas que visem ampliar os mecanismos de transparência governamental perante a sociedade, assegurar maior abertura das instituições estatais na gestão das finanças públicas, fomentar a participação cidadã em processos decisórios que impactam o bem-estar coletivo ou, ainda, promover a inclusão substantiva de grupos historicamente marginalizados na vida socioeconômica.

A América Latina talvez tenha sido a região em que o acesso à informação mais ganhou força (Riegner, 2017). O México – que publicou a sua primeira *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental* em 2002, e posteriormente revogou-a para aprovar uma nova lei em 2015 – frequentemente aparece em primeiro lugar em rankings globais de acesso à informação, como no *Global Right to Information Rating* (disponível em www.rti-rating.org). Uma das razões que colocam o México na primeira posição desse ranking global foi o tratamento minucioso que a Constituição deu ao tema. Conforme seu art. 6º, A-VIII, a federação contará com “um organismo autônomo, especializado, imparcial, colegiado, com personalidade jurídica e patrimônio próprio, com plena autonomia técnica, de gestão, de capacidade para decidir sobre o exercício de seu orçamento e determinar sua organização interna, responsável por garantir o acesso à informação pública” (México, 2015). Essa disposição constitucional deu ensejo à criação de um complexo sistema nacional de acesso à informação e proteção de dados pessoais. Esse sistema é encabeçado pelo Instituto Nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais, que possui amplas atribuições no que diz respeito ao acesso à informação, como decidir recursos contra órgãos e os sujeitos submetidos à lei, ajuizar ações de inconstitucionalidade contra leis federais ou estaduais, estabelecer sanções em face do descumprimento da lei, entre outras (México, 2015, art. 41). Outros países latino-americanos editaram leis fortes de acesso à informação, como é o caso do Chile, que também criou uma instituição autônoma para garantir o acesso à informação (*o consejo para la transparencia*).

No Brasil, a aprovação da LAI não foi uma manifestação isolada da postura normativa do acesso à informação, dentro de pouco tempo, todo o sistema jurídico foi permeado por essa ideologia. A chamada doutrina jurídica reproduz em grande parte a ideia normativa de transparência. Esses autores afirmam, por exemplo, que “não pode haver, em um Estado

Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (...), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam” (Mello, 2008, p. 114), que “a plenitude da formação da personalidade depende de que se disponha de meios para conhecer a realidade e suas interpretações, e isso como pressuposto mesmo para que se possa participar de debates e para que se tomem decisões relevantes” (Mendes; Branco, 2008, p. 360) e que “colocar a pessoa sintonizada com o mundo que a rodeia (...) para que possa desenvolver toda a potencialidade da sua personalidade e, assim, possa tomar as decisões que a comunidade exige de cada integrante” (Carvalho, 1999, p. 88). A reprodução de lições da doutrina jurídica sobre o assunto poderia ser estendida, mas a conclusão delas é sempre a mesma: a transparência pública é desejável e até mesmo indispensável à democracia.

O Judiciário, em especial o Supremo Tribunal Federal (STF), também já raciocinou nesses termos. Ao decidir sobre a constitucionalidade da publicação de salários de servidores públicos na internet, o relator explicitou a crença de que transparência é um elemento fundamental de regimes políticos democráticos, sem fazer outras problematizações a respeito do contexto em que políticas de transparência são implementadas. Segundo ele, “a prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a República enquanto forma de governo (...) é a cidadania mesma que tem o direito de ver o seu Estado republicanamente administrado (...) o fato é que esse modo público de gerir a máquina estatal é o elemento conceitual de nossa República” (Brasil, 2011b). A crença do papel positivo da LAI no Judiciário brasileiro não tem se limitado ao STF: conforme estudo realizado pela ONG Artigo 19, a maioria dos tribunais regionais ou superiores tem manifestado a importância da nova lei para o regime democrático brasileiro, como o Superior Tribunal de Justiça (STJ), que afirmou que a LAI deve ser “festejada como paradigma e sinal de transparência de gastos públicos e avanço democrático” (Brasil, 2011c).

1.10 Percursos metodológicos

A definição dos percursos metodológicos desta pesquisa decorre da natureza do problema investigado, que exige a articulação entre análise normativa, compreensão institucional e observação empírica do direito de acesso à informação em contexto específico. Trata-se de um objeto que não pode ser apreendido exclusivamente por meio de categorias jurídicas abstratas, demandando uma abordagem capaz de captar a dinâmica concreta de sua operacionalização.

A pesquisa estrutura-se, portanto, a partir de uma perspectiva qualitativa, orientada à compreensão dos significados, práticas e decisões que conformam o acesso à informação enquanto direito. Essa escolha metodológica permite examinar o fenômeno em sua

complexidade, considerando não apenas os dispositivos normativos, mas também os processos que condicionam sua efetividade. O acesso à informação é tratado como prática situada, cuja realização depende de interpretações, mediações e estruturas organizacionais específicas.

A abordagem adotada é de natureza transdisciplinar, integrando referenciais do Direito, da Administração Pública e das Ciências Sociais. Essa articulação metodológica decorre da própria complexidade do objeto, que envolve simultaneamente normas jurídicas, processos decisórios e práticas institucionais. A transdisciplinaridade, nesse contexto, não representa a justaposição de saberes, mas a construção de um campo analítico capaz de compreender o acesso à informação em suas múltiplas dimensões.

A pesquisa desenvolve-se a partir de três eixos metodológicos complementares. O primeiro consiste na análise normativa, voltada à identificação dos fundamentos jurídicos do direito de acesso à informação, bem como de seus parâmetros de interpretação. Esse eixo permite compreender o conteúdo normativo do direito e os critérios que orientam sua aplicação.

O segundo eixo refere-se à análise institucional, centrada na investigação dos processos internos que estruturam o acesso à informação. Nesse plano, são examinados os fluxos decisórios, os procedimentos adotados e os critérios utilizados pelas unidades responsáveis pelo tratamento das demandas informacionais. A análise institucional permite identificar como o direito é operacionalizado na prática e quais fatores influenciam sua efetividade.

O terceiro eixo corresponde à análise empírica, orientada à observação das práticas concretas de acesso à informação. Esse eixo envolve a coleta e interpretação de dados relacionados à aplicação do direito, incluindo a análise de documentos institucionais e a realização de reuniões com agentes envolvidos no processo decisório. Em razão das especificidades do campo de pesquisa, optou-se pela utilização de reuniões institucionais em substituição a entrevistas formais, estratégia que possibilitou o acesso a informações sensíveis e a interlocução com atores dotados de capacidade decisória.

A escolha metodológica pela realização de reuniões, em lugar de entrevistas estruturadas, decorre de condicionantes institucionais que limitaram a formalização do processo de coleta de dados. Essa opção, longe de representar fragilidade metodológica, configura adaptação necessária ao contexto pesquisado, permitindo captar elementos que dificilmente seriam acessíveis por meio de instrumentos tradicionais. A coleta de dados, nesse sentido, assume caráter situado, sendo construída a partir das possibilidades efetivamente disponíveis no campo.

O delineamento da pesquisa configura-se como estudo de caso, tendo como objeto uma instituição financeira pública. Essa escolha permite aprofundar a análise em um contexto organizacional específico, marcado por complexidade normativa e por tensões próprias na

gestão da informação. O estudo de caso não busca generalizações universais, mas a compreensão aprofundada de um fenômeno em seu contexto, permitindo a identificação de padrões, limites e possibilidades do direito de acesso à informação.

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, a pesquisa articula revisão bibliográfica, análise documental e observação institucional. A revisão bibliográfica fornece o suporte teórico necessário à compreensão do direito de acesso à informação, enquanto a análise documental permite examinar os instrumentos normativos e administrativos que estruturam sua aplicação. A observação institucional, por sua vez, possibilita captar a dinâmica concreta de funcionamento dos processos informacionais.

A interpretação dos dados é orientada por uma abordagem analítica que busca identificar relações entre norma, prática institucional e efeitos do acesso. Não se trata de descrever isoladamente cada dimensão, mas de compreender como elas se articulam e influenciam a efetividade do direito. A análise privilegia a identificação de padrões decisórios, recorrências institucionais e limites estruturais, permitindo uma compreensão integrada do fenômeno.

A posição do pesquisador no campo constitui elemento relevante da metodologia. A condição de agente inserido na instituição investigada possibilita acesso privilegiado a informações e processos, ao mesmo tempo em que impõe a necessidade de rigor ético e distanciamento analítico. Essa dupla condição é reconhecida como limite e potencialidade da pesquisa, exigindo a adoção de estratégias que assegurem a integridade da análise e a confiabilidade dos resultados.

Em síntese, o percurso metodológico adotado busca articular diferentes estratégias de investigação, de modo a apreender o direito de acesso à informação em sua complexidade. Ao integrar análise normativa, institucional e empírica, a pesquisa pretende oferecer uma compreensão abrangente do fenômeno, evidenciando os fatores que condicionam sua efetividade e apontando caminhos para sua consolidação como prática institucional.

1.10.1 Natureza da pesquisa

A natureza desta pesquisa pode ser caracterizada como teórica aplicada. Trata-se de uma pesquisa de doutorado que tem como objetivo analisar o direito humano à informação no Brasil, enfocando a efetiva implementação da Lei de Acesso à Informação sob a perspectiva dos Direitos Humanos. Nesse sentido, a pesquisa busca identificar princípios, normas e parâmetros de direitos humanos relacionados ao acesso à informação.

A abordagem adotada é transdisciplinar, envolvendo diferentes áreas das Ciências Humanas, como o Direito, a Sociologia, a Economia, a Estatística e a Comunicação Social.

Essa abordagem ampla permite uma compreensão abrangente dos desafios e necessidades relacionados ao acesso à informação e aos direitos humanos. Como método de pesquisa, será utilizada uma revisão bibliográfica aprofundada, que envolverá a análise de literatura acadêmica, documentos legais, jurisprudência e outras fontes relevantes. A revisão bibliográfica é fundamental para fornecer embasamento teórico e contextualizar o tema da pesquisa, abordando aspectos como a evolução histórica do direito à informação, sua relação com a democracia e sua consagração como direito humano.

Assim, esta pesquisa é teórica porque envolve uma revisão bibliográfica aprofundada e a análise de conceitos, leis, princípios e normas relacionados aos direitos humanos e ao acesso à informação. Busca-se compreender a evolução histórica do direito à informação, sua relação com a democracia e sua consagração como direito humano, além de explorar marcos legais e institucionais relacionados ao acesso à informação no Brasil, com destaque para a Lei de Acesso à Informação.

No entanto, esta pesquisa também é aplicada, pois tem como objetivo avaliar a efetividade da Lei de Acesso à Informação e identificar caminhos para promover um acesso efetivo. Busca-se examinar a legislação, coletar e analisar dados sobre a implementação da LAI, avaliar a qualidade das informações divulgadas e compreender como o uso dessas informações pode produzir efeitos institucionais e sociais. Além disso, a pesquisa investiga de que modo o acesso à informação pode contribuir para a redução das desigualdades e para a promoção da justiça social.

A pesquisa teórica aplicada é adequada nesse caso, pois permite uma compreensão aprofundada dos conceitos, princípios e normas relacionados ao acesso à informação e aos direitos humanos. Essa compreensão teórica é fundamental para embasar a análise da legislação, a interpretação dos dados e a formulação de soluções práticas voltadas à efetividade do direito humano à informação. Além disso, a dimensão teórica permite explorar e analisar criticamente lacunas e desafios existentes na efetivação desse direito, contribuindo para o desenvolvimento de propostas mais consistentes e fundamentadas.

Portanto, a pesquisa teórica aplicada é a mais adequada para investigar os problemas associados à implementação da Lei de Acesso à Informação, compreender o direito humano à informação no Brasil e propor caminhos para fortalecer o acesso a informações públicas relevantes e de interesse social.

10.1.2 Tipo de pesquisa

A pesquisa aborda problemas relacionados à Lei de Acesso à Informação e tem como objetivo analisar o direito humano à informação no Brasil, buscando caminhos que conduzam a um acesso efetivo. Nesse contexto, a aplicação de apenas um tipo de pesquisa seria insuficiente para abarcar a complexidade e as diversas dimensões do tema. Assim, optou-se pela combinação de dois tipos de pesquisa, exploratória e explicativa, o que permitirá uma abordagem mais completa, aprofundada e abrangente, contribuindo para o desenvolvimento de propostas e soluções embasadas.

A pesquisa exploratória é adequada nesse caso, pois visa investigar questões ainda pouco exploradas e compreender conceitos, leis e marcos legais relacionados ao acesso à informação. Ela envolve revisão bibliográfica aprofundada e análise de aspectos como a evolução histórica do direito à informação, sua relação com a democracia e sua consagração como direito humano. Além disso, busca identificar e compreender desafios enfrentados na efetivação desse direito, como a cultura do sigilo, a falta de capacitação de agentes responsáveis pela resposta institucional e as dificuldades de acesso por parte da sociedade.

Por sua vez, a pesquisa explicativa também se mostra necessária, uma vez que se busca analisar a efetividade da Lei de Acesso à Informação e identificar caminhos para promover um acesso efetivo. Busca-se compreender relações entre acesso à informação, redução de desigualdades e fortalecimento do exercício de direitos, bem como o impacto das informações obtidas por meio da LAI na capacidade dos indivíduos de reivindicar garantias fundamentais. Assim, a pesquisa procura não apenas descrever o problema e os conceitos envolvidos, mas também explicar relações e processos subjacentes, proporcionando um entendimento mais profundo dos fenômenos investigados.

Portanto, a combinação entre pesquisa exploratória e explicativa é a mais adequada. A pesquisa exploratória permite mapear e compreender conceitos, princípios e desafios associados ao acesso à informação, enquanto a pesquisa explicativa contribui para examinar relações e processos que interferem na efetivação desse direito. Ambas são complementares e favorecem uma análise mais abrangente dos desafios ligados à implementação da LAI.

10.1.3 Abordagem da pesquisa

A abordagem da pesquisa refere-se à forma como o pesquisador irá coletar, analisar e interpretar os dados durante o estudo. Considerando a necessidade de integrar dimensões

qualitativas e quantitativas para investigar a natureza e os impactos do direito humano à informação no Brasil, é importante definir uma abordagem que articule esses dois métodos.

Nesse sentido, o estudo parte de resultados conhecidos e busca explicá-los: sabendo que determinados recursos de acesso à informação foram deferidos ou indeferidos, realiza-se uma análise retroativa para compreender quais fatores conduziram a esses resultados e quais teorias podem explicá-los. Trata-se de uma abordagem do tipo “causas-dos-efeitos”, em vez de “efeitos-das-causas” Mahoney; Goertz (2006). Além disso, parte-se do pressuposto de que o resultado a ser explicado (o resultado de recursos de acesso à informação) não pode ser associado a uma variável única, mas a uma multiplicidade de variáveis; por isso, o estudo foca na análise de interações entre variáveis, em vez de buscar medir o efeito de uma única variável independente sobre uma variável dependente Mahoney; Goertz (2006).

Para o componente qualitativo da pesquisa, pode-se adotar uma abordagem indutiva. Isso significa iniciar com perguntas abertas e exploratórias, permitindo que as respostas orientem o desenvolvimento de categorias analíticas e interpretações. Essa abordagem é útil para compreender percepções, experiências e práticas relacionadas ao direito à informação pública. A coleta de dados qualitativos pode envolver entrevistas em profundidade com especialistas em direito, agentes públicos, ativistas e membros da sociedade civil. Além disso, grupos focais com cidadãos podem contribuir para capturar uma variedade de perspectivas sobre o acesso à informação.

No que diz respeito ao componente quantitativo, pode-se empregar uma abordagem dedutiva. Isso implica formular hipóteses ou perguntas de pesquisa específicas e, em seguida, coletar dados quantitativos para testá-las ou respondê-las. No contexto do direito à informação pública, os dados quantitativos podem incluir estatísticas sobre número de pedidos de informação recebidos, tempo médio de resposta, percentual de informações deferidas, número de recursos, entre outros indicadores. Esses dados podem ser obtidos por meio de solicitações a órgãos e análises de relatórios existentes.

Uma vez coletados os dados, a análise integrada de ambos os conjuntos é crucial para oferecer uma visão mais completa do fenômeno. A análise qualitativa envolverá a identificação de temas, padrões e tendências emergentes, enquanto a análise quantitativa se concentrará em procedimentos estatísticos adequados para identificar associações e padrões relevantes.

Por fim, a interpretação dos resultados deve considerar os achados qualitativos e quantitativos de forma articulada. Essa interpretação integrativa permitirá compreender nuances do direito à informação, seus desafios e impactos, bem como oferecer base sólida para

recomendações de políticas e práticas voltadas ao aprimoramento da implementação desse direito, permitindo uma análise holística e rigorosa do direito humano.

1.10.4 Coleta de dados

A coleta de dados é um processo fundamental na pesquisa, pois consiste na obtenção de informações relevantes e necessárias para responder às perguntas de pesquisa e atingir os objetivos propostos. Ela envolve a busca, seleção e obtenção de dados relevantes e confiáveis relacionados ao tema em estudo.

Por meio da coleta, é possível obter informações empíricas, práticas e teóricas que respaldarão as análises e conclusões da pesquisa. Esses dados podem ser provenientes de múltiplas técnicas, dentre as quais, por sua possível utilização na pesquisa, destacam-se:

- Pesquisa documental: a coleta de dados pode iniciar-se por meio de pesquisa em fontes documentais, como leis, regulamentos, políticas públicas, relatórios governamentais, documentos internacionais, decisões judiciais, publicações acadêmicas e relatórios de organizações da sociedade civil. Essas fontes fornecerão informações essenciais para compreender o arcabouço legal e institucional relacionado ao acesso à informação pública e os desafios enfrentados em sua implementação;
- Pesquisa de campo: a realização de pesquisa de campo pode contribuir para a obtenção de dados contextuais e informações práticas. Isso poderá envolver visitas a órgãos públicos, participação em eventos relacionados ao acesso à informação, observação direta de processos e práticas de divulgação de informações e interações com a sociedade civil e usuários de informações públicas. O campo permitirá obter uma compreensão mais concreta dos desafios e oportunidades encontrados no cotidiano da implementação da LAI.
- Análise de dados secundários: além de fontes primárias, a análise de dados secundários, como estudos de caso existentes, pesquisas anteriores, relatórios setoriais e dados estatísticos, pode complementar a coleta. Essas fontes fornecerão informações contextualizadas, estatísticas relevantes e resultados de pesquisas prévias que podem contribuir para a análise e a compreensão do tema.
- Pesquisa bibliográfica: a pesquisa bibliográfica é uma etapa importante para coletar informações teóricas e conceituais relacionadas ao direito humano à informação e à implementação da LAI. Por meio de buscas em bases acadêmicas, livros, artigos científicos, monografias e dissertações, é possível identificar estudos relevantes, embasando a fundamentação teórica e contextualizando o tema.

A coleta de dados desempenha papel central na pesquisa e deve ser planejada de maneira sistemática, considerando relevância, validade e confiabilidade das fontes. É igualmente importante assegurar a ética na pesquisa, obtendo consentimento dos participantes quando

aplicável e protegendo informações pessoais. Assim, a coleta de dados permitirá fundamentar teoricamente a pesquisa, sustentar análises e embasar recomendações e propostas, contribuindo para uma compreensão aprofundada e uma abordagem robusta sobre a efetiva implementação da Lei de Acesso à Informação sob a perspectiva dos direitos humanos.

1.10.5 Método de pesquisa

O método de pesquisa é a estratégia geral adotada para realizar a investigação e responder às perguntas de pesquisa. Dada a natureza da pesquisa quali-quantitativa proposta, é importante selecionar métodos de coleta e de análise adequados para obter informações qualitativas e quantitativas de forma integrada. Assim, uma combinação dos métodos bibliográfico e histórico-dialético é a mais adequada para a pesquisa em questão.

Primeiramente, a pesquisa prevê uma revisão bibliográfica aprofundada, o que indica a utilização do método bibliográfico. Esse método envolve a busca e análise de obras e informações existentes sobre o tema, explorando conceitos, leis, marcos legais, princípios e normas de direitos humanos relacionados ao acesso à informação. Por meio da revisão bibliográfica, busca-se construir compreensão aprofundada do assunto, fundamentando análises e argumentações.

Além disso, a pesquisa aborda a evolução histórica do direito à informação e a análise da aplicação da LAI e dos desafios enfrentados em sua efetivação. Esses elementos indicam a pertinência do método histórico-dialético, que permite analisar relações históricas, sociais e políticas que influenciam a efetividade do direito à informação. Esse método contribui para compreender como o acesso à informação evoluiu ao longo do tempo, como a legislação foi desenvolvida e quais desafios persistem na sua implementação.

Portanto, a combinação dos métodos bibliográfico e histórico-dialético é adequada para esta pesquisa. O método bibliográfico fornecerá a base teórica e conceitual necessária, permitindo explorar obras existentes e aprofundar o conhecimento sobre o tema. Já o método histórico-dialético permitirá uma análise crítica e contextualizada da evolução histórica do direito à informação e da implementação da LAI, considerando condições sociais, políticas e culturais envolvidas.

Ressalta-se que outros métodos, como abordagens críticas, fenomenológicas ou etnográficas, podem ser mobilizados de modo complementar, em estágios específicos da pesquisa, caso se mostrem pertinentes ao recorte empírico adotado.

2º CAPÍTULO - O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO DIREITO HUMANO

2.1 Significado e relevância do direito à informação no contexto dos direitos humanos

O direito à informação constitui um dos pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito, sendo condição necessária para o exercício pleno de outras liberdades civis e políticas, como a liberdade de expressão, a participação cidadã e o controle social das instituições públicas. Essa concepção foi consagrada, ainda no pós-guerra, pela Resolução nº 59 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1946, que recomendou aos Estados-membros a adoção de medidas para assegurar o “pleno, amplo e irrestrito acesso à informação pública”, reconhecendo que a liberdade de informação é “a pedra angular de todas as liberdades às quais as Nações Unidas se dedicam”.

No plano interno, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagra, em seu art. 5º, inciso XIV, o direito de acesso à informação, ao dispor que “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”. Esse direito é reiterado no art. 5º, inciso XXXIII, que estabelece que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade”.

No plano internacional, o direito à informação é reconhecido como dimensão essencial da liberdade de expressão. O art. 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, promulgado no Brasil pelo Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992, dispõe que:

1. Ninguém poderá ser molestado por suas opiniões.
2. Toda pessoa terá o direito à liberdade de expressão; este direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de fronteiras, verbalmente, por escrito ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha.

A violação do direito à informação compromete não apenas a liberdade de expressão, mas também a legitimidade das decisões públicas, a formulação de políticas baseadas em evidências e a própria realização dos direitos humanos. Sem acesso a dados confiáveis e atualizados, os cidadãos não podem avaliar criticamente a atuação do Estado, nem participar de forma qualificada dos processos decisórios que afetam suas vidas. O Acesso à Informação, nesse sentido, não é apenas um valor ético ou um princípio administrativo, mas um direito fundamental que estrutura a relação entre governantes e governados.

Além de constituir um direito fundamental autônomo, o direito à informação constitui um direito fundamental autônomo e, simultaneamente, um instrumento habilitador para o exercício

de outros direitos, especialmente os de natureza política e civil. Seu exercício permite que os cidadãos conheçam não apenas a existência formal de direitos, mas também os meios institucionais disponíveis para sua reivindicação e efetivação. Essa dimensão instrumental revela-se particularmente relevante para grupos sociais historicamente marginalizados ou excluídos, que, em regra, não dispõem de canais sistemáticos, acessíveis e confiáveis de informação sobre políticas públicas, serviços estatais ou mecanismos de proteção de direitos. Para esses grupos, o acesso à informação não se reduz a uma prerrogativa abstrata: trata-se de condição concreta de emancipação social e de inclusão política.

Nesse sentido, pode-se sustentar que o direito à informação possui natureza instrumental e interdependente, operando como condição para o exercício pleno de diversos direitos fundamentais. A liberdade de expressão, por exemplo, dificilmente se realiza de modo substancial quando inexistente acesso garantido à informação pública, salvo em hipóteses excepcionais, devidamente justificadas e legalmente previstas. O direito à saúde, por sua vez, depende da divulgação ampla e inteligível de informações sobre políticas públicas, programas de atendimento, campanhas de vacinação, medidas de prevenção e canais de acesso ao sistema de saúde; sem tais elementos, a cidadania sanitária se fragiliza, e o indivíduo tem reduzidas as condições de exercer autonomia e tomar decisões informadas sobre sua integridade física e mental.

O mesmo raciocínio aplica-se ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. A proteção ambiental, para ser efetiva, requer conhecimento público sobre decisões administrativas, projetos de infraestrutura, licenças ambientais, estudos de impacto e ações de fiscalização, tanto por parte do Estado quanto de agentes privados. Sem acesso a essas informações, a sociedade civil encontra obstáculos para exercer controle social e participar da formulação de políticas ambientais sustentáveis, com impactos diretos sobre o princípio da prevenção e sobre o direito dos presentes e futuras gerações à qualidade de vida.

Além disso, o direito à informação desempenha papel central na manutenção e no aprimoramento do sistema democrático, ao viabilizar o escrutínio público das ações estatais e a fiscalização social dos atos administrativos. Em contextos de opacidade institucional, ampliam-se os riscos de práticas ilícitas e disfuncionalidades organizacionais, inclusive aquelas associadas à corrupção em suas formas localizada e sistêmica. A recorrência de escândalos de corrupção no Brasil, por exemplo, tem sido analisada, em parte da literatura, como indicativa de estruturas persistentes de opacidade que favorecem a captura de decisões públicas por

interesses privados, quadro frequentemente descrito como corrupção estrutural, com efeitos sobre a confiança pública, a legitimidade democrática e a reprodução de desigualdades.

A relação entre democracia e direitos fundamentais, entre os quais se inclui o acesso à informação, é destacada por (SARLET, 2015, p. 61), ao afirmar o seguinte sobre o papel funcional desses direitos na ordem democrática:

Constitui-se, simultaneamente, como pressuposto, garantia e expressão instrumental do princípio democrático da autodeterminação popular, cuja efetividade depende da atuação consciente de cada indivíduo. Tal princípio materializa-se no reconhecimento do direito à igualdade - tanto em sua dimensão formal, perante a lei, quanto em sua vertente material, relacionada à equidade de oportunidades - e na salvaguarda de um espaço real de liberdade, no qual a participação cidadã se desenvolva sob condições de paridade e autonomia. Assim, a possibilidade de cada pessoa intervir na conformação da vida coletiva e nos processos decisórios não se configura como mera faculdade, mas como elemento constitutivo da democracia substantiva. A positivação e a tutela do exercício efetivo dos direitos políticos, compreendidos como prerrogativas de participação e coprodução do status político, erigem-se, portanto, em fundamento funcional da ordem democrática e em critério de legitimidade para o funcionamento de suas instituições.

À luz desse enquadramento, o direito à informação não apenas pressupõe um regime democrático, mas o fortalece, ao ampliar as condições de participação informada, crítica e ativa nos processos decisórios e ao exigir que o poder público se submeta a padrões de justificabilidade, responsabilidade e respeito aos direitos fundamentais.

Há, portanto, uma ligação estrutural entre o direito à informação e a realização substantiva da democracia. O gozo de direitos humanos sem discriminação não deve ser entendido como compromisso meramente formal, mas como elemento constitutivo de uma democracia efetivamente participativa e inclusiva. Nessa direção, Rogério Leal enfatiza a relevância de mecanismos institucionais e processos formativos para qualificar a participação:

A aprofundação democrática do tecido social exige, em termos substantivos, não só a expansão das condições objetivas de inserção da cidadania na gestão estatal e nos circuitos deliberativos coletivos, como, sobretudo, a institucionalização de dispositivos de educação cívica e de arranjos organizacionais voltados à sensibilização pública e ao engajamento social. Nessa perspectiva, trata-se de promover a participação efetiva de indivíduos e organizações mediante processos formativos continuados e procedimentos inclusivos, capazes de reconhecer e valorizar as heterogeneidades e singularidades de sujeitos e grupos, de sorte a converter a participação em prática reflexiva, informada e plural de cidadania. (LEAL, 2018, p. 18)

Por essa razão, em vez de recorrer a formulações peremptórias, é mais produtivo afirmar, em chave analítica, que a ausência de publicidade e de acesso à informação compromete a

possibilidade de controle social, enfraquece a responsabilização institucional e pode tensionar princípios constitucionais como legalidade, moralidade administrativa e dignidade da pessoa humana. A opacidade institucional, nesses casos, ultrapassa o plano gerencial: passa a afetar a própria gramática democrática de prestação de contas e participação pública.

Com o objetivo de evitar esse tipo de disfuncionalidade, a Constituição de 1988 distribuiu, em diferentes dispositivos, o princípio da publicidade e o direito à informação, conferindo-lhes estatuto de garantia fundamental e dever estatal. Essas disposições não apenas reconhecem o direito à informação como prerrogativa do cidadão, mas também impõem ao Estado obrigações de transparência ativa e responsiva. A publicidade e o acesso, nesse contexto, não são meras formalidades administrativas, mas princípios estruturantes da Administração Pública, em consonância com o art. 37, caput, da Constituição (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

Nesse marco, a Lei nº 12.527/2011 deve ser compreendida como instrumento central de concretização infraconstitucional desse direito. Contudo, para preservar o foco conceitual desta seção, dedicado ao direito humano à informação e sua relevância democrática, a descrição detalhada do regime jurídico da LAI, de sua abrangência e de seus procedimentos será desenvolvida em seção subsequente, voltada ao marco regulatório e aos princípios operacionais de implementação.

No plano internacional e regional, o direito à informação tem sido progressivamente reconhecido como componente do direito à liberdade de expressão e como pressuposto de participação democrática e integridade pública. Instrumentos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 19) e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (art. 19) consolidam a ideia de que buscar, receber e difundir informações integra o núcleo da liberdade comunicativa. No âmbito interamericano, a Declaração Americana e a Convenção Americana também informam esse campo normativo.

Além de tratados vinculantes, documentos de natureza não vinculante (*soft law*) também influenciam padrões interpretativos. É o caso da Declaração de Chapultepec (1994), cuja relevância decorre de sua capacidade persuasiva e de sua circulação como referência político-normativa no debate regional, ainda que não se trate de tratado incorporado com força vinculante. Nessa mesma direção, a Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão da CIDH (OEA, 2000) e a Carta Democrática Interamericana (OEA, 2001) reforçam a compreensão do acesso à informação como elemento estruturante de regimes democráticos.

Em suma, o direito humano à informação não se esgota na positivação normativa: ele se conecta a uma ideia de democracia substantiva que exige fluxo comunicacional contínuo, inteligível e verificável entre Estado e sociedade. Nessa perspectiva, o acesso à informação opera como condição para participação, deliberação e responsabilização, funcionando como mecanismo de redução de assimetrias de poder e de fortalecimento do Estado Democrático.

2.2 Princípios estruturantes do direito à informação

O reconhecimento do direito à informação como direito humano fundamental tem sido progressivamente consolidado no plano internacional, inclusive por meio da atuação dos mecanismos especiais das Nações Unidas. No âmbito da então Comissão de Direitos Humanos da ONU, o Relator Especial para a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão, Abid Hussain, apresentou relatório no qual aborda, entre outros temas, o acesso à informação pública (E/CN.4/2000/63).

Como anexo a esse relatório consta o documento intitulado *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation*, elaborado pela organização Article 19 em junho de 1999 e posteriormente endossado no contexto do mandato da relatoria especial. Esse conjunto de princípios foi concebido como referência normativa para orientar a elaboração, interpretação e aplicação de legislações nacionais sobre acesso à informação, com o objetivo de assegurar sua compatibilidade com os padrões internacionais de proteção dos direitos humanos.

Os princípios formulados nesse documento consolidam parâmetros que passaram a influenciar a construção de regimes jurídicos de acesso à informação em diferentes ordenamentos nacionais. Entre suas diretrizes estruturantes destacam-se: a máxima divulgação das informações públicas; o dever de publicação proativa por parte do Estado; a obrigação de promover o acesso à informação; a delimitação estrita e justificada das hipóteses de sigilo; e a existência de mecanismos de supervisão independentes.

Em momento posterior, esses princípios foram reafirmados e desenvolvidos em relatórios subsequentes de relatores especiais das Nações Unidas, como Frank La Rue, bem como em declarações conjuntas firmadas por mecanismos internacionais e regionais de proteção da liberdade de expressão. Ao longo desse processo, consolidou-se um corpo interpretativo que passou a orientar tanto a formulação de políticas públicas quanto a interpretação jurídica das normas relativas ao acesso à informação.

Nesse contexto, o direito à informação não se limita à sua proclamação normativa nos instrumentos internacionais, exigindo também a definição de parâmetros estruturantes capazes

de orientar sua implementação prática, sua interpretação jurídica e sua proteção institucional. Com base nesses instrumentos, destacam-se os seguintes princípios fundamentais:

- I. Princípio da Máxima Divulgação: toda informação em posse de órgãos e entidades públicas deve ser presumida pública, salvo hipóteses excepcionais expressamente previstas em lei e justificadas por critérios legítimos e proporcionais. A publicidade constitui a regra geral da atuação estatal, enquanto o sigilo deve ser interpretado de forma restritiva.
- II. Princípio da Obrigatoriedade de Publicação Proativa: órgãos e entidades públicas têm o dever de divulgar ativamente informações de interesse coletivo ou geral, independentemente de solicitação prévia, assegurando que tais informações sejam apresentadas em linguagem clara, acessível e permanentemente atualizada.
- III. Princípio da Promoção da Transparência: compete ao Estado promover uma cultura institucional orientada ao acesso à informação, mediante políticas de capacitação de agentes públicos, disseminação do direito entre a população e criação de canais acessíveis de comunicação com a sociedade.
- IV. Princípio da Restrição Limitada e Justificada: as exceções ao direito de acesso devem estar previstas em lei e baseadas em critérios objetivos. A imposição de restrições exige demonstração concreta de dano real e específico a interesse legítimo protegido, devendo ser interpretada de forma estritamente necessária e proporcional.
- V. Princípio da Facilitação do Acesso: os procedimentos de solicitação de informações devem ser simples, céleres e acessíveis, dispensando justificativa por parte do solicitante. Devem existir mecanismos de revisão administrativa e institucional independentes para os casos de negativa de acesso.
- VI. Princípio da Moderação de Custos: eventuais custos relacionados ao fornecimento de informações não podem constituir obstáculo ao exercício do direito. Qualquer cobrança deve limitar-se ao ressarcimento razoável de despesas materiais, observados critérios de proporcionalidade.
- VII. Princípio da Publicidade das Deliberações: sempre que possível, reuniões e processos deliberativos de órgãos públicos devem ocorrer de forma aberta, com registro e divulgação de atas, decisões e fundamentos, reforçando a transparência das decisões estatais.
- VIII. Princípio da Prevalência da Publicidade: normas infralegais ou interpretações administrativas não podem ampliar indevidamente as hipóteses de restrição ao acesso. O princípio da máxima divulgação deve orientar a interpretação do ordenamento jurídico como um todo.
- IX. Princípio da Proteção aos Denunciantes de Boa-Fé: agentes públicos ou particulares que, de boa-fé, revelem irregularidades, violações ou práticas ilícitas devem ser protegidos contra retaliações indevidas. A proteção de denunciantes constitui elemento relevante para a promoção da integridade

institucional e para o fortalecimento dos mecanismos de controle democrático.

Esses princípios funcionam como balizas interpretativas e operacionais para a implementação do direito à informação, orientando a formulação de políticas públicas, a atuação administrativa, a atividade dos órgãos de controle e a interpretação judicial das normas relativas à transparência. Sua incorporação em diversos ordenamentos jurídicos nacionais, no caso brasileiro, com destaque para a Lei nº 12.527/2011, contribui para consolidar uma cultura institucional orientada ao acesso à informação, à participação cidadã e à responsabilização democrática do poder público.

2.2 A institucionalização participativa do direito de acesso à informação: a CONSOCIAL

A consolidação do direito de acesso à informação no Brasil não pode ser compreendida exclusivamente a partir de sua positivação normativa, sendo necessário considerar os processos participativos que contribuíram para sua formulação e densificação institucional. Nesse contexto, a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial) configura-se como marco relevante na construção do acesso à informação enquanto direito orientado pela participação social e pela coprodução institucional.

Realizada em 2012, a Consocial reuniu representantes do poder público e da sociedade civil em um amplo processo deliberativo voltado à formulação de diretrizes relacionadas ao acesso à informação, ao controle social e à organização dos fluxos informacionais no interior do Estado. Mais do que um evento consultivo, a conferência constituiu espaço de articulação entre diferentes atores, permitindo a incorporação de demandas sociais na estruturação de políticas públicas informacionais.

A experiência da Consocial evidencia que o direito de acesso à informação não emerge apenas de processos legislativos formais, mas também de dinâmicas participativas que contribuem para definir seus contornos e orientar sua aplicação. Nesse sentido, o acesso à informação deve ser compreendido como resultado de uma construção institucional ampliada, na qual normas jurídicas e processos sociais se inter-relacionam na definição de seus limites e possibilidades.

As propostas aprovadas no âmbito da conferência revelam a preocupação com a efetividade do acesso à informação, destacando a necessidade de simplificação dos procedimentos, ampliação dos canais de acesso e garantia de condições adequadas de compreensão da informação disponibilizada. Essas diretrizes indicam que o acesso não se

realiza apenas pela existência de mecanismos formais, mas depende da criação de condições institucionais que permitam sua utilização prática pelos cidadãos.

Além disso, a Consocial reforça a dimensão relacional do direito de acesso à informação. Ao envolver a sociedade civil na formulação de diretrizes, a conferência evidencia que o acesso não é apenas direito exercido individualmente, mas processo coletivo, no qual diferentes atores contribuem para a definição de seus parâmetros. A informação, nesse contexto, deixa de ser compreendida como recurso controlado exclusivamente pelo Estado e passa a ser concebida como bem público cuja circulação deve ser socialmente orientada.

Essa perspectiva dialoga com a compreensão de Jürgen Habermas acerca da formação da vontade pública em contextos democráticos, nos quais a legitimidade das decisões depende da participação dos sujeitos em processos comunicativos acessíveis. A Consocial, ao instituir um espaço de deliberação ampliada, aproxima-se dessa lógica, ao permitir que diferentes vozes influenciem a construção de diretrizes relacionadas ao acesso à informação.

Por outro lado, a análise da conferência também evidencia os limites da institucionalização participativa. A incorporação das diretrizes formuladas depende de sua tradução em práticas administrativas concretas, o que nem sempre ocorre de forma imediata ou uniforme. Essa tensão revela que o acesso à informação permanece condicionado à capacidade das instituições de internalizar valores participativos e reorganizar seus processos decisórios.

Assim, a Consocial pode ser compreendida como momento de inflexão na trajetória do acesso à informação no Brasil, ao evidenciar que sua efetividade depende da articulação entre norma, instituição e participação social. Ao reconhecer o papel da sociedade na construção do direito, a conferência contribui para ampliar a compreensão do acesso à informação como processo dinâmico, situado na interseção entre estruturas jurídicas e práticas sociais.

Por fim, a análise da Consocial permite afirmar que o acesso à informação não se esgota na dimensão normativa, sendo continuamente reconstruído por meio de interações entre Estado e sociedade. Essa compreensão reforça a necessidade de abordagens que considerem o acesso à informação como prática institucional e social, orientada pela participação e pela ampliação da capacidade dos cidadãos de conhecer e intervir nos processos públicos.

2.3 Interpretação do direito à informação na jurisprudência internacional

A consolidação do direito à informação como direito humano fundamental resulta de um processo histórico de afirmação progressiva que ultrapassa a mera positivação normativa e se desenvolve, de forma decisiva, no âmbito da interpretação dos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos. Por meio de uma leitura evolutiva e sistemática dos tratados

internacionais, a jurisprudência internacional tem atribuído densidade normativa e aplicabilidade concreta ao direito à informação, reconhecendo-o como condição estruturante para o exercício de diversos outros direitos fundamentais, como a liberdade de expressão, a participação política, o acesso à justiça e à autodeterminação cidadã.

Nesse contexto interpretativo, a informação pública passa a ser compreendida como bem jurídico essencial à vida democrática. Sua circulação e disponibilidade constituem pressupostos para a transparência das instituições, para o controle social da atuação estatal e para a legitimidade do exercício do poder público. Assim, o direito de acesso à informação deixa de ser percebido como elemento meramente instrumental da liberdade de expressão, passando a assumir papel estruturante no funcionamento das democracias contemporâneas.

A jurisprudência internacional tem desempenhado papel central nesse processo de densificação conceitual do direito à informação. No âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, por exemplo, a Corte Interamericana consolidou entendimento de que o acesso à informação constitui direito autônomo e exigível, intrinsecamente vinculado ao artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Tal entendimento foi afirmado de forma paradigmática no caso *Claude Reyes e outros vs. Chile* (2006), no qual a Corte reconheceu que a liberdade de expressão compreende não apenas o direito de difundir informações, mas também o direito de buscá-las e recebê-las das autoridades públicas.

Essa interpretação evidencia que o acesso à informação é elemento indispensável para o exercício da cidadania democrática, permitindo que indivíduos e coletividades participem de forma informada dos processos decisórios que afetam suas vidas. Conforme observa (BOBBIO, 1992), a efetividade dos direitos humanos depende de sua concretização institucional, o que implica a criação de mecanismos jurídicos e administrativos capazes de assegurar o exercício efetivo desses direitos. Nesse sentido, o acesso à informação assume função central como instrumento de controle social e como meio de legitimação da ação estatal.

No âmbito das Nações Unidas, o Comitê de Direitos Humanos tem desempenhado papel igualmente relevante na interpretação do direito à informação. Por meio da Observação Geral nº 34, o Comitê esclareceu que o direito de acesso à informação integra o conteúdo material do artigo 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Essa interpretação reforça o caráter universal do direito à informação e sua natureza vinculante para os Estados-partes do tratado.

Ao reconhecer o acesso à informação como dimensão integrante da liberdade de expressão, o Comitê estabelece que os Estados não apenas devem abster-se de restringir indevidamente o fluxo informacional, mas também possuem obrigações positivas destinadas a

garantir que informações de interesse público sejam acessíveis, completas e compreensíveis. Trata-se de uma interpretação que amplia o alcance da proteção internacional da liberdade de expressão, convertendo o acesso à informação em parâmetro de legitimidade democrática e em instrumento de responsabilização das autoridades públicas.

Essa orientação hermenêutica encontra respaldo na doutrina constitucional contemporânea. Conforme destaca Canotilho (2003), o princípio da efetividade dos direitos fundamentais exige que os direitos reconhecidos no plano normativo sejam acompanhados de mecanismos institucionais capazes de assegurar sua concretização prática. Nesse sentido, o direito à informação assume papel estruturante na arquitetura das democracias constitucionais, funcionando como condição para a transparência administrativa, para a participação cidadã e para o controle democrático do poder.

Diversos órgãos internacionais, incluindo tribunais regionais, comitês de monitoramento de tratados e relatorias temáticas independentes, têm contribuído para a formação de uma hermenêutica transnacional do direito à informação. Embora nem todas as decisões e recomendações produzidas por esses organismos possuam força juridicamente vinculante, elas exercem significativo valor interpretativo e persuasivo, orientando os Estados na conformação de suas legislações e políticas públicas aos parâmetros internacionais de direitos humanos.

No caso brasileiro, essa orientação internacional assume especial relevância em razão do status supralegal reconhecido aos tratados internacionais de direitos humanos incorporados ao ordenamento jurídico nacional, conforme entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 466.343/SP. Esse reconhecimento reforça a importância das interpretações produzidas por organismos internacionais, que passam a atuar como referências relevantes para a interpretação constitucional e para a aplicação das normas relativas ao acesso à informação.

Nesse contexto, decisões e recomendações provenientes de instituições como o Comitê de Direitos Humanos da ONU, a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, bem como as manifestações dos relatores especiais sobre liberdade de expressão e acesso à informação, contribuem para a consolidação de um padrão internacional de governança informacional democrática. Tal padrão se fundamenta na transparência, na publicidade ativa e na responsabilidade do Estado perante a sociedade, elementos que se apresentam como pilares indispensáveis para o funcionamento de regimes democráticos baseados na proteção efetiva dos direitos humanos.

2.3.1 Comitê de direitos humanos da ONU

O Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas é um órgão composto por especialistas independentes, responsável por monitorar a implementação do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), adotado pela Assembleia Geral da ONU em 1966 e ratificado pelo Brasil por meio do Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. O Comitê atua por meio da análise de relatórios periódicos apresentados pelos Estados-partes, da emissão de observações gerais (General Comments) e da apreciação de comunicações individuais, nos termos do Primeiro Protocolo Facultativo ao PIDCP.

No que se refere ao direito à informação, o Comitê tem reiteradamente afirmado que este integra o conteúdo normativo do direito à liberdade de expressão, consagrado no art. 19 do Pacto. Esse dispositivo estabelece que:

- I. Toda pessoa terá o direito à liberdade de expressão: este direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, independentemente de fronteiras, verbalmente, por escrito ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha.

A interpretação conferida pelo Comitê ao art. 19 do PIDCP expande o alcance do direito à liberdade de expressão para além da mera emissão de opiniões, incluindo o direito de acesso a informações em poder do Estado, especialmente aquelas de interesse público. Essa leitura foi consolidada na Observação Geral nº 34, adotada em 2011, na qual o Comitê afirma expressamente que o direito de acesso à informação é uma condição necessária para o exercício de outros direitos civis e políticos, e que os Estados têm a obrigação positiva de garantir esse acesso, inclusive por meio da adoção de legislações específicas, da criação de mecanismos institucionais e da capacitação de agentes públicos.

A jurisprudência do Comitê também reconhece que restrições ao direito à informação devem ser excepcionais, legalmente previstas, necessárias e proporcionais, em conformidade com os critérios estabelecidos no §3º do art. 19 do PIDCP. Isso significa que a negativa de acesso deve ser justificada com base em fundamentos legítimos, como a proteção da segurança nacional, da ordem pública, da saúde ou da moral públicas, ou dos direitos e reputações de terceiros, e deve ser submetida a controle jurisdicional ou administrativo.

Ademais, a jurisprudência internacional desenvolvida pelo Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas tem desempenhado papel central na densificação normativa e na concretização do direito à informação como direito humano fundamental. Por meio de suas Observações Gerais, decisões em comunicações individuais e comentários aos relatórios periódicos dos Estados-partes, o Comitê tem contribuído para a construção de uma

interpretação evolutiva e funcional do art. 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, reconhecendo o acesso à informação como dimensão essencial da liberdade de expressão e da participação democrática.

As manifestações do Comitê têm sido particularmente relevantes para esclarecer as obrigações positivas dos Estados no que se refere à transparência governamental, ao acesso a informações públicas, à proteção de jornalistas, comunicadores e defensores de direitos humanos, bem como à promoção de um ambiente institucional propício ao exercício da liberdade de expressão. O Comitê tem reiterado que o direito à informação não se limita à liberdade de emitir opiniões, mas inclui o direito de buscar, receber e difundir informações de qualquer natureza, por qualquer meio, sem interferências indevidas, inclusive quando se trata de informações em poder do Estado.

Além disso, o Comitê tem enfatizado a necessidade de os Estados adotarem medidas legislativas, administrativas e judiciais para assegurar o acesso efetivo à informação, inclusive por meio da criação de órgãos independentes de supervisão, da capacitação de servidores públicos e da eliminação de barreiras procedimentais e econômicas ao exercício desse direito.

Não menos importante, a jurisprudência do Comitê também tem alertado para os riscos da concentração de poder informacional, da censura indireta e da criminalização do acesso à informação, especialmente em contextos autoritários ou de regressão democrática. A promoção da transparência, segundo o Comitê, deve ser acompanhada da garantia de mecanismos de recurso, revisão e responsabilização, de modo a assegurar que o direito à informação seja efetivamente exercido e protegido contra abusos.

A par disto, o Comitê de Direitos Humanos, no exercício de sua função interpretativa do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, aprovou, em 2011, o Comentário Geral nº 34, documento de elevada densidade normativa que esclarece o conteúdo, o alcance e os limites do direito à liberdade de expressão, previsto no art. 19 do Pacto. Esse comentário representa um marco interpretativo de referência global, especialmente no que se refere à consolidação do direito de acesso à informação como dimensão essencial da liberdade de expressão e como obrigação positiva dos Estados.

Entre os aspectos mais relevantes do Comentário Geral nº 34, destacam-se os seguintes:

- I. Abrangência ampla do conceito de informação pública: o Comitê afirma que o direito de acesso à informação abrange todos os registros em posse de autoridades públicas, independentemente de sua forma, suporte, origem ou data de produção. Isso inclui documentos físicos e digitais, registros audiovisuais, bancos de dados e qualquer outro tipo de informação detida por órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em nível

nacional ou subnacional, bem como por entidades que exerçam funções públicas.

- II. Interdependência com o direito à participação política: em consonância com o art. 25 do PIDCP, o Comitê reconhece que o acesso à informação é condição para o exercício do direito de participação nos assuntos públicos, e que os meios de comunicação têm o direito de obter informações sobre temas de interesse coletivo, sendo os Estados obrigados a garantir a circulação plural e equitativa dessas informações. Essa interpretação é reforçada pela Observação Geral nº 16, que trata da proteção de dados pessoais.
- III. Direito de acesso a dados pessoais: com base no art. 17 do PIDCP, o Comitê reconhece que os indivíduos têm o direito de acessar os dados que lhes dizem respeito, armazenados em arquivos públicos ou privados, de conhecer as finalidades do tratamento desses dados, de saber quem tem acesso a eles e de solicitar sua retificação, caso estejam incorretos ou tenham sido coletados ou processados em desconformidade com a legislação aplicável. Essa previsão antecipa, em certa medida, os princípios consagrados posteriormente na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018).
- IV. Obrigação de incorporação de informações de interesse público ao domínio público: o Comitê estabelece que os Estados devem garantir acesso fácil, rápido, eficaz e prático às informações de interesse público, promovendo sua ampla divulgação e assegurando que estejam disponíveis em formatos acessíveis, inclusive para pessoas com deficiência.
- V. Dever de adoção de procedimentos facilitadores: os Estados devem instituir regulamentos específicos sobre liberdade de informação, com procedimentos céleres, desburocratizados e gratuitos, ou com custos simbólicos. Em caso de negativa de acesso, a decisão deve ser fundamentada de forma clara e detalhada, e o requerente deve dispor de mecanismos recursais eficazes, inclusive nos casos de silêncio administrativo.

Ou seja, o Comentário Geral nº 34, ao sistematizar esses princípios, reforça a obrigação dos Estados de garantir o acesso à informação como direito autônomo, interdependente e justificável, e fornece parâmetros normativos para a avaliação da conformidade das legislações nacionais com os padrões internacionais de direitos humanos. Sua relevância é particularmente significativa para países como o Brasil, que incorporaram o PIDCP ao ordenamento jurídico interno e que, portanto, devem interpretar e aplicar a Lei de Acesso à Informação em consonância com os parâmetros estabelecidos pelo Comitê.

É importante destacar que, embora as decisões e recomendações do Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas não possuam caráter juridicamente vinculante, ou seja, não têm força de lei no plano interno dos Estados-membros, elas desempenham um papel normativo e interpretativo de elevada relevância no sistema internacional de proteção dos direitos humanos.

Sua autoridade decorre não da coercitividade formal, mas da legitimidade técnica, da consistência doutrinária e da força persuasiva de seus argumentos, especialmente quando fundamentados em tratados ratificados pelos Estados, como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.

Nesse sentido, os Estados-partes do PIDCP, incluindo o Brasil, são fortemente incentivados a considerar as observações gerais, os comentários conclusivos e as decisões do Comitê como parâmetros interpretativos legítimos para a formulação de políticas públicas, a elaboração de normas infraconstitucionais e a aplicação concreta dos direitos consagrados no tratado. A jurisprudência do Comitê, ainda que não vinculante, contribui para a harmonização dos padrões internacionais e para a densificação do conteúdo normativo dos direitos fundamentais, especialmente em temas como liberdade de expressão e acesso à informação.

Afinal, a incorporação desses parâmetros ao ordenamento jurídico interno reforça o compromisso do Estado com a realização progressiva dos direitos humanos, conforme previsto no art. 2º do PIDCP, e fortalece a legitimidade das instituições nacionais de proteção e promoção dos direitos fundamentais. No caso do direito à informação, as diretrizes do Comitê oferecem subsídios valiosos para a interpretação da Constituição Federal de 1988 e da Lei nº 12.527/2011, contribuindo para a construção de uma cultura jurídica orientada pela transparência, pelo acesso à informação e pela centralidade da dignidade da pessoa humana.

Em síntese, o Comitê de Direitos Humanos da ONU tem desempenhado papel central na densificação normativa e na universalização do direito à informação, contribuindo para sua afirmação como direito humano autônomo, interdependente e indispensável à realização da democracia substantiva.

2.3.2 Comitê sobre os direitos da criança

O Comitê sobre os Direitos da Criança é o órgão de especialistas independentes encarregado de monitorar a implementação da Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1989. A Convenção consolidou um marco jurídico abrangente de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, reconhecendo crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, titulares de proteção especial e de capacidades progressivas para o exercício de sua autonomia.

No campo do direito à informação, a Convenção assegura, no artigo 13, a liberdade de expressão da criança, compreendida como a faculdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, por qualquer meio escolhido. Essa garantia deve ser interpretada em consonância com a idade, a maturidade e o desenvolvimento da criança, o que

impõe aos Estados deveres diferenciados de proteção e de promoção. Não se trata de relativizar o direito, mas de conformar sua fruição às capacidades evolutivas, garantindo simultaneamente participação e salvaguardas.

A atuação interpretativa do Comitê é particularmente relevante para densificar uma hermenêutica orientada pela infância, na qual o acesso à informação se apresenta como condição para o desenvolvimento integral, a formação de identidade, a autonomia progressiva e a participação significativa na vida familiar, escolar, comunitária e institucional. Nessa perspectiva, o acesso à informação não se esgota no fornecimento formal de conteúdos, exigindo que os Estados assegurem informações adequadas, compreensíveis, relevantes e culturalmente pertinentes, especialmente em temas diretamente associados à vida das crianças, como saúde, educação, proteção contra violências e mecanismos de participação.

O Comitê tem enfatizado que esse dever envolve a criação de canais apropriados e inclusivos, com linguagem acessível, formatos adaptados e atenção à diversidade linguística e cultural. A acessibilidade, aqui, não é um atributo periférico, mas componente substantivo do próprio direito, pois define se a informação poderá ser efetivamente compreendida e utilizada.

Há também um alerta para os riscos associados à exposição de crianças a conteúdos inadequados, à coleta e ao tratamento abusivo de dados pessoais e à exploração em ambientes digitais. Nesse domínio, a proteção do direito à informação demanda compatibilização com a privacidade, a segurança e a proteção contra violência e exploração, o que impõe políticas públicas integradas, incluindo educação digital, regulação de riscos e mecanismos de responsabilização de atores públicos e privados que operam serviços e plataformas.

A participação infantil em processos decisórios que impactam sua vida é outro eixo reiterado na interpretação do Comitê. O artigo 12 da Convenção reconhece o direito da criança de expressar livremente sua opinião sobre assuntos que lhe digam respeito, devendo essa opinião ser considerada conforme sua idade e maturidade. Para que tal direito seja efetivo, é indispensável assegurar condições informacionais que permitam à criança compreender o tema, formular juízo e manifestar-se em ambientes que promovam escuta qualificada e não discriminatória.

Nesse sentido, o Comitê recomenda políticas de educação midiática e digital, voltadas ao desenvolvimento de competências para compreender, avaliar criticamente e utilizar informações, ao mesmo tempo em que se fortalecem salvaguardas contra desinformação, abusos e violações de privacidade. A promoção do uso responsável da internet, a mitigação de danos informacionais e a responsabilização de plataformas integram essa agenda.

Entre os instrumentos interpretativos centrais, destacam-se a Observação Geral nº 12 (2009), relativa ao direito de a criança ser ouvida, e a Observação Geral nº 19 (2016), sobre a elaboração de orçamentos públicos orientados à efetivação dos direitos da criança, em conformidade com o artigo 4º da Convenção. Ambas reconhecem que o acesso à informação é condição para a participação significativa e para a formulação de políticas sensíveis à infância, incluindo a transparência orçamentária como ferramenta de acompanhamento e incidência social, com participação de crianças e adolescentes, diretamente ou por meio de suas redes de apoio e instituições representativas.

Com base nessas diretrizes, pode-se sintetizar os principais parâmetros interpretativos do Comitê nos seguintes termos.

A Observação Geral nº 12 (2009) enfatiza que:

- I. O direito à informação constitui pressuposto do exercício do direito de ser ouvido, previsto no artigo 12, e deve ser interpretado em conjunto com o artigo 17, que assegura o acesso a informações provenientes de diversas fontes, inclusive meios de comunicação social.
- II. As informações destinadas a crianças devem ser adequadas à idade e ao grau de desenvolvimento, o que exige conteúdos em linguagem clara, formatos acessíveis e adaptação comunicacional, incluindo informações sobre direitos, serviços, regras aplicáveis, canais de denúncia e mecanismos de participação.
- III. Programas educacionais devem incorporar conteúdo sobre direitos da criança, à luz dos artigos 17 e 42, promovendo conscientização sobre princípios e disposições da Convenção por estratégias eficazes e culturalmente apropriadas.

A Observação Geral nº 19 (2016) reforça que:

- I. Informações relativas à gestão de finanças públicas e à alocação de recursos destinados à infância devem ser amplamente acessíveis, possibilitando monitoramento e fiscalização social, inclusive com participação de crianças e adolescentes.
- II. A transparência orçamentária contribui para a eficiência, reduz riscos de corrupção e má gestão e fortalece processos participativos na definição de prioridades e na avaliação de políticas públicas.
- III. Os Estados devem promover ativamente o acesso à informação orçamentária, estimulando colaboração com o Poder Legislativo, com organizações da sociedade civil e com crianças e adolescentes, reconhecendo-os como sujeitos de direitos e participantes legítimos.

Em síntese, a interpretação do Comitê sobre os Direitos da Criança consolida a compreensão de que, no contexto da infância, o direito à informação exige condições materiais,

institucionais e pedagógicas para que crianças e adolescentes possam compreender, utilizar e transformar informações em instrumentos de participação, proteção e empoderamento. Trata-se de um direito que demanda promoção ativa, inclusão e coordenação intersetorial, sem prejuízo de abordagens interseccionais quando a vulnerabilidade decorre de discriminações múltiplas e sobrepostas.

2.3.3 Comitê para a eliminação da discriminação contra a mulher

O Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, órgão de especialistas independentes, monitora a implementação da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, adotada em 1979. A Convenção constitui um dos instrumentos centrais do direito internacional para a promoção da igualdade de gênero e para a proteção dos direitos das mulheres em múltiplas esferas da vida pública e privada.

No que concerne ao direito à informação, a Convenção e a prática interpretativa do Comitê reconhecem que o acesso igualitário a informações é condição indispensável para a igualdade substantiva. Trata-se de pressuposto para participação política, acesso à justiça, saúde, educação, direitos sexuais e reprodutivos, proteção social e exercício de autonomia. Dispositivos como o artigo 10, ao tratar de educação e orientação vocacional e profissional, e o artigo 14, ao reconhecer especificidades das mulheres rurais, evidenciam que a assimetria informacional pode operar como mecanismo de reprodução de desigualdades.

As Recomendações Gerais e observações dirigidas aos Estados consolidam uma leitura evolutiva do direito à informação sob perspectiva de gênero. O Comitê tem enfatizado que a ausência de informação adequada, acessível e culturalmente sensível pode configurar discriminação indireta, pois impede o exercício efetivo de direitos, restringe a autonomia e perpetua assimetrias estruturais. O enfoque é particularmente relevante para mulheres em situação de vulnerabilidade interseccional, como mulheres negras, indígenas, migrantes, com deficiência, em situação de pobreza, privação de liberdade ou exclusão digital.

Nessa chave interpretativa, o direito à informação é simultaneamente instrumental e estruturante. É instrumental porque viabiliza acesso a serviços, políticas e mecanismos de proteção; e é estruturante porque reorganiza relações de poder ao permitir que mulheres conheçam direitos, acionem instituições, denunciem violações e incidam em processos decisórios. Por essa razão, o Comitê recomenda políticas públicas de comunicação com perspectiva de gênero, incluindo campanhas educativas, materiais em múltiplos formatos e línguas, capacitação de agentes públicos e produção e divulgação de dados desagregados por

sexo e outros marcadores relevantes, com vistas a orientar políticas baseadas em evidências e monitoramento social.

O Comitê também associa o direito à informação à superação de estereótipos de gênero, em linha com o artigo 5º da Convenção, ao reconhecer o papel dos meios de comunicação na reprodução de padrões discriminatórios e na produção de invisibilidades. A promoção de representações plurais e não discriminatórias e o estímulo à participação das mulheres nos espaços comunicacionais integram o conjunto de medidas necessárias à igualdade substantiva.

No ambiente digital, o Comitê tem reiterado que o acesso universal, seguro e equitativo às tecnologias da informação e comunicação constitui requisito contemporâneo para o exercício de direitos. A exclusão digital de gênero é compreendida como forma de desigualdade estrutural, com impactos sobre liberdade de expressão, educação, saúde, participação política e acesso a serviços. Paralelamente, o Comitê tem alertado para a violência de gênero em contextos online e offline, incluindo assédio, perseguição, exposição não consentida de dados e imagens, discursos de ódio e outras formas de violação que afetam desproporcionalmente mulheres e meninas. Daí a exigência de medidas legislativas, institucionais e educativas capazes de prevenir, responsabilizar e reparar.

Um marco relevante é a Recomendação Geral nº 33, sobre o acesso das mulheres à justiça, na qual o Comitê explicita a centralidade do direito à informação para a justiciabilidade dos direitos. Em termos sintéticos, a recomendação enfatiza que:

- ✓ Os Estados devem assegurar educação e informação sobre direitos e sobre mecanismos institucionais de proteção e efetivação, em condições de igualdade, incluindo procedimentos judiciais e extrajudiciais, serviços de apoio, recursos administrativos e canais de denúncia.
- ✓ Devem ser removidos obstáculos linguísticos e comunicacionais que dificultem a compreensão de informações jurídicas, especialmente para mulheres pertencentes a minorias étnicas, comunidades tradicionais, populações rurais ou em exclusão digital, com estratégias de divulgação e educação jurídica popular em linguagem acessível e formatos inclusivos.
- ✓ Recomenda-se a estruturação de centros integrados de acesso à justiça, com oferta articulada de informação jurídica, orientação, apoio psicossocial e, quando necessário, assistência material, assegurando acolhimento humanizado, respeito à diversidade e prevenção de revitimização.

À luz dessas diretrizes, a contribuição do Comitê CEDAW para o direito à informação consiste em consolidar uma hermenêutica sensível ao gênero, na qual a informação opera como condição de autonomia, participação e acesso à justiça, além de instrumento de redistribuição

de poder e enfrentamento de desigualdades estruturais. O eixo normativo é claro: sem políticas informacionais acessíveis, confiáveis e culturalmente adequadas, a igualdade substantiva permanece incompleta.

2.3.4 Comitê de direitos econômicos, sociais e culturais

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais é o órgão de monitoramento do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado em 1966. Por meio de Observações Gerais, o Comitê explicita o conteúdo normativo dos direitos previstos no Pacto e delinea parâmetros interpretativos e obrigações estatais, exercendo função de alta relevância hermenêutica, ainda que em chave predominantemente interpretativa e orientadora.

Embora o Pacto não formule, em regra, um direito único e autônomo à informação, a interpretação do Comitê evidencia que o acesso a informações adequadas, confiáveis e compreensíveis constitui condição de efetividade de múltiplos direitos, como educação, saúde, trabalho, seguridade social e participação na vida cultural. A dimensão informacional opera como requisito transversal: sem informação, não há decisão autônoma, nem acesso real a serviços, nem capacidade social de monitorar políticas e exigir prestações estatais.

O Comitê tem reiterado que os Estados devem assegurar acesso universal e não discriminatório a informações relevantes sobre políticas públicas, serviços essenciais, benefícios sociais e direitos trabalhistas. Isso implica enfrentar barreiras linguísticas, tecnológicas, geográficas, culturais e institucionais que afetam, de modo desproporcional, grupos historicamente marginalizados, como pessoas com deficiência, povos indígenas, comunidades rurais e pessoas em situação de pobreza.

Além disso, o Comitê vincula o acesso à informação à participação informada nas etapas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. A participação, aqui, é compreendida em sentido substantivo, envolvendo definição de prioridades, governança local, controle social e debates sobre alocação orçamentária. Para que essa participação seja real, exige-se informação pública acessível, inteligível e tempestiva.

Essa exigência abrange medidas concretas de acessibilidade, incluindo formatos adequados a diferentes necessidades, linguagem clara, disponibilidade em múltiplos meios e estratégias de alcance a populações com barreiras específicas. Nessa perspectiva, o direito à informação assume função de inclusão social e de justiça distributiva, ao reduzir assimetrias que impedem o usufruto de direitos econômicos, sociais e culturais.

Diversas Observações Gerais do Comitê evidenciam esse papel transversal do acesso à informação, em temas como idosos, instituições nacionais de direitos humanos, educação, saúde, água, trabalho, seguridade social, participação cultural, saúde sexual e reprodutiva e obrigações estatais relacionadas a atividades empresariais. O conjunto dessas interpretações revela um padrão: a efetividade dos direitos do Pacto depende de um ambiente informacional aberto, acessível e não discriminatório, combinado com salvaguardas adequadas de privacidade e confidencialidade quando aplicáveis.

Um exemplo expressivo é a Observação Geral nº 14, relativa ao direito ao mais alto nível possível de saúde. O Comitê reconhece que a realização do direito à saúde depende de fatores interdependentes e de obrigações estatais que incluem, de forma explícita, o acesso à informação. Entre os elementos constitutivos do direito à saúde, destaca-se a acessibilidade à informação relacionada à saúde, entendida como a possibilidade de solicitar, receber e difundir informações sem discriminação e sem restrições indevidas, preservadas as exigências de confidencialidade e proteção de dados pessoais. Essa interpretação reforça que transparência e proteção informacional devem ser tratadas como dimensões complementares de um mesmo regime de garantias.

Ou seja, a contribuição do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais reside em consolidar o acesso à informação como vetor transversal de efetividade dos direitos do Pacto, impondo aos Estados obrigações positivas de divulgação, acessibilidade e inclusão, bem como deveres de remoção de barreiras estruturais. Trata-se de parâmetro interpretativo que fortalece políticas públicas baseadas em evidências, amplia capacidade social de monitoramento e promove condições materiais para o exercício efetivo de direitos.

2.4 A jurisprudência do sistema interamericano sobre o direito à informação

A interpretação do direito à informação no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos constitui referência normativa e jurisprudencial de elevada relevância para os Estados que integram a Organização dos Estados Americanos e são partes na Convenção Americana sobre Direitos Humanos. O sistema é estruturado em torno da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Interamericana de Direitos Humanos, responsáveis pela promoção, proteção e interpretação regional dos direitos humanos, com impacto direto sobre a conformação de legislações e práticas estatais.

No campo do direito à informação, a construção interamericana consolidou a compreensão de que o acesso a informações públicas integra o conteúdo protegido pela liberdade de pensamento e de expressão, prevista no artigo 13 da Convenção. A interpretação

do dispositivo não se limita à faculdade de emitir opiniões, abrangendo também o direito de buscar e receber informações, o que desloca o Estado da posição de detentor exclusivo de dados para a posição de garantidor do acesso, sob parâmetros de publicidade, máxima divulgação, proporcionalidade e não discriminação.

A Corte Interamericana tem afirmado que a liberdade de expressão possui dimensão individual e dimensão social. A dimensão individual refere-se ao direito de expressar-se; a dimensão social compreende o direito coletivo de receber informações e ideias. Essa dupla dimensão fundamenta o entendimento de que a restrição indevida de acesso à informação pode gerar responsabilidade internacional do Estado, sobretudo quando compromete a participação democrática, o controle social e o acesso à justiça.

A jurisprudência interamericana abrange temas como acesso a documentos públicos, transparência, proteção de jornalistas, censura direta e indireta, pluralismo e participação democrática, bem como a relação entre informação e direitos como memória, verdade, justiça ambiental e combate à corrupção. Ao fixar critérios interpretativos, o sistema orienta a formulação de políticas públicas e marcos legais compatíveis com padrões regionais.

Para os fins desta tese, analisam-se duas decisões paradigmáticas da Corte Interamericana, cujos efeitos foram decisivos para a delimitação do direito à informação e das obrigações estatais correlatas: *Claude Reyes e outros vs. Chile* e *Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil*.

2.4.1 Caso Claude Reyes vs. Chile

O caso *Claude Reyes e outros vs. Chile*, julgado em 19 de setembro de 2006, constitui marco na jurisprudência interamericana ao reconhecer, de modo expresso, o direito de acesso à informação como direito exigível, integrado ao artigo 13 da Convenção Americana. A decisão consolidou a compreensão de que o direito de buscar e receber informações inclui a faculdade de solicitar dados em poder do Estado, especialmente quando relacionados a temas de interesse público, impondo-se obrigações positivas de entrega e de organização institucional do acesso.

A Corte estabeleceu que a negativa de acesso deve ser excepcional, fundada em norma prévia, legítima e proporcional, e acompanhada de motivação clara, específica e juridicamente embasada. A ausência de fundamentação ou a recusa genérica compromete a legalidade, inviabiliza o controle judicial e fragiliza a proteção contra arbitrariedades. De igual modo, o sistema deve assegurar mecanismos recursais efetivos, capazes de revisar decisões denegatórias.

O caso teve origem em pedido formulado, em 1998, por integrantes da organização não governamental TERRAM, que solicitaram ao Comitê de Investimentos Estrangeiros do Chile

informações relativas a projeto com potencial impacto ambiental. O pedido foi negado sem motivação suficiente e sem mecanismos adequados de revisão, circunstância que, para a Corte, violou o direito de acesso à informação e garantias de proteção judicial.

Entre os efeitos estruturantes da sentença, destacam-se:

- I. Reconhecimento do acesso à informação como direito exigível, integrado à liberdade de expressão, com relevância própria na ordem interamericana;
- II. Dever estatal de garantir acesso efetivo, inclusive mediante arranjos institucionais e procedimentos adequados;
- III. Obrigação de motivar negativas de forma clara, específica e legalmente fundamentada, permitindo controle e revisão;
- IV. Necessidade de mecanismos recursais e de controle judicial para contestação de negativas e reparação de violações.

A Corte também reafirmou três pilares que orientam a obrigação estatal de transparência:

- ✓ Universalidade do direito, sem exigência de demonstração de interesse direto pelo solicitante;
- ✓ Presunção de publicidade, com sigilo interpretado restritivamente e admitido apenas em hipóteses legais, legítimas e proporcionais;
- ✓ Abrangência do dever de transparência, alcançando poderes estatais, concessionárias de serviços públicos e entidades privadas que exerçam funções públicas ou administrem recursos públicos.

Resumidamente, *Claude Reyes* redefiniu o papel do Estado no domínio informacional, vinculando publicidade, controle democrático e responsabilização. A decisão influenciou a conformação de leis e políticas de acesso à informação em diversos países da região e permanece como parâmetro normativo central para a interpretação do artigo 13 da Convenção.

2.4.2 Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil

O caso *Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil*, julgado em 24 de novembro de 2010, aprofundou a jurisprudência interamericana ao articular o direito à informação com o direito à verdade e com deveres estatais em contextos de graves violações de direitos humanos, especialmente desaparecimentos forçados. A Corte reconheceu que a omissão estatal em fornecer informações e em organizar arquivos relacionados a violações graves pode configurar violação autônoma do artigo 13, em conexão com garantias de proteção judicial e deveres de investigação.

A Corte entendeu que o Estado brasileiro falhou ao negar ou inviabilizar o acesso a documentos e dados sob guarda estatal sobre operações militares realizadas entre 1972 e 1974, agravando o dano pela ausência de fundamentação adequada, pela deficiência de mecanismos recursais e pela persistência de obstáculos institucionais à apuração, responsabilização e reparação. Sob a ótica da justiça de transição, a decisão evidencia que opacidade institucional e negação de memória produzem violações continuadas, com impactos que extrapolam os familiares e atingem a sociedade como um todo.

A Corte afirmou que o direito à verdade possui dimensão individual, ligada ao direito dos familiares de conhecerem o destino das vítimas, e dimensão coletiva, associada ao direito social de conhecer fatos, circunstâncias, responsáveis e padrões de violação, especialmente quando envolvem ações estatais. Desse modo, o direito à informação, nesses contextos, não se reduz a resposta administrativa, mas integra deveres de preservar, organizar, sistematizar e disponibilizar arquivos, de modo a viabilizar investigação, memória e garantias de não repetição.

O caso também permite observar a persistência de resistências internas ao acesso informacional. Houve solicitações por familiares desde 1982, com prolongada omissão estatal. Embora tenham ocorrido decisões judiciais internas determinando entrega de documentos e posterior disponibilização de acervos, o litígio evidenciou demora, fragmentação de informações e insuficiência institucional, circunstâncias consideradas relevantes no exame interamericano.

No plano das obrigações, a Corte consolidou parâmetros como:

- ✓ Dever de investigar, esclarecer e divulgar fatos relacionados a desaparecimentos forçados e outras violações graves;
- ✓ Integração do acesso à informação ao direito à verdade e às medidas de reparação, inclusive simbólicas e estruturais;
- ✓ Ilícitude da negativa imotivada ou genericamente fundamentada, sobretudo quando impede recurso efetivo e controle judicial.

Em formulação consistente com esse entendimento, a Corte assinalou que o Estado não pode invocar passivamente a inexistência de documentos sem demonstrar diligência na busca e verificação de arquivos, devendo justificar recusas e agir de boa-fé para garantir efetividade do direito à informação em casos de graves violações.

Além do reconhecimento de violações, a sentença impôs obrigações de caráter estrutural voltadas à reparação integral e à prevenção de novas violações, incluindo providências legislativas, administrativas e institucionais para assegurar o pleno exercício do direito de

acesso à informação em temas relacionados ao período autoritário, com medidas permanentes de transparência, organização de acervos e acessibilidade social. O caso reafirma que, em contextos de justiça de transição, o direito à informação é condição para memória, verdade, justiça e dignidade, funcionando como eixo de reconstrução institucional e de consolidação democrática.

2.5 Resumo analítico

A jurisprudência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos desempenha papel decisivo na consolidação do direito à informação como direito humano fundamental no contexto regional, ao estabelecer parâmetros interpretativos e obrigações estatais que orientam legislações internas, políticas públicas e arranjos institucionais de garantia do acesso.

No caso *Claude Reyes e outros vs. Chile*, a Corte fixou o entendimento de que o acesso a informações em poder do Estado integra a proteção do artigo 13 da Convenção, exigindo entrega efetiva, motivação qualificada para negativas, excepcionalidade do sigilo e existência de mecanismos recursais adequados. O precedente reforçou a presunção de publicidade e vinculou o direito à informação ao controle democrático e à prevenção de arbitrariedades.

No caso *Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil*, a Corte aprofundou a compreensão do direito à informação em contextos de graves violações de direitos humanos, articulando-o ao direito à verdade e à memória, com deveres estatais de investigação, preservação e abertura de arquivos, além de garantias institucionais permanentes de acesso. A decisão evidenciou a dimensão coletiva do direito à informação e sua centralidade para justiça de transição e para garantias de não repetição.

Conjugados, esses precedentes demonstram que o Sistema Interamericano não apenas reconhece o direito à informação como direito exigível, mas também o compreende como instrumento de transformação institucional, de fortalecimento da democracia e de promoção de justiça social. Ao impor obrigações positivas, exigir motivação e assegurar revisão de negativas, a jurisprudência interamericana contribui para consolidar um regime de governança informacional baseado em máxima divulgação, participação cidadã e responsabilização pública, com efeitos diretos sobre a efetividade de outros direitos e sobre a qualidade do Estado Democrático de Direito.

3º CAPÍTULO - À INFORMAÇÃO COMO PODER: TRAJETÓRIAS, SIGNIFICADOS E TRANSFORMAÇÕES

A trajetória institucional da empresa pública federal aqui analisada, integrante da administração pública indireta e responsável pela execução de políticas públicas de elevada complexidade e capilaridade social, insere-se em um processo histórico mais amplo de conformação do Estado brasileiro. Esse processo é atravessado por uma cultura de sigilo profundamente enraizada em práticas patrimonialistas, centralizadoras e autoritárias, consolidada desde o período colonial e reiterada ao longo das sucessivas fases do Estado nacional, do Império à República, incluindo os ciclos de exceção. A persistência do segredo como prática administrativa não pode ser lida como mera anomalia residual, mas como elemento estruturante de uma racionalidade estatal que historicamente operou por meio da reserva, da compartimentalização e da verticalização das decisões.

Nesse modelo, a informação não se configurava como direito fundamental do cidadão, mas como ativo estratégico do poder. Sua circulação tendia a ser restrita aos círculos internos da administração, convertendo-se em instrumento de controle social e de reprodução das assimetrias de poder. A opacidade institucional, nesse sentido, assumiu caráter funcional, legitimada por uma governança fundada na seletividade informacional e na assimetria entre Estado e sociedade. O acesso a dados de interesse público, quando admitido, ocorria de forma contingente e frequentemente condicionada por critérios de conveniência administrativa.

Durante o século XX, especialmente em regimes de exceção, como o Estado Novo (1937 a 1945) e o regime autoritário instaurado em 1964, o sigilo foi elevado à condição de dogma administrativo, viabilizando práticas de censura, exclusão informacional e repressão. Nesse ambiente, a circulação de informações foi rigidamente controlada, o acesso a dados públicos tornou-se seletivo e a ausência de instrumentos normativos efetivos de garantia do direito à informação reforçou a assimetria estrutural entre Estado e sociedade. Como consequência, o exercício pleno da cidadania foi limitado e os mecanismos de responsabilização democrática foram enfraquecidos, em prejuízo do controle social e da participação política informada.

Mesmo com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que consagrou o princípio da publicidade como vetor central da administração pública, a transição para um modelo informacional aberto revelou-se lenta, fragmentada e permeada por resistências. A coexistência de dispositivos infraconstitucionais ambíguos, a persistência de interpretações restritivas, a inércia institucional e a ausência, por longo período, de legislação específica para regulamentar o acesso à informação permitiram a continuidade de práticas de reserva. A

publicidade e o acesso à informação permaneceram, em não poucos contextos, circunscritos ao plano formal, sem a correspondente internalização de rotinas administrativas compatíveis com a lógica republicana.

Nesse cenário, a instituição, por atuar em regime normativo híbrido e desempenhar simultaneamente funções típicas do sistema financeiro, papéis de agente de políticas públicas e gestão de recursos de interesse coletivo, não apenas reproduziu, mas também intensificou dinâmicas de opacidade. A sensibilidade de informações sob sua guarda, a complexidade operacional e a multiplicidade de normativos setoriais foram, em diversas ocasiões, mobilizadas como justificativas para a manutenção de um regime informacional restritivo, no qual o acesso se encontrava condicionado por critérios discricionários e por uma cultura organizacional resistente à abertura. Como resultado, consolidou-se, por certo período, um ambiente institucional de baixa permeabilidade ao escrutínio público.

A fragilidade de canais de interlocução com a sociedade civil, a insuficiência de políticas estruturadas de transparência ativa, a fragmentação de fluxos internos de informação e a resistência à publicização de dados de interesse coletivo contribuíram para a formação de um padrão de fechamento institucional. Nessa configuração, o acesso à informação era frequentemente concebido como concessão eventual, e não como obrigação jurídica decorrente do princípio da publicidade e da centralidade dos direitos fundamentais no Estado Democrático de Direito.

Importa observar que essa cultura do sigilo não se limitava ao plano normativo ou procedimental. Manifestava-se como *habitus* institucional, internalizado nos modos de agir, decidir e interpretar riscos, a ponto de orientar práticas de filtragem hierárquica e critérios de conveniência administrativa para a divulgação de informações. A informação passou a ser tratada como bem escasso, cuja circulação deveria ser rigidamente controlada. Essa racionalidade, embora frequentemente justificada sob o argumento de proteção reputacional e mitigação de responsabilização externa, comprometeu a legitimidade democrática da atuação institucional e fragilizou vínculos de confiança com a sociedade, na medida em que ampliou a assimetria informacional entre o poder público e os destinatários das políticas públicas.

A superação desse paradigma exigiu mais do que reformas formais. Requereu inflexão cultural capaz de reconfigurar fundamentos simbólicos e operacionais da gestão pública e, sobretudo, de deslocar o eixo da informação da lógica proprietária para a lógica de direito. Tal mudança tornou-se juridicamente viável com a promulgação da Lei nº 12.527/2011, que instituiu um regime jurídico-informacional assentado na premissa de que a publicidade é a regra e o sigilo é a exceção. A norma conferiu densidade normativa ao princípio constitucional da

publicidade, impôs obrigações positivas de transparência ativa e passiva e exigiu revisão de políticas internas de restrição, com critérios objetivos, temporários e controláveis.

No caso da instituição analisada, a Lei nº 12.527/2011 representou ponto de inflexão, ao exigir reconfiguração de fluxos internos, capacitação técnica, criação de canais formais de interlocução com a sociedade e fortalecimento de governança informacional orientada à prestação de contas. A informação, antes frequentemente tratada como ativo exclusivo da administração, passou a ser reconhecida como direito do cidadão e como condição para o exercício de cidadania substantiva, participação política informada e controle social efetivo.

A emergência do acesso à informação como valor democrático não se reduz, portanto, à promulgação de uma lei. Trata-se de mudança estrutural na forma de relação entre Estado e sociedade, de natureza contínua e inacabada, que demanda vigilância, participação social e compromisso institucional com princípios republicanos. Nesse processo, instituições responsáveis por políticas públicas de alto impacto social ocupam posição estratégica, não apenas pelo dever de conformidade legal, mas pela capacidade de irradiar padrões de integridade, abertura, acessibilidade e responsabilidade pública, em consonância com a compreensão do acesso à informação como direito humano fundamental.

3.1 A emergência do acesso à informação como valor democrático: entre a retórica legal e a práxis institucional

A consolidação do acesso à informação como valor fundante da democracia brasileira não ocorreu de forma abrupta, mas resulta de um processo histórico gradual, marcado por disputas normativas, tensões institucionais e pressão social por responsabilização pública. Com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, inaugurou-se nova ordem jurídica orientada pela dignidade da pessoa humana, pela soberania popular e pela centralidade dos direitos fundamentais, na qual o princípio da publicidade foi afirmado como vetor estruturante da administração pública. A publicidade passa a operar como requisito de legitimidade do exercício do poder e como condição para a realização de direitos políticos e civis, ao viabilizar participação informada e controle social.

Todavia, a positivação constitucional não implicou, de imediato, sua efetivação plena no cotidiano administrativo. A distância entre norma e prática manteve-se expressiva, em razão da persistência de uma cultura administrativa resistente à abertura, da insuficiência de instrumentos específicos de regulamentação do direito de acesso e da fragilidade de mecanismos de controle social. Nesse período, a publicidade funcionou, em diversas áreas do Estado, como ideal discursivo mais frequentemente invocado do que incorporado em rotinas

organizacionais, com impacto direto sobre a qualidade da deliberação pública e a efetividade de direitos.

Na década de 1990 e nos primeiros anos do século XXI, reformas administrativas inspiradas pelo paradigma gerencial buscaram elevar eficiência, racionalidade e responsividade da máquina pública. Nesse contexto, o acesso à informação passou a ser compreendido não apenas como imperativo ético-político, mas também como instrumento de aprimoramento da gestão, prevenção à corrupção e redução de assimetrias informacionais. A informação pública começa a ser reivindicada como bem comum e condição para cidadania ativa, deslocando-se progressivamente de um modelo de reserva para um modelo de abertura vinculada a accountability e desempenho institucional.

Esse movimento foi impulsionado por múltiplos vetores, incluindo a crescente mobilização da sociedade civil, a atuação de organismos multilaterais e o fortalecimento de redes transnacionais voltadas à integridade, ao governo aberto e à responsabilização. Como resultado, o acesso à informação deixou de ser percebido como concessão discricionária do poder público e passou a ser afirmado como direito fundamental, indispensável ao exercício pleno da cidadania e ao fortalecimento da democracia.

No plano interno, essa trajetória estimulou a criação de instrumentos normativos e institucionais de transparência e controle, como portais de informação, conselhos de políticas públicas, ouvidorias e mecanismos de participação e fiscalização. Esses instrumentos, contudo, por longo período permaneceram fragmentados e desarticulados, com eficácia desigual, em razão da ausência de marco legal capaz de unificar, padronizar e tornar exigível, sob controle e responsabilização, o direito de acesso à informação.

Foi nesse contexto de amadurecimento democrático, acompanhado da internacionalização dos direitos humanos, que se consolidou a necessidade de legislação específica apta a romper com a tradição do segredo institucional e a inaugurar nova gramática na relação entre Estado e sociedade. A promulgação da Lei nº 12.527/2011 representou marco paradigmático na institucionalização do acesso à informação no Brasil, ao impor obrigações positivas de transparência ativa e de resposta tempestiva às demandas informacionais, além de estabelecer mecanismos de revisão e responsabilização.

A LAI redefiniu contornos da legalidade administrativa ao exigir que toda negativa de acesso fosse formalmente justificada, ancorada em critérios objetivos e sujeita a controle. O acesso deixa de ser faculdade administrativa e passa a ser dever jurídico, enquanto o sigilo assume caráter excepcional, temporário e justificável. Nesse regime, a informação é presumida

acessível, e o ônus argumentativo e probatório recai sobre o Estado, que deve demonstrar necessidade, proporcionalidade e adequação da restrição.

No âmbito da instituição analisada, a implementação da Lei exigiu conciliar regimes normativos distintos, com destaque para a tensão entre o dever de publicidade e as salvaguardas associadas à confidencialidade bancária, inclusive aquelas previstas na Lei Complementar nº 105/2001, além das exigências contemporâneas de proteção de dados pessoais. Essa conciliação demandou diretrizes interpretativas, critérios de classificação e desclassificação, protocolos de tratamento de informações e mecanismos de governança informacional capazes de equilibrar proteção de dados sensíveis e garantia do direito fundamental de acesso.

A emergência do acesso à informação como valor democrático, assim, expressa mudança estrutural na racionalidade administrativa do Estado brasileiro. Trata-se de processo contínuo que exige mais do que conformidade formal, requerendo internalização de cultura institucional orientada pela ética pública, pela prestação de contas e pelo reconhecimento do cidadão como sujeito ativo do processo informacional. Em instituições responsáveis por políticas públicas de alto impacto social, essa exigência se intensifica, pois a abertura informacional se converte em componente de legitimidade democrática e de efetividade das políticas executadas.

3.2 Desafios e avanços na consolidação do acesso à informação

A consolidação do acesso à informação como prática institucional efetiva no Brasil configura processo de transição paradigmática. A normatividade, embora necessária, mostra-se insuficiente para transformar, por si só, padrões organizacionais e estruturas de poder que historicamente sustentaram a opacidade administrativa. A promulgação da LAI representou marco jurídico inegável, mas sua implementação prática permanece tensionada por fatores que extrapolam o plano jurídico-formal, exigindo mudanças no *ethos* institucional e na arquitetura organizacional do Estado.

No âmbito da instituição analisada, os desafios assumem contornos específicos devido à complexidade de sua missão pública e à multiplicidade de funções desempenhadas no aparato estatal. A atuação ocorre na interseção entre o sistema financeiro, a execução de políticas públicas e a gestão de recursos estratégicos, o que impõe regime normativo híbrido e, por vezes, internamente tensionado. Essa condição exige capacidade institucional de harmonização entre a lógica de confidencialidade própria do setor financeiro, as exigências de proteção de dados e o dever de publicidade inerente à administração pública.

Um dos obstáculos centrais à consolidação da transparência reside na persistência de racionalidade organizacional que compreende o controle da informação como mecanismo de autoproteção institucional. Tal racionalidade manifesta-se na classificação excessiva de documentos, na burocratização de fluxos de resposta e na resistência à publicização de dados, inclusive quando há relevante interesse coletivo. Ainda que, em determinadas situações, tais práticas possam ser juridicamente justificáveis, elas revelam assimetria informacional persistente e baixa permeabilidade ao controle social, com impacto sobre a qualidade da prestação de contas.

A operacionalização do direito de acesso demanda, ademais, capacidades institucionais nem sempre plenamente desenvolvidas. A gestão da informação pública requer infraestrutura tecnológica adequada, interoperabilidade entre sistemas, padronização de procedimentos, formação continuada de servidores e mecanismos de monitoramento e avaliação, e a ausência ou fragilidade desses elementos compromete a efetividade do acesso. Quando tais capacidades falham, intensifica-se o descompasso entre norma e prática, entre a expectativa social por informações e a capacidade institucional de responder com tempestividade, completude e inteligibilidade.

Outro desafio refere-se à governança da informação. A transparência não deve ser atribuída exclusivamente a unidades especializadas, mas compreendida como função transversal incorporada a todas as áreas da organização. Isso exige redefinição de papéis, responsabilidades e fluxos decisórios, de modo a integrar o acesso à informação aos processos de planejamento, execução e avaliação de políticas e serviços públicos, com critérios claros para tratamento de informações, gestão de riscos e prestação de contas.

Apesar das dificuldades, é possível identificar avanços na trajetória recente da instituição analisada. Observam-se investimentos na ampliação de canais de atendimento ao cidadão, na sistematização de conteúdos informacionais em portais institucionais, na elaboração de relatórios periódicos e na adesão a iniciativas alinhadas ao governo aberto. Esses movimentos indicam processo gradual de mudança organizacional em direção a maior abertura, prestação de contas e escuta institucional, ainda que persistam assimetrias e desafios de coordenação interna.

O crescimento de solicitações de acesso, a melhora de indicadores de resposta e a ampliação do rol de conteúdos disponibilizados proativamente sinalizam esforço institucional relevante para superar padrões históricos de opacidade. Esses avanços, contudo, devem ser compreendidos como etapas intermediárias de processo contínuo, que requer inovação, vigilância social e compromisso político-administrativo com princípios republicanos.

A consolidação do acesso à informação como prática democrática exige, adicionalmente, fortalecimento da mediação entre os dados disponibilizados e os sujeitos que deles se apropriam. Isso implica investir em comunicação acessível, formatos de dados abertos e reutilizáveis e ações de educação para cidadania informacional. A transparência, para produzir efeitos democráticos, precisa ser inteligível, útil e acionável, permitindo que indivíduos e coletividades convertam informação em participação, controle social e reivindicação de direitos.

Nesse horizonte, o acesso à informação deve ser compreendido como vetor de qualificação institucional, capaz de ampliar legitimidade, fortalecer confiança pública e aprimorar a efetividade das políticas executadas. A superação dos desafios e a consolidação dos avanços dependem de visão estratégica que reconheça a transparência não como fim em si, mas como meio para construção de administração pública mais democrática, responsiva e orientada ao interesse coletivo, em consonância com o entendimento do acesso à informação como direito humano fundamental.

3.3 A importância estratégica do acesso à informação

O acesso à informação, enquanto direito fundamental e expressão concreta da soberania popular, constitui um dos pilares da governança democrática contemporânea. Mais do que comando normativo, trata-se de mecanismo estruturante da relação entre Estado e sociedade, cuja função ultrapassa a transparência meramente formal e alcança a redistribuição do poder decisório, a qualificação da deliberação pública e a ampliação da capacidade cidadã de incidir sobre os rumos da administração pública. Nessa perspectiva, a informação pública não se reduz a objeto administrativo ou insumo burocrático, mas se afirma como bem jurídico de relevância coletiva, indispensável ao funcionamento substancial da democracia.

Em um cenário caracterizado pela crescente complexidade das políticas públicas, pela multiplicidade de atores envolvidos na formulação, execução e avaliação das ações estatais e pela intensificação das demandas sociais por abertura e responsividade, a informação pública assume a condição de infraestrutura crítica da vida democrática. Ela não apenas viabiliza o controle social, mas também favorece a construção de consensos informados, a mediação institucional de conflitos e a legitimação das decisões governamentais. O acesso à informação, nesse sentido, não constitui um fim em si mesmo, mas um meio para a realização de valores republicanos, como justiça, equidade, participação, integridade e responsabilidade pública.

No âmbito da instituição financeira pública federal responsável pela execução de políticas sociais de grande escala e pela administração de recursos públicos de elevada magnitude, a centralidade do acesso à informação adquire contornos ainda mais expressivos.

Por atuar na confluência entre o sistema financeiro, a gestão de programas sociais, a operacionalização de benefícios e a implementação de políticas de desenvolvimento, essa entidade ocupa posição estratégica no aparelho estatal e interfere diretamente na vida de milhões de pessoas. Em tal contexto, a transparência deixa de ser apenas imposição legal e passa a configurar requisito de legitimidade institucional, de eficiência operacional e de confiança pública.

A disponibilização de informações claras, tempestivas, contextualizadas e juridicamente qualificadas sobre processos decisórios, critérios de elegibilidade, resultados institucionais e recursos mobilizados permite não apenas o acompanhamento das ações estatais, mas também sua avaliação crítica pela sociedade. Essa abertura informacional fortalece mecanismos de controle externo, inibe práticas contrárias ao interesse público, reduz espaços de arbítrio e favorece a consolidação de uma cultura organizacional orientada pela integridade, pela conformidade e pela prestação de contas. A informação, quando acessível e inteligível, converte-se em condição para o exercício do controle democrático e para a própria legitimidade da atuação administrativa.

O acesso à informação pública desempenha, ademais, papel relevante na promoção da inovação institucional. Ao tornar dados e conteúdos informacionais disponíveis a diferentes públicos, entre os quais cidadãos, pesquisadores, jornalistas, organizações da sociedade civil e órgãos de controle, a instituição contribui para a formação de um ecossistema ampliado de inteligência coletiva, no qual o conhecimento é coproduzido, os diagnósticos são aperfeiçoados e as soluções podem ser construídas de forma mais cooperativa. A transparência, nessa acepção, não apenas expõe a atuação estatal ao escrutínio, mas também potencializa processos de aprendizagem organizacional, aprimoramento de políticas públicas e racionalização administrativa.

Outro aspecto estratégico do acesso à informação reside em sua capacidade de prevenir assimetrias comunicacionais e de mitigar riscos reputacionais. A clareza e a previsibilidade das ações institucionais, quando acompanhadas de comunicação acessível e proativa, reduzem margens para interpretações equivocadas, reforçam a segurança jurídica e promovem ambiente de confiança recíproca entre a instituição e seus múltiplos públicos. Essa dimensão assume especial relevância em áreas como crédito, habitação, benefícios sociais e relações federativas, nas quais a opacidade informacional pode gerar insegurança, judicialização, descoordenação administrativa e desgaste institucional.

Importa destacar, contudo, que a efetividade do acesso à informação não se limita à publicação de dados em meios eletrônicos ou ao atendimento formal de solicitações. Ela exige

compromisso com a inteligibilidade, a acessibilidade e a utilidade da informação disponibilizada. Isso implica o emprego de linguagem clara, a adoção de formatos abertos e reutilizáveis, a integração entre sistemas, a organização adequada dos fluxos informacionais e a promoção de iniciativas educativas capazes de habilitar os cidadãos ao exercício pleno de seu direito de acesso. A transparência, para ser substantiva, deve estar articulada a políticas de inclusão informacional e a mecanismos de escuta institucional que reconheçam a diversidade dos públicos e das capacidades de apropriação da informação.

Assumir o acesso à informação como valor estratégico significa reconhecer que a transparência não constitui mero ônus burocrático ou exigência procedimental. Significa compreendê-la como oportunidade de qualificação institucional, fortalecimento da confiança pública e ampliação da legitimidade democrática. Trata-se de compromisso com a construção de cultura organizacional orientada pela ética pública, pela corresponsabilidade e pela centralidade do cidadão enquanto sujeito de direitos, e não como destinatário passivo de decisões administrativas já concluídas.

Em síntese, o acesso à informação é mais do que instrumento técnico de gestão. Trata-se de princípio fundante de uma administração pública aberta, responsiva e comprometida com o interesse coletivo. No horizonte da instituição aqui analisada, ele deve ser compreendido como vetor de transformação institucional, de fortalecimento democrático e de promoção da justiça social. A transparência, nesse contexto, não é apenas exigência jurídica, mas escolha político-institucional que define o lugar da organização no pacto republicano e sua capacidade de atuar em conformidade com os fundamentos do Estado Democrático de Direito.

3.4 Da opacidade à responsabilidade pública como fundamento ético

A transição de um modelo administrativo fundado na opacidade para uma ordem institucional orientada pela responsabilidade pública não pode ser compreendida apenas como mudança procedimental ou efeito automático de inovação legislativa. Trata-se de transformação de natureza ética, política e jurídica, que incide sobre os fundamentos da atuação estatal e sobre a própria compreensão do vínculo entre administração pública e cidadania. Nesse horizonte, o acesso à informação deixa de ocupar posição periférica e passa a integrar o núcleo normativo da boa governança, da legitimidade democrática e da proteção dos direitos fundamentais.

A opacidade administrativa, historicamente naturalizada em diferentes contextos estatais, não representa apenas déficit de transparência, mas expressão de uma racionalidade de poder que concentra informação, restringe a participação e amplia assimetrias entre governantes e governados. Quando a informação pública é retida, fragmentada ou tornada inacessível,

compromete-se não apenas o controle social, mas também a própria possibilidade de reconhecimento do cidadão como sujeito de direitos, apto a compreender, questionar e influenciar os processos decisórios que afetam sua vida. A ocultação, nesse sentido, não produz somente silêncio institucional; ela produz subordinação política e fragilização democrática.

Em contraste, a responsabilidade pública constitui categoria ética e jurídico-política que exige do Estado e de suas instituições não apenas conformidade normativa, mas disponibilidade permanente à explicação, à justificação e à prestação de contas. Ser responsável, na esfera pública, implica reconhecer que o exercício do poder administrativo não é autossuficiente nem autorreferente. Ao contrário, deve permanecer aberto ao escrutínio social, ao controle institucional e à crítica cidadã. A responsabilidade, portanto, não se reduz ao dever de responder após a ocorrência de falhas; ela se manifesta preventivamente na forma como a instituição estrutura seus fluxos informacionais, organiza seus processos internos e comunica suas decisões.

A promulgação da LAI representou, nesse percurso, marco decisivo ao converter em dever jurídico expresso aquilo que, sob a perspectiva republicana, já se impunha como exigência ética do poder público. Ao afirmar a publicidade como regra e o sigilo como exceção, a ordem jurídica brasileira não apenas regulamentou procedimentos de acesso, mas reorientou a gramática institucional do relacionamento entre Estado e sociedade. A informação pública passou a ser juridicamente reconhecida como bem de titularidade social, e não como patrimônio reservado da burocracia. Ainda assim, a transformação normativa, por si só, não basta para dissolver padrões históricos de reserva, defensividade e controle assimétrico da informação.

No âmbito da instituição financeira pública federal analisada nesta tese, a implementação do novo regime informacional exigiu reconfiguração organizacional profunda. A conciliação entre transparência, sigilo bancário, proteção de dados pessoais e eficiência operacional demandou mais do que ajustes técnicos. Exigiu a reconstrução do sentido institucional atribuído à informação. Dados, documentos, critérios decisórios e resultados de políticas deixaram de poder ser tratados exclusivamente sob a lógica da conveniência administrativa e passaram a ser submetidos, de maneira crescente, à lógica da justificabilidade pública. Esse deslocamento é decisivo, porque redefine a informação não apenas como ativo funcional, mas como elemento constitutivo da legitimidade institucional.

Nessa perspectiva, o acesso à informação não se resume à publicação de conteúdo ou ao cumprimento formal de solicitações. Sua efetividade pressupõe clareza, inteligibilidade, acessibilidade, utilidade e tempestividade. Exige, ademais, que a instituição desenvolva capacidade de diálogo com a sociedade, reconhecendo que informar não é simplesmente divulgar, mas tornar compreensível o que se faz, por que se faz, com quais critérios se decide e

a quem se destinam os resultados da ação pública. A responsabilidade pública, assim, impõe deveres de tradução institucional, de comunicação qualificada e de abertura ao contraditório democrático.

A dimensão ética dessa responsabilidade torna-se ainda mais exigente quando se trata de entidade estatal que opera políticos públicos de grande impacto social, administra recursos expressivos e intervém diretamente em esferas sensíveis da vida coletiva, como moradia, crédito, proteção social e desenvolvimento territorial. Em tais contextos, a assimetria informacional pode reproduzir exclusões, dificultar o acesso a direitos e comprometer a confiança pública. Por isso, a responsabilidade institucional não consiste apenas em prestar contas do que foi feito, mas em assegurar que a própria estrutura de produção, guarda e divulgação da informação esteja orientada pelo interesse público, pela dignidade da pessoa humana e pela promoção de cidadania substantiva.

A passagem da opacidade à responsabilidade pública deve ser compreendida, portanto, como processo de densificação ética da administração pública. Não se trata apenas de atender a comandos legais, mas de afirmar uma concepção de Estado comprometida com direitos fundamentais, com a soberania popular e com a ideia de que o poder, em uma ordem democrática, somente se legitima quando pode ser visto, compreendido e questionado. A responsabilidade pública emerge, assim, como fundamento ético da transparência e como condição de possibilidade para que o acesso à informação produza efeitos reais sobre a democracia, a justiça social e a integridade institucional.

Sob esse prisma, a instituição analisada, ao incorporar de modo consequente essa responsabilidade, fortalece não apenas sua legitimidade e sua capacidade de entrega, mas também contribui para a consolidação de uma cultura pública orientada pela integridade, pela abertura institucional e pelo compromisso com o bem comum. A transparência deixa, então, de ser percebida como obrigação externa ou ônus burocrático e passa a constituir expressão concreta de uma ética republicana da administração, fundada no reconhecimento de que informar é, em última instância, respeitar o cidadão e reconhecer sua posição central na ordem democrática.

3.5 Comunicação como base para o desenvolvimento da informação

A compreensão do acesso à informação pública exige, necessariamente, a consideração de um elemento frequentemente negligenciado nas abordagens estritamente normativas: a comunicação. A informação, por si só, não garante compreensão, participação ou controle social. Para que produza efeitos democráticos concretos, ela precisa ser comunicada de maneira

inteligível, acessível e socialmente apropriável. Nesse sentido, a comunicação constitui dimensão estruturante da própria efetividade do direito à informação, pois é por meio dela que os conteúdos informacionais se convertem em conhecimento socialmente compartilhado.

A comunicação, sob a perspectiva das ciências sociais e da teoria da informação, pode ser compreendida como fenômeno constitutivo da vida humana em sociedade. Não se trata apenas de mecanismo técnico de transmissão de dados, mas de processo simbólico por meio do qual os indivíduos produzem sentidos, constroem vínculos sociais e organizam coletivamente a realidade. A existência humana, enquanto experiência social, pressupõe interação comunicacional permanente, na qual significados são negociados, valores são compartilhados e visões de mundo são constantemente reinterpretadas.

Nesse horizonte, Bordenave (1996) sustenta que a comunicação emerge historicamente como resposta às limitações impostas pelo tempo e pelo espaço às relações humanas, permitindo a circulação de experiências, ideias e conhecimentos entre indivíduos e coletividades. Ao longo do desenvolvimento das sociedades, os sistemas comunicacionais expandiram-se progressivamente, formando redes complexas de produção e difusão de sentido que estruturam a vida social contemporânea. A comunicação, portanto, não constitui fenômeno periférico, mas elemento central da organização social e da formação da consciência coletiva.

Essa compreensão amplia o entendimento tradicional da informação. Informar não se limita a disponibilizar conteúdos ou transmitir dados, mas implica tornar tais conteúdos compreensíveis, significativos e úteis para aqueles a quem se destinam. A informação somente cumpre sua função social quando é integrada a um processo comunicacional que permita ao destinatário interpretá-la, contextualizá-la e incorporá-la em suas práticas de decisão e participação.

Sousa (2003), observa que a comunicação apresenta elevada complexidade conceitual, uma vez que envolve múltiplas dimensões simbólicas, culturais e cognitivas. Em determinadas abordagens teóricas, praticamente todo comportamento humano pode ser interpretado como forma de comunicação, o que evidencia a amplitude e a dificuldade de delimitação precisa do conceito. Essa complexidade, longe de representar obstáculo, revela a centralidade do fenômeno comunicacional na constituição das relações sociais e na produção de conhecimento coletivo.

A própria etimologia do termo comunicação reforça essa dimensão relacional. Derivada do latim *communicatio*, associado à ideia de tornar comum ou compartilhar, a comunicação refere-se ao processo pelo qual algo passa a pertencer simultaneamente a diferentes sujeitos.

Comunicar, nesse sentido, significa estabelecer um campo de significados compartilhados, no qual informação, experiência e interpretação circulam entre indivíduos e grupos sociais.

A reflexão contemporânea sobre comunicação destaca ainda que o acesso ampliado à informação não implica necessariamente maior compreensão da realidade. Em sociedades caracterizadas pela circulação intensa de dados, conteúdos e narrativas, a multiplicidade de fontes e perspectivas pode produzir tanto ampliação de conhecimento quanto fragmentação interpretativa. Nesse cenário, a qualidade da comunicação torna-se fator decisivo para que a informação cumpra sua função social de orientação crítica da vida coletiva.

Firmiano (2022) ressalta que a comunicação contemporânea se caracteriza pela complexidade crescente dos fluxos informacionais e pela diversidade de códigos linguísticos presentes nas interações sociais. A mera coincidência de idioma entre emissor e receptor não assegura compreensão plena da mensagem, pois diferentes contextos socioculturais, formações educacionais e repertórios simbólicos influenciam diretamente a interpretação das informações transmitidas. Assim, a eficácia comunicacional depende não apenas da emissão da mensagem, mas também da capacidade de construir códigos compartilhados que possibilitem a inteligibilidade do conteúdo.

Essa constatação possui implicações relevantes para a administração pública. A divulgação de informações governamentais, ainda que formalmente correta e juridicamente adequada, pode tornar-se ineficaz se não considerar as condições reais de compreensão dos cidadãos. A transparência meramente formal, baseada na publicação indiscriminada de dados técnicos ou documentos complexos, pode produzir efeito paradoxal: em vez de ampliar o acesso à informação, reforça barreiras cognitivas e comunicacionais que dificultam a apropriação social do conteúdo informacional.

Sob esse prisma, a comunicação institucional desempenha papel fundamental na transformação da informação pública em instrumento efetivo de cidadania. A disponibilização de dados deve ser acompanhada de estratégias comunicacionais que assegurem clareza, contextualização e acessibilidade. Linguagem compreensível, organização lógica do conteúdo, uso de formatos abertos e produção de materiais explicativos são elementos essenciais para que a informação cumpra sua função democrática.

Temer (2010) acrescenta que a comunicação não pode ser reduzida a simples circulação de mensagens. Trata-se de processo relacional que pressupõe reconhecimento da alteridade e abertura ao diálogo. Comunicar implica reconhecer a existência do outro como interlocutor legítimo e admitir que a construção de sentido ocorre na interação entre diferentes sujeitos. Essa dimensão dialógica é particularmente relevante no âmbito das relações entre Estado e sociedade,

nas quais a comunicação institucional deve ser orientada pela escuta, pela reciprocidade e pela disposição de responder às demandas sociais.

A partir dessa perspectiva, o acesso à informação pública pode ser compreendido também como mecanismo de comunicação institucional democrática. A legislação que assegura esse direito estabelece canais formais de diálogo entre administração pública e sociedade, permitindo que cidadãos, pesquisadores, organizações sociais e órgãos de controle tenham acesso a dados e documentos produzidos pelo Estado. Esse fluxo informacional, quando adequadamente estruturado, amplia a capacidade de compreensão coletiva sobre as ações governamentais e fortalece os mecanismos de participação cidadã.

No âmbito da administração pública, contudo, nem toda informação produzida ou registrada possui relevância direta para o interesse coletivo. A identificação do que deve ser divulgado exige avaliação técnica orientada por critérios jurídicos, administrativos e democráticos. O princípio da publicidade, previsto no artigo 37 da Constituição Federal, e o direito fundamental de acesso à informação, assegurado no artigo 5º, inciso XXXIII, estabelecem parâmetros normativos para essa avaliação, orientando a divulgação de conteúdos que impactem o interesse público e a gestão de recursos estatais.

Nesse contexto, a divulgação de informações relativas à remuneração de agentes públicos, à execução orçamentária, à implementação de políticas governamentais e à utilização de recursos públicos constitui exemplo paradigmático de matéria de interesse coletivo. A transparência desses dados permite à sociedade acompanhar o funcionamento da administração pública, avaliar a conformidade das ações governamentais com os princípios da legalidade, moralidade e eficiência e exercer controle social sobre a gestão estatal.

Abrucio (2012) observa que a crítica dirigida às instituições governamentais constitui elemento inerente às democracias contemporâneas. Longe de representar ameaça à estabilidade institucional, essa crítica expressa vitalidade cívica e contribui para o aprimoramento da gestão pública. Contudo, para que o controle social seja exercido de maneira qualificada, é necessário que a sociedade disponha de instrumentos informacionais adequados, capazes de tornar visíveis os processos decisórios e os resultados das políticas públicas.

O autor destaca que a efetividade do direito à informação depende, em grande medida, da capacidade administrativa do próprio Estado. A ausência de quadros técnicos qualificados, a fragmentação dos sistemas informacionais e a precariedade organizacional de muitas estruturas públicas, especialmente em níveis subnacionais de governo, podem dificultar a implementação plena das políticas de transparência. Nesses contextos, a legislação de acesso à informação não apenas amplia direitos cidadãos, mas também evidencia fragilidades estruturais

da administração pública que precisam ser enfrentadas para que a transparência se torne prática institucional consolidada.

À luz dessas reflexões, a LAI pode ser compreendida como instrumento normativo que articula informação e comunicação no interior da ordem democrática. Ao assegurar o direito universal de acesso a dados públicos e ao estabelecer mecanismos institucionais para sua divulgação, a legislação cria condições para que a informação circule socialmente e seja apropriada pelos cidadãos. O acesso à informação deixa, assim, de constituir mera formalidade administrativa e passa a operar como mecanismo de fortalecimento da cidadania, da participação e do controle democrático.

Mais do que ampliar a publicidade dos atos administrativos, esse regime jurídico contribui para iluminar áreas tradicionalmente marcadas pela opacidade institucional, promovendo maior integridade na gestão pública e incentivando práticas administrativas mais responsáveis. A transparência informacional, quando associada a estratégias comunicacionais eficazes, torna-se instrumento de qualificação da esfera pública, ampliando as possibilidades de deliberação democrática e de construção coletiva do interesse público.

Nesse sentido, a relação entre comunicação e acesso à informação revela-se fundamental para a consolidação de uma administração pública aberta, inteligível e responsiva. A informação pública somente cumpre plenamente sua função democrática quando é comunicada de modo que os cidadãos possam compreendê-la, utilizá-la e transformá-la em base para participação política, controle social e produção de conhecimento coletivo.

3.6 Quando a informação fala: a jornada da informação até a comunicação

A Lei nº 12.527/2011 foi sancionada com o propósito de promover a transparência administrativa e fortalecer o controle social sobre a atuação estatal, assegurando a qualquer pessoa o direito de acesso a dados e informações produzidos ou custodiados pela Administração Pública, em consonância com os princípios da publicidade e da eficiência previstos no caput do artigo 37 da Constituição da República de 1988. Mais do que ampliar o repertório normativo da transparência, a legislação introduziu exigências concretas de reorganização institucional, ao impor ao Estado o dever não apenas de guardar e disponibilizar informações, mas de estruturá-las de modo apto a permitir sua efetiva apropriação social.

Nesse novo regime jurídico, o ponto central não reside apenas na afirmação de que a publicidade deve prevalecer sobre o sigilo, premissa já amplamente consolidada nas seções anteriores, mas na exigência de que o Estado desenvolva capacidade institucional para transformar informação em comunicação pública qualificada. A lei admite hipóteses

excepcionais de restrição, especialmente quando a divulgação puder comprometer a segurança da sociedade ou do Estado, mas a excepcionalidade do sigilo não elimina o dever de inteligibilidade da informação acessível. Em outras palavras, não basta liberar dados ou responder formalmente a pedidos; é necessário que a resposta estatal seja clara, útil, contextualizada e compreensível para o destinatário.

Por isso, a Lei de Acesso à Informação pode ser compreendida como instrumento de interlocução entre poder público e sociedade civil. Sua efetividade depende não apenas de arranjos normativos, mas da existência de capacidades administrativas, técnicas e comunicacionais que permitam ao Estado responder adequadamente às demandas informacionais. Também por essa razão, instituições de controle interno e externo, como o Ministério Público, o Tribunal de Contas da União, a Controladoria-Geral da União e a Polícia Federal, passaram a ocupar lugar relevante na fiscalização da atividade estatal. (ABRUCIO, 2012) observa que, apesar de excessos pontuais, o fortalecimento desses órgãos revelou algo estruturalmente mais importante: muitas irregularidades não decorrem apenas de desvios individuais, mas de deficiências gerenciais, normativas e organizacionais que favorecem práticas patrimonialistas e comprometem a racionalidade administrativa.

É precisamente nesse ponto que a comunicação institucional se torna decisiva. Quando realizada de modo incompleto, impreciso ou desarticulado, ela pode gerar disfunções interpretativas, insegurança e conflitos entre administração e sociedade. A mera disponibilização da informação não assegura sua eficácia democrática. Para que produza efeitos concretos, a informação precisa ser útil, compreensível e dotada de capacidade orientadora, de modo a favorecer práticas democráticas, ampliar a cidadania substantiva e qualificar o controle social. Ainda segundo Abrucio (2012), o uso crescente dos mecanismos da Lei de Acesso à Informação evidencia a necessidade de simplificação das normas que regem a administração pública, pois quanto mais a sociedade se apropria da legislação, mais se torna visível que a complexidade normativa excessiva compromete a transparência e a eficiência da gestão estatal.

Costa (2006) sustenta que a comunicação de interesse público se orienta à produção de benefícios concretos para a coletividade ou para segmentos sociais específicos, emergindo como expressão da cidadania no espaço público. Sua finalidade não se limita à circulação de conteúdos, mas envolve a qualificação da compreensão da realidade social e o fortalecimento da experiência cidadã. Essa modalidade comunicacional pode assumir múltiplas formas, como campanhas, materiais institucionais, plataformas digitais, eventos, assessoria de imprensa e divulgação espontânea de informações por entes públicos. Duarte (2016), por sua vez, observa que a comunicação de interesse público passou a ocupar lugar central na agenda institucional a

partir do final do século XX, quando temas como democracia, cidadania, responsabilidade social e sustentabilidade passaram a adquirir centralidade na esfera pública.

Nessa perspectiva, a argumentação ocupa papel relevante, pois a comunicação estatal não é neutra do ponto de vista de sua estrutura discursiva. Kobs (2012) demonstra que a eficácia argumentativa depende da clareza, da ordenação lógica das ideias e da coerência na apresentação dos fundamentos. Aplicada ao campo da informação pública, essa constatação significa que a resposta do Estado ao cidadão deve ser construída de modo racional, preciso e inteligível. Uma resposta obscura, excessivamente técnica ou mal organizada compromete não apenas a compreensão do pedido, mas também a legitimidade do próprio processo comunicacional. O problema, portanto, não se resume à existência formal da informação, mas à sua capacidade de produzir sentido socialmente compartilhável.

Nascimento (2016) afirma que o exercício do direito à comunicação, quando direcionado à interlocução com o Estado e à exigência de prestação de contas, não representa apenas o uso instrumental da linguagem, mas a própria efetivação de direitos constitucionais. O acesso à informação, nessa chave, transcende a obtenção passiva de dados e se insere no campo da participação democrática e do controle social. Quando o Estado incorpora de forma sistemática práticas de disponibilização informacional, fortalece não apenas a transparência administrativa, mas também o reconhecimento do cidadão como agente integrante do processo político-administrativo. Em contrapartida, quando essa prática não é absorvida pelas rotinas institucionais, a gestão pública se enfraquece, pois o cidadão deixa de dispor de meios adequados para atuar em defesa da transparência e o poder público tende a experimentar menor pressão para cumprir suas obrigações.

Abrucio (2012) identifica, nesse processo, uma das funções mais elevadas da Lei de Acesso à Informação: a formação de uma verdadeira escola de cidadania. Isso se concretiza quando a legislação amplia os canais de conhecimento sobre a ação governamental e permite que os indivíduos, sobretudo quando articulados coletivamente, compreendam melhor os dilemas e as complexidades da administração pública. O autor também destaca que a imprensa pode se beneficiar desse novo ambiente normativo, desde que qualifique sua atuação para além da cobertura centrada em escândalos episódicos e passe a privilegiar a análise da qualidade da gestão pública, de seus resultados e de suas fragilidades estruturais. Assim, a legislação de transparência não apenas amplia direitos, mas também pressiona o Estado a reorganizar suas bases administrativas e a enfrentar práticas historicamente associadas ao patrimonialismo.

No plano teórico, Sousa (2003) destaca que a comunicação constitui fundamento estruturante da organização social e da constituição cultural. Ao comunicar-se, os sujeitos não

apenas transmitem mensagens, mas constroem identidades, atribuem sentido à realidade, redefinem posições sociais e internalizam valores. Bordenave (1996), em formulação semelhante, sustenta que sociedade e comunicação são fenômenos inseparáveis, pois não há vida social sem processos comunicacionais que permitam a transmissão de padrões culturais, regras de convivência e referências simbólicas. Temer (2010) acrescenta que a comunicação, mediada por signos, é o meio pelo qual o sujeito entra em contato com o outro, com a realidade que o cerca e com os objetivos que orientam sua ação. Por isso, a comunicação deve ser compreendida como desafio permanente à diversidade e à alteridade, já que comunicar implica sempre lidar com diferenças de expectativas, repertórios e sentidos.

Essa reflexão possui incidência direta sobre o direito de acesso à informação. A Lei de Acesso à Informação estabelece, em seu artigo 10, § 8º, que é vedado exigir do requerente a indicação dos motivos da solicitação. Essa regra expressa o caráter universal do direito e impede que a administração condicione o acesso a juízos subjetivos sobre a legitimidade do interesse do solicitante. O Estado pode dialogar com o cidadão para melhor compreender o pedido e fornecer a resposta mais adequada, mas não pode converter esse diálogo em barreira de acesso. Eventuais preocupações com usos abusivos da ferramenta devem ser tratadas com base na boa-fé objetiva e na racionalidade procedimental, sem esvaziar o princípio fundamental de que o direito à informação pertence a todos e independe de justificação.

A partir desse quadro, torna-se possível afirmar que a comunicação pública eficaz não se resume à emissão de conteúdos estatais, mas envolve sintonia entre mensagem, contexto, linguagem e capacidade de recepção. Sousa (2003), observa que o êxito do ato comunicacional está ligado à possibilidade de envolvimento do receptor, o que depende da adequação da mensagem a suas expectativas, valores e condições cognitivas. Essa percepção é especialmente relevante no campo da transparência administrativa, em que informações excessivamente técnicas, descontextualizadas ou mal organizadas podem frustrar o propósito democrático da publicidade. A informação pública precisa ser desenhada de maneira a produzir compreensão, não apenas registro formal.

Em síntese, a jornada da informação até a comunicação revela que a efetividade da Lei de Acesso à Informação depende de algo mais profundo do que a simples abertura documental do Estado. Exige profissionalização administrativa, clareza discursiva, racionalidade argumentativa, capacidade técnica de organização de dados e compromisso institucional com a inteligibilidade da informação. Somente quando a informação pública consegue falar de modo compreensível ao cidadão é que ela se converte, de fato, em instrumento de cidadania ativa, controle social e fortalecimento democrático.

3.7 A dimensão comunicativa do direito de acesso à informação

A consolidação do direito de acesso à informação no ordenamento jurídico brasileiro não se limita à criação de um conjunto de regras voltadas à publicidade administrativa. Trata-se, sobretudo, da institucionalização de um processo comunicativo entre Estado e sociedade, no qual a informação pública assume função mediadora entre a ação governamental e o controle social exercido pelos cidadãos. Nesse sentido, a LAI introduz uma dinâmica comunicacional específica na Administração Pública, na qual o fluxo informacional deixa de ser unilateral e passa a incorporar mecanismos formais de interlocução.

Para Costa Júnior e Mira Costa (2014), a comunicação nas instituições públicas deve ser compreendida como fenômeno relacional que transcende o modelo linear de transmissão de mensagens. Ainda que os elementos tradicionais do processo comunicacional, como emissor, mensagem, canal e receptor, permaneçam relevantes, a comunicação institucional envolve também dimensões organizacionais, políticas e sociais que condicionam a produção e a circulação da informação. No setor público, essas dimensões adquirem particular relevância, pois as instituições estatais constituem polos privilegiados de geração, tratamento e difusão de conteúdos que impactam diretamente a vida coletiva.

Nesse contexto, a comunicação institucional assume papel estratégico na construção da legitimidade das organizações públicas. Informações produzidas e divulgadas por órgãos estatais não possuem apenas caráter informativo, mas produzem efeitos concretos na esfera pública, influenciando a percepção social sobre a atuação administrativa e sobre a confiabilidade das instituições. A gestão adequada da comunicação pública, portanto, contribui para a formação de ambientes institucionais mais transparentes, previsíveis e responsivos às demandas sociais.

No plano organizacional, Costa Júnior e Mira Costa (2014) observam que os fluxos comunicacionais nas instituições estruturam-se em duas dimensões complementares: a rede formal e a rede informal. A rede informal emerge das interações cotidianas entre indivíduos, manifestando-se em conversas, interpretações e percepções compartilhadas no interior das organizações. Embora não possua caráter institucionalizado, esse circuito exerce influência significativa sobre o ambiente organizacional, podendo fortalecer ou fragilizar a reputação institucional.

A rede formal, por sua vez, decorre da própria estrutura administrativa e se materializa por meio de canais institucionalizados de circulação da informação, como documentos oficiais, portais eletrônicos, sistemas de atendimento ao cidadão e instrumentos normativos. É nesse

âmbito que se insere o direito de acesso à informação, cuja efetividade depende da existência de mecanismos capazes de organizar, registrar e disponibilizar dados públicos de forma sistemática e verificável.

Inaugura-se, nesse sentido, um regime comunicacional específico no interior da Administração Pública. Ao assegurar a qualquer pessoa o direito de solicitar informações produzidas ou custodiadas pelo Estado, a legislação altera a lógica tradicional da publicidade administrativa. O cidadão deixa de ocupar posição exclusivamente passiva, limitada à recepção de informações divulgadas espontaneamente pelo poder público, e passa a atuar como agente desencadeador do fluxo comunicacional, provocando a instituição estatal por meio de pedidos formais de acesso.

A resposta administrativa, nesse processo, materializa o dever institucional de publicidade e integra o ciclo comunicativo estabelecido pela legislação. A informação solicitada pelo cidadão, ao ser produzida ou disponibilizada pelo órgão público, passa a compor um circuito de interação que reduz assimetrias informacionais e amplia as possibilidades de controle social. Dessa forma, a Lei de Acesso à Informação não apenas amplia a transparência administrativa, mas também reorganiza os padrões de comunicação entre Estado e sociedade.

Nos termos do artigo 4º, inciso I, da Lei nº 12.527/2011, considera-se informação todo dado, processado ou não, que possa ser utilizado para produção e transmissão de conhecimento, registrado em qualquer suporte ou formato. A amplitude dessa definição evidencia que o direito de acesso abrange um universo informacional vasto, que inclui documentos administrativos, registros digitais, relatórios técnicos e quaisquer outros conteúdos produzidos ou mantidos pelas instituições públicas.

Outro aspecto relevante da legislação reside na vedação de exigência de justificativa por parte do solicitante. Ao estabelecer que o requerente não precisa indicar os motivos de seu pedido, a norma reforça o caráter universal do direito de acesso à informação e impede que a administração pública condicione o fornecimento de dados a critérios subjetivos de legitimidade. Essa disposição fortalece o princípio da publicidade e assegura que o exercício do direito não dependa da demonstração prévia de interesse específico.

A efetividade desse regime comunicacional depende, entretanto, da capacidade institucional de responder às demandas informacionais de forma clara, tempestiva e compreensível. Informações excessivamente técnicas, incompletas ou apresentadas em formatos inadequados podem comprometer a utilidade do conteúdo fornecido, frustrando a finalidade democrática da legislação. Assim, a comunicação pública associada ao direito de

acesso exige não apenas abertura documental, mas também preocupação com inteligibilidade, linguagem acessível e organização adequada dos dados.

Nascimento (2018) destaca que o acesso à informação fortalece a capacidade da sociedade de acompanhar a implementação de direitos constitucionais e de fiscalizar a atuação do Estado. Ao permitir que cidadãos examinem decisões administrativas, acompanhem a execução de políticas públicas e questionem práticas institucionais, a legislação amplia o espaço de participação democrática e reforça a responsabilização dos agentes públicos.

Nesse sentido, a comunicação pública associada ao direito de acesso desempenha função pedagógica na vida democrática. Ao interagir com as instituições por meio de pedidos de informação, recursos administrativos e consultas públicas, o cidadão passa a compreender melhor o funcionamento da máquina estatal e a desenvolver competências para exercer o controle social de maneira mais qualificada.

A legislação também estabelece mecanismos destinados a assegurar a efetividade do direito de acesso à informação. Caso o pedido seja negado, respondido de forma incompleta ou não seja atendido dentro do prazo legal, o requerente pode interpor recursos administrativos perante instâncias superiores da própria instituição. Além disso, existem instrumentos de monitoramento e supervisão que permitem a denúncia de irregularidades no cumprimento da lei, reforçando a responsabilidade administrativa dos órgãos públicos.

Entre as condutas que configuram violação da Lei de Acesso à Informação destacam-se a imposição de exigências desproporcionais ao solicitante, a exigência de justificativa para o pedido, a negativa injustificada de acesso e a ausência de resposta dentro do prazo legal. A previsão dessas hipóteses reforça o caráter vinculante da legislação e estabelece parâmetros claros para a atuação das instituições públicas.

A compreensão do direito de acesso à informação como processo comunicativo permite reconhecer que a transparência administrativa não se limita à divulgação de dados, mas envolve a construção de um diálogo institucional entre Estado e sociedade. A qualidade desse diálogo depende da capacidade das organizações públicas de estruturar sistemas informacionais eficientes, desenvolver canais de comunicação adequados e adotar práticas administrativas orientadas à abertura e à prestação de contas.

Assim, o direito de acesso à informação configura-se como elemento central da governança democrática contemporânea. Ao promover a circulação de informações de interesse público e ao estimular a interação entre cidadãos e instituições, a legislação contribui para o fortalecimento da cidadania, para o aprimoramento das políticas públicas e para a consolidação

de uma cultura administrativa baseada na transparência, na responsabilidade institucional e na centralidade do interesse coletivo.

3.8 A informação para além da comunicação: um debate necessário

A distinção entre informação e comunicação assume especial relevância para a compreensão do direito de acesso à informação no âmbito da Administração Pública. Embora os dois conceitos se encontrem intimamente relacionados, não se confundem. A informação pode ser compreendida como o conteúdo estruturado, passível de registro, organização e transmissão; a comunicação, por sua vez, corresponde ao processo relacional por meio do qual esse conteúdo se torna inteligível, circula socialmente e produz efeitos concretos na esfera pública. No contexto da LAI, essa distinção é decisiva: não basta que o Estado detenha ou disponibilize dados; é necessário que os apresente de forma compreensível, contextualizada e útil ao cidadão.

Sob essa perspectiva, o acesso à informação não pode ser reduzido à mera abertura de arquivos, bancos de dados ou documentos administrativos. A efetividade do direito depende da capacidade institucional de transformar informação em comunicação pública qualificada. Isso significa que a transparência não se realiza apenas com a existência formal do dado, mas com sua conversão em conteúdo acessível, inteligível e socialmente apropriável. Quando essa mediação falha, a publicidade tende a assumir feição meramente burocrática, incapaz de gerar controle social, participação democrática ou ampliação concreta da cidadania.

Drucker (1993) já advertia que a informação passou a ocupar posição estratégica nas sociedades contemporâneas, reconfigurando os próprios fundamentos da gestão e da organização institucional. Em vez de se restringir a um recurso acessório, a informação tornou-se elemento central da tomada de decisões, da coordenação administrativa e da geração de valor público. Essa percepção é particularmente relevante para instituições públicas de grande complexidade operacional, cuja atuação depende da gestão de extensos fluxos documentais, normativos e decisórios. Nesses ambientes, a informação não é apenas suporte da atividade administrativa, mas condição de juridicidade, eficiência, integridade e legitimidade.

Entretanto, a centralidade da informação não elimina um problema fundamental: o excesso informacional pode produzir opacidade em vez de clareza. Como sintetiza Sfez (1996), muita informação pode significar, na prática, ausência de informação. A acumulação desordenada de dados, a proliferação de registros sem tratamento adequado e a disponibilização de conteúdos sem critérios de organização podem dificultar, e não favorecer, a compreensão do destinatário. No campo do acesso à informação, isso significa que a mera abundância

documental não garante transparência. Ao contrário, sem triagem, tratamento, sistematização e ordenação, o excesso informacional pode gerar ruído, desorientação e incapacidade de uso socialmente relevante.

Essa constatação possui implicações diretas para a administração pública brasileira e, de modo especialmente sensível, para instituições financeiras públicas de grande porte, submetidas simultaneamente a exigências de publicidade, segurança da informação, proteção de dados e sigilo legalmente resguardado. Em contextos dessa natureza, a eficácia do direito de acesso depende de capacidades institucionais específicas: classificação adequada dos conteúdos, simplificação de fluxos, padronização de linguagem, definição de critérios de relevância informacional e desenvolvimento de arranjos de governança capazes de distinguir, com racionalidade e proporcionalidade, o que deve ser divulgado, o que deve ser protegido e como cada informação deve ser apresentada ao público.

É precisamente nesse ponto que as Tecnologias da Informação e Comunicação assumem papel estratégico. Seu valor, contudo, não reside apenas na velocidade de armazenamento, processamento ou difusão de dados, mas em sua capacidade de apoiar políticas de transparência ativa e passiva, ampliar canais de interlocução com a sociedade e reduzir barreiras de acesso. Ferramentas como sistemas eletrônicos de informação ao cidadão, portais de transparência, repositórios digitais, bases integradas e formatos abertos podem fortalecer a efetividade da Lei de Acesso à Informação, desde que orientadas por critérios de clareza, acessibilidade, confiabilidade e utilidade pública.

Capurro (2012) destaca que as tecnologias comunicacionais contemporâneas ampliam as possibilidades de autonomia e liberdade, na medida em que podem expandir o acesso ao saber e favorecer a circulação de conteúdos socialmente relevantes. No plano democrático, essa percepção reforça a ideia de que o acesso à informação não se limita a uma prerrogativa defensiva contra o segredo estatal, mas integra um horizonte mais amplo de emancipação cidadã, no qual conhecer, interpretar e questionar os atos do poder público torna-se condição de participação responsável na vida coletiva. Ainda assim, essa potencialidade emancipatória não se realiza automaticamente: depende de desenho institucional adequado, de infraestrutura tecnológica consistente e, sobretudo, de disposição política para converter capacidade técnica em abertura efetiva.

Desse modo, o debate sobre informação para além da comunicação permite afirmar que a transparência estatal exige mais do que produção e divulgação de dados. Exige mediação institucional qualificada, tratamento informacional adequado e compromisso com a inteligibilidade da mensagem pública. No campo do direito de acesso à informação, a qualidade

democrática da publicidade depende menos da quantidade de conteúdos oferecidos e mais da capacidade do Estado de selecionar, organizar, contextualizar e comunicar aquilo que é relevante para o exercício dos direitos, para o controle social e para a participação cidadã.

Essa reflexão projeta efeitos diretos sobre o capítulo seguinte. A análise do caso institucional examinado nesta tese exigirá considerar, para além da existência formal de deveres legais de publicidade, as condições concretas de gestão, triagem, simplificação e comunicação da informação pública em uma organização marcada por elevada complexidade normativa, operacional e tecnológica. A efetividade da LAI, nesse contexto, dependerá precisamente da capacidade de transformar massa informacional em comunicação pública inteligível, confiável e socialmente útil.

4º CAPÍTULO - A ENGENHARIA DECISÓRIA E OS DISPOSITIVOS DE FILTRAGEM E CONTROLE DA INFORMAÇÃO

Este capítulo examina a engenharia decisória que estrutura a tramitação, a apreciação e o julgamento dos pedidos e recursos administrativos no âmbito da Lei de Acesso à Informação, tomando como referência o caso da empresa pública federal objeto desta tese, cuja configuração institucional híbrida, simultaneamente financeira, administrativa e operacionalmente vinculada à execução de políticas públicas, impõe desafios específicos ao regime de transparência. Não se trata, portanto, de uma análise abstrata do sistema federal de acesso à informação, mas de uma investigação voltada a compreender como esse arranjo normativo e procedimental incide sobre uma instituição que, ao mesmo tempo em que integra a Administração Pública indireta, também se submete a deveres de proteção informacional próprios de sua atuação bancária, negocial e concorrencial.

Embora a LAI consagre, em seu artigo 3º, inciso I, o princípio segundo o qual a publicidade constitui a regra e o sigilo a exceção, sua função normativa não se esgota na expansão da transparência. A lei também opera como mecanismo de delimitação negativa, ao estabelecer, de forma expressa ou implícita, os contornos do que permanece fora do regime de abertura informacional. Em outras palavras, ao mesmo tempo em que institui o direito de acesso, a Lei de Acesso à Informação define os limites estruturais, procedimentais e materiais da transparência, produzindo uma filtragem normativa que condiciona aquilo que pode, deve ou não deve ser compartilhado com a sociedade.

Essa tensão entre inclusão e exclusão informacional insere-se em um processo contínuo de construção e reconstrução dos significados constitucionais do direito à informação, como sustenta (Carvalho Netto, 2003, p. 145), e revela a ambivalência inerente aos regimes jurídicos que buscam, de um lado, expandir liberdades e, de outro, preservar esferas de reserva institucional. No caso da instituição analisada nesta tese, essa ambivalência adquire densidade particular, pois a abertura informacional não se confronta apenas com reservas administrativas clássicas, mas também com fundamentos legais associados à proteção de dados pessoais, ao sigilo bancário, ao sigilo empresarial e à preservação de informações estratégicas vinculadas à execução de políticas públicas e à atividade financeira.

A exceção, enquanto categoria jurídica que delimita os contornos do sistema normativo, desempenha papel central na teoria jurídica contemporânea. Como observa (Carvalho Netto, 2003, p. 145), “a toda afirmação de direitos corresponde uma delimitação, ou seja, corresponde ao fechamento do corpo daqueles titulados a esses direitos, à demarcação do campo inicialmente invisível dos excluídos de tais direitos”. Em termos mais amplos, as regras

jurídicas não apenas restringem o poder, mas também o constituem, o organizam e o canalizam. Desse modo, criam oportunidades de ação institucional e moldam o comportamento dos atores políticos Sheingate (2020).

Essa ambivalência normativa manifesta-se de forma particularmente aguda na Lei de Acesso à Informação. Embora concebida como instrumento de limitação do poder estatal de ocultar informações, ela também autoriza e estrutura mecanismos de exceção que permitem excluir determinados conteúdos do regime de publicidade. A coexistência entre comandos de abertura e dispositivos de restrição revela que a Lei nº 12.527/2011 não institui um sistema de transparência absoluta, mas um regime jurídico de transparência regulada, no qual o acesso à informação é mediado por filtros normativos, procedimentais e interpretativos. No caso da empresa pública federal aqui examinada, esse traço é ainda mais sensível, pois o regime geral da LAI convive com salvaguardas informacionais derivadas de sua natureza bancária e de sua posição estratégica na execução de políticas estatais.

Diante desse cenário, o objetivo específico deste capítulo consiste em examinar de que modo o desenho legal do sistema de acesso à informação distribui o poder decisório entre Estado e sociedade na definição dos limites da transparência, e de que maneira essa distribuição, no contexto da instituição analisada, pode restringir a participação cidadã e limitar o uso da LAI como instrumento de controle social. Sustenta-se que a engenharia decisória do regime de acesso opera por meio de três camadas principais de controle, de natureza procedimental, substantiva e institucional, que, em conjunto, podem dificultar o exercício pleno do direito à informação e reforçar a assimetria entre os titulares do poder de decidir e os destinatários da transparência.

O primeiro desses mecanismos situa-se na própria arquitetura institucional do processo decisório. A autoridade de apreciação e revisão de pedidos e recursos permanece fortemente centralizada em estruturas hierárquicas internas, frequentemente vinculadas à alta administração ou a instâncias cuja autonomia decisória pode ser tensionada por compromissos organizacionais, reputacionais e governamentais. Em uma instituição de grande capilaridade nacional, com múltiplas funções públicas e sensível exposição político-administrativa, essa configuração tende a favorecer alinhamentos internos e a dificultar a liberação de informações que possam revelar falhas operacionais, inconsistências decisórias, riscos reputacionais ou tensões entre transparência e proteção institucional.

O segundo mecanismo de controle manifesta-se na dimensão procedimental. A formulação dos pedidos de acesso e sua apreciação inicial são atravessadas por requisitos e categorias que, embora formalmente neutros, podem operar como filtros seletivos. A exigência

de pedidos suficientemente delimitados, proporcionais e razoáveis, associada à própria dinâmica interna de triagem, classificação e resposta, cria zonas de discricionariedade administrativa capazes de restringir o acesso sem que, necessariamente, haja violação ostensiva da legalidade. No caso da organização aqui estudada, a escala de atuação, o volume de dados sob custódia e a multiplicidade de áreas finalísticas tendem a intensificar essa dimensão procedimental do controle informacional.

O terceiro mecanismo situa-se no plano substantivo e diz respeito à amplitude dos fundamentos jurídicos de restrição ao acesso, bem como à persistência de categorias de segredo estrutural que permanecem sob domínio quase exclusivo do Estado. A multiplicidade de bases normativas aptas a justificar a negativa de acesso, somada à ausência de critérios suficientemente densos para desclassificação, anonimização, segregação e divulgação parcial, fortalece o monopólio institucional sobre a definição do que pode ou não ser tornado público. Quando essa lógica incide sobre uma empresa pública bancária, o resultado é a superposição de regimes de reserva que podem ser invocados, de forma concorrente ou cumulativa, para justificar a contenção informacional.

Por fim, mesmo quando o requerente consegue ultrapassar essas três camadas de filtragem e obtém acesso a determinada informação, os documentos disponibilizados não se encontram fora da lógica de poder que estrutura sua produção, organização e circulação. Arquivos estatais, relatórios administrativos, registros digitais e manifestações técnicas são produtos de escolhas institucionais anteriores, de critérios de registro, de categorias de classificação e de decisões sobre o que merece ser documentado. A transparência, assim, não elimina os limites epistemológicos da informação pública, uma vez que o acesso incide sobre conteúdos já previamente mediados por estruturas organizacionais, técnicas e normativas.

O problema central deste capítulo, portanto, não reside em saber se a Lei de Acesso à Informação admite restrições, pois isso é juridicamente evidente, mas em compreender como tais restrições são operacionalizadas, por quem são definidas, em benefício de quais racionalidades institucionais e com que efeitos sobre o exercício do direito fundamental à informação. No caso da empresa pública federal analisada nesta tese, essa investigação é decisiva, porque a tensão entre abertura informacional e restrição institucional não se apresenta como anomalia periférica, mas como elemento constitutivo de sua própria forma de inserção no Estado brasileiro.

4.1 As dinâmicas de acesso e bloqueio na arquitetura procedimental da LAI

Antes da promulgação da Lei nº 12.527/2011, o ordenamento jurídico brasileiro já continha dispositivos esparsos que impunham deveres de publicidade e transparência à Administração Pública. Faltava, contudo, um procedimento formalizado, universalizado e juridicamente exigível que permitisse a qualquer pessoa requerer informações públicas não previamente disponibilizadas. A principal inovação da Lei de Acesso à Informação consistiu precisamente na criação de um rito procedimental normativamente vinculado, por meio do qual o cidadão passa a poder acionar o Estado em busca de informações, deslocando o eixo da transparência de uma lógica predominantemente centrada na oferta institucional para uma lógica de demanda social juridicamente protegida.

Essa transformação procedimental produziu uma inflexão relevante nas relações entre Estado e sociedade. Em vez de a Administração definir, de forma discricionária ou exclusivamente orientada por comandos internos, quais informações seriam divulgadas e em que medida, a iniciativa passa a ser do requerente, e o poder público assume o dever de responder, justificar e, quando for o caso, restringir o acesso com base em fundamentos legais expressos. A partir daí, o segredo deixa de se apresentar como prática administrativa ordinária e passa a ser juridicamente tratado como exceção sujeita a fundamentação, controle e temporalidade, nos termos da racionalidade constitucional que orienta o direito de acesso à informação (Carvalho, 2018).

O procedimento instituído pela LAI não deve ser compreendido apenas como técnica de gestão documental. Ele constitui espaço institucionalizado de interação entre Estado e sociedade, no qual a informação pública é construída como objeto de deliberação administrativa provocada pelo cidadão. Essa dimensão procedimental confere densidade democrática ao regime de acesso à informação, pois permite aos indivíduos influenciar, ainda que indiretamente, a definição do que será efetivamente publicizado. Sob essa perspectiva, a legitimidade procedimental não se esgota na forma, mas se projeta sobre a própria aceitabilidade das decisões, na medida em que assegura previsibilidade, racionalidade e possibilidade de contestação, como argumenta Carvalho Netto (2003).

Nesse sentido, a participação no processo decisório materializada por meio do procedimento de acesso integra o próprio conteúdo democrático do regime político, pois assegura aos cidadãos oportunidades adequadas de inserir demandas na agenda pública e de suscitar razões que obriguem o Estado a justificar sua conduta. Tal perspectiva aproxima-se da concepção de (Dahl, 1989, p. 109), segundo a qual a democracia exige oportunidades efetivas

e igualitárias de participação no processo político. A Lei de Acesso à Informação, ao institucionalizar esse procedimento, converte o direito à informação em um direito processual ativo, apto a reposicionar o cidadão não apenas como destinatário da publicidade, mas como sujeito que provoca, acompanha e contesta a decisão administrativa.

No caso da empresa pública federal analisada nesta tese, esse deslocamento adquire importância particular. Sua condição jurídica híbrida, de ente integrante da Administração Pública indireta e, ao mesmo tempo, de instituição submetida a lógicas próprias da atividade bancária e empresarial, faz com que a abertura procedimental promovida pela LAI conviva com uma cultura organizacional fortemente marcada por preocupações com segurança da informação, sigilo de operações, proteção de dados e preservação reputacional. Assim, embora o procedimento legal de acesso seja formalmente aplicável, sua concretização tende a ocorrer em ambiente institucional tensionado por diferentes racionalidades normativas e operacionais.

A LAI não se limita a instituir um rito de solicitação de dados públicos. Sua arquitetura normativa reconfigura a posição do cidadão frente ao Estado ao universalizar a titularidade do direito de acesso. Um de seus aspectos mais inovadores consiste precisamente em não exigir requisito de nacionalidade, capacidade civil ou demonstração de interesse específico para a formulação do pedido. Assim, qualquer pessoa, física ou jurídica, nacional ou estrangeira, pode acionar o aparato estatal em busca de informações, o que representa ruptura relevante com modelos anteriores, nos quais o acesso permanecia condicionado à relevância previamente reconhecida pelo próprio órgão público ou à existência de previsão normativa específica.

A única exigência formal expressamente imposta ao requerente consiste em sua identificação. Embora essa exigência possa ser compreendida sob a ótica da segurança institucional, da rastreabilidade procedimental e da própria organização administrativa, ela não é neutra. A identificação do solicitante pode abrir espaço para discricionariedades indevidas ou mesmo para práticas seletivas de tratamento dos pedidos, especialmente em instituições nas quais a informação circula em estruturas hierarquizadas e setorializadas. A LAI buscou mitigar esse risco ao dispor que os dados de identificação do requerente devem ser tratados como informação pessoal protegida, com acesso restrito nos termos da própria LAI. Ainda assim, subsiste a preocupação de que a identidade do demandante influencie, ainda que indiretamente, a recepção, a priorização ou a interpretação do pedido, em afronta aos princípios da impessoalidade e da universalidade do direito de acesso (Paterson; McDonagh, 2020).

Outro avanço institucional relevante promovido pela LAI foi a uniformização do canal de entrada dos pedidos no âmbito do Poder Executivo federal, por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão. A criação de um sistema eletrônico padronizado reduziu

custos transacionais, ampliou previsibilidade procedimental e fortaleceu a capacidade estatal de registrar, monitorar e responder às demandas informacionais da sociedade. Trata-se de inovação institucional significativa, sobretudo quando comparada a modelos fragmentados, nos quais diferentes órgãos adotam canais próprios e heterogêneos de recebimento e processamento de pedidos.

Estudos empíricos demonstram que a existência de uma plataforma específica e padronizada para o exercício do direito de acesso está associada a maior probabilidade de obtenção de resposta, quando comparada ao uso de meios informais ou não institucionalizados (Michener et al., 2018). A uniformização do canal, assim, não constitui mero expediente tecnológico, mas fator decisivo para a efetividade do direito, ao reduzir barreiras de entrada, padronizar fluxos procedimentais e ampliar a rastreabilidade das interações entre requerentes e Administração. Para a instituição objeto desta tese, a submissão a esse sistema federal significa a inserção em uma arquitetura procedimental comum ao Executivo, ainda que sua natureza empresarial e bancária produza tensões adicionais na interpretação dos pedidos e no processamento das respostas.

Essa arquitetura, contudo, não elimina os problemas derivados da fragmentação institucional do federalismo brasileiro. O sistema eletrônico padronizado aplica-se aos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, mas não se impõe aos demais Poderes nem aos entes subnacionais. Em um país marcado pela execução compartilhada de políticas públicas e pela repartição de competências administrativas entre União, estados e municípios, essa fragmentação compromete a completude do acesso à informação. No caso da instituição aqui estudada, essa limitação mostra-se particularmente relevante, pois sua atuação se projeta nacionalmente, em interface constante com entes subnacionais, convênios, programas federativos e políticas implementadas de forma concorrente. A existência de um sistema recursal federalmente estruturado não elimina a dificuldade prática de reconstruir, em chave informacional, processos administrativos e decisórios que atravessam múltiplas escalas de governo.

Essa limitação estrutural favorece, ainda, a transferência de responsabilidade entre entes e instituições. Embora a LAI imponha aos órgãos o dever de fornecer não apenas as informações que produzem, mas também aquelas que se encontrem sob sua guarda ou custódia, a ausência de arranjos federativos plenamente integrados fragiliza a responsabilização institucional. Para uma organização que atua em todos os entes federativos e executa programas de alta capilaridade social, essa descoordenação pode se converter em barreira prática ao exercício do

direito de acesso, pois desloca o ônus de reconstrução do circuito informacional para o próprio cidadão.

Em uma terceira dimensão, a Lei de Acesso à Informação também normatiza os parâmetros qualitativos da resposta estatal. O artigo 5º estabelece que as informações devem ser fornecidas mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. Essa diretriz integra movimento mais amplo de simplificação administrativa, que busca reduzir barreiras simbólicas e cognitivas entre Estado e sociedade. Não basta responder; é preciso responder de modo inteligível. No caso de instituições de grande complexidade operacional, como a empresa pública federal aqui analisada, essa exigência tem peso adicional, pois boa parte das informações solicitadas envolve processos técnicos, normativos e financeiros cuja compreensão exige esforço de tradução institucional.

Esse movimento de simplificação encontra respaldo em diferentes experiências normativas contemporâneas, voltadas à adoção de linguagem clara e à racionalização da comunicação administrativa. Todavia, a simplificação normativa convive, no caso brasileiro, com a persistência de estruturas procedimentais complexas e com a existência de zonas de empoderamento institucional no momento da resposta. A clareza, a celeridade e a acessibilidade prometidas pela legislação dependem, em última análise, de capacidades organizacionais concretas, como integração entre sistemas, padronização de fluxos, capacitação técnica, definição de responsabilidades e gestão qualificada dos acervos informacionais.

O regime de prazos instituído pela LAI revela, nesse ponto, uma ambiguidade normativa relevante. O artigo 11 estabelece que a informação deve ser fornecida imediatamente sempre que possível, mas autoriza resposta em até vinte dias, prorrogáveis por mais dez, mediante justificativa expressa. Essa dualidade cria um espaço interpretativo que pode ser instrumentalizado para retardar a entrega da informação, especialmente em contextos politicamente sensíveis ou operacionalmente complexos. O tempo, nesse cenário, não é variável neutra. Ele pode afetar diretamente a utilidade, a repercussão e o impacto da informação divulgada. Em organizações responsáveis por políticas de alta urgência social, como benefícios emergenciais, programas de crédito ou operações vinculadas a direitos sociais, a postergação da resposta pode esvaziar o valor prático do acesso, ainda que o fornecimento formal venha a ocorrer dentro do prazo legal.

Como observam O'Connel e Gerson (2019), o controle do tempo de liberação de dados pode funcionar como mecanismo indireto de contenção da visibilidade pública. A publicação de informações em momentos de baixa atenção social ou após o esvaziamento do debate público reduz o potencial da informação de gerar mobilização, responsabilização e incidência política.

Na experiência da instituição analisada nesta tese, essa dimensão temporal adquire importância evidente, já que a utilidade de determinadas informações pode estar diretamente associada à tempestividade da resposta, sobretudo quando relacionadas a operações de grande impacto social ou a medidas estatais de implementação imediata.

Além da resposta inicial, a Lei de Acesso à Informação prevê regime recursal destinado a permitir a revisão das negativas. Em tese, trata-se de mecanismo de reforço garantista, pois assegura ao cidadão a possibilidade de provocar reexame da decisão. No âmbito do Poder Executivo federal, o sistema recursal estrutura-se em quatro instâncias sucessivas: autoridade hierarquicamente superior, autoridade máxima do órgão ou entidade, Controladoria-Geral da União e Comissão Mista de Reavaliação de Informações. Em todas essas etapas, o cidadão pode recorrer independentemente de demonstração de capacidade processual ou nacionalidade, o que reafirma o caráter universal do direito.

Tal desenho recursal, embora juridicamente robusto, não elimina os efeitos da morosidade institucional. Quando os prazos são utilizados em sua extensão máxima e os recursos são sistematicamente indeferidos, a multiplicidade de instâncias pode converter-se em rito de contenção, e não em mecanismo efetivo de correção. A sucessão de graus recursais, se desacompanhada de fundamentação consistente, autonomia decisória e responsabilização institucional, tende a esvaziar a função deliberativa do recurso. No caso da empresa pública federal aqui examinada, essa preocupação é intensificada por sua posição híbrida: a lógica recursal do Executivo federal aplica-se formalmente, mas as negativas de acesso podem ser sustentadas com base em argumentos que combinam reserva administrativa, proteção de dados, sigilo bancário e, em determinadas situações, interesses concorrenciais.

O primeiro ponto crítico dessa estrutura reside no fato de que as instâncias recursais iniciais permanecem no interior da própria entidade que negou o acesso. Forma-se, assim, um circuito decisório autorreferente, no qual a revisão da negativa ocorre dentro da mesma cadeia hierárquica e organizacional. Essa configuração favorece decisões confirmatórias, desestimula o requerente e reproduz a assimetria entre Administração e cidadão. Em vez de funcionar como instância de reavaliação substantiva, o recurso interno pode operar como mecanismo de legitimação formal da negativa.

Há, ainda, limitações temporais importantes. O prazo de cinco dias úteis para julgamento dos recursos internos, embora compatível com a lógica de celeridade formal, pode comprometer a profundidade da revisão, sobretudo quando se trata de pedidos complexos ou de informações sensíveis. A combinação entre prazo exíguo, sobrecarga funcional e baixo incentivo à reforma da decisão tende a favorecer a manutenção da resposta originária. Mesmo

que dados empíricos indiquem a procedência de parcela relevante dos recursos internos, a efetividade do sistema depende de independência decisória, capacitação técnica e autonomia funcional das autoridades revisoras, condições que nem sempre se apresentam de forma satisfatória na prática.

Superadas as instâncias internas, o recurso pode ser submetido à Controladoria-Geral da União. Embora essa instância represente, em tese, contrapeso institucional importante, sua atuação não é imune a limitações. A decisão final permanece concentrada em autoridade politicamente nomeada, ainda que instruída por análise técnica de servidores efetivos. A ausência de vinculação necessária ao parecer técnico e a proximidade estrutural com o núcleo central do Poder Executivo reduzem a previsibilidade e a percepção de imparcialidade, especialmente em casos que envolvem informações sensíveis ou potencialmente embaraçosas para o governo ou para instituições estratégicas da Administração indireta.

A situação se acentua na instância final, a Comissão Mista de Reavaliação de Informações. A composição exclusivamente governamental do órgão reforça a centralização decisória no interior do próprio Executivo e compromete sua capacidade de funcionar como espaço de revisão criticamente distanciado das negativas anteriores. Na prática, a ausência de pluralidade institucional, somada ao histórico reduzido de provimento de recursos, fragiliza a confiança pública nessa etapa recursal. Para o objeto desta tese, essa questão é metodologicamente decisiva: se a empresa pública federal analisada está submetida a um modelo recursal desenhado para o Executivo central e composto por instâncias de baixa autonomia em face do mesmo núcleo de poder, torna-se necessário indagar se esse arranjo é suficiente para lidar, com equilíbrio, com conflitos informacionais característicos de uma organização que conjuga funções administrativas, financeiras e sociais.

Em síntese, a arquitetura procedimental da Lei de Acesso à Informação representa avanço normativo expressivo ao universalizar a titularidade do direito, padronizar canais de acesso, impor deveres de clareza e estruturar mecanismos recursais. Contudo, sua efetividade prática permanece tensionada por fatores como identificação do requerente, fragmentação federativa, controle estratégico do tempo, autorreferencialidade das instâncias internas e baixa autonomia decisória das instâncias recursais externas. No caso da instituição financeira pública federal aqui examinada, essas tensões assumem contornos próprios, pois o regime procedimental da LAI incide sobre uma estrutura organizacional marcada por elevada complexidade operacional, forte centralidade institucional e múltiplos fundamentos possíveis de restrição ao acesso. É precisamente nessa zona de fricção entre democratização procedimental e bloqueio institucional que se inscreve a análise desenvolvida.

4.2 O controle exercido por meio de filtros formais: a função ambígua da vagueza nos pedidos genéricos, desproporcionais e desarrazoados

O Decreto nº 7.724/2012, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação no âmbito do Poder Executivo federal, estabelece, em seu artigo 13, a possibilidade de extinção sumária de pedidos considerados “genéricos”, “desarrazoados” ou “desproporcionais”. A previsão normativa busca, em princípio, racionalizar o uso dos recursos administrativos e evitar a sobrecarga institucional decorrente de solicitações excessivamente amplas ou inviáveis do ponto de vista operacional. Contudo, a formulação desses critérios apresenta elevado grau de indeterminação conceitual, o que transfere aos agentes responsáveis pela triagem inicial dos pedidos um espaço significativo de discricionariedade decisória.

Essa indeterminação semântica decorre do uso de cláusulas abertas, que ampliam o campo de interpretação subjetiva por parte da Administração Pública. Quando a norma não delimita com clareza o conteúdo de seus próprios critérios de aplicação, os operadores administrativos passam a desempenhar papel central na definição concreta do alcance da regra. No contexto do direito de acesso à informação, essa situação compromete a previsibilidade das decisões, fragiliza a uniformidade interpretativa e dificulta a aferição objetiva da legalidade das negativas de acesso. Em consequência, a ausência de parâmetros claros de aplicação pode enfraquecer a segurança jurídica e ampliar a assimetria entre Administração e cidadão.

A literatura jurídica denomina esse tipo de formulação normativa como “conceitos jurídicos indeterminados”. Conforme explicam Enterría e Fernández (1990, p. 393), trata-se de expressões normativas que remetem a “uma esfera da realidade cujos limites não aparecem bem precisados no enunciado da norma, embora seja evidente que ela pretende delimitar uma hipótese concreta”. A doutrina diverge quanto ao grau de liberdade interpretativa que esses conceitos conferem ao aplicador. Para alguns autores, sua aplicação exige a identificação de uma única resposta juridicamente correta, obtida a partir da análise do caso concreto. Para outros, tais conceitos admitem múltiplas soluções juridicamente possíveis, introduzindo margens relevantes de discricionariedade no processo decisório.

Independentemente da posição teórica adotada, o fato é que as categorias utilizadas pelo Decreto nº 7.724/2012, “genérico”, “desarrazoado” e “desproporcional”, não são acompanhadas de critérios normativos suficientemente objetivos que orientem sua aplicação. Tampouco há parâmetros interpretativos consolidados e uniformemente aplicados pelas instâncias recursais do sistema de acesso à informação. A ausência de densidade normativa nesse ponto fragiliza o regime de legalidade que deveria reger o acesso à informação pública,

abrindo espaço para decisões seletivas ou inconsistentes, especialmente quando associadas à identificação do requerente ou à sensibilidade institucional do conteúdo solicitado.

Esse problema adquire especial relevância no contexto de organizações complexas e de grande escala institucional, como a empresa pública federal objeto desta pesquisa. O volume elevado de dados, a multiplicidade de áreas operacionais e a existência de informações de natureza financeira, estratégica ou pessoal ampliam a probabilidade de que pedidos de informação sejam classificados como excessivamente amplos ou desproporcionais. Na ausência de parâmetros interpretativos claros, a decisão sobre o enquadramento do pedido nessas categorias tende a depender da avaliação discricionária das unidades administrativas responsáveis pelo processamento da demanda.

No limite, a vagueza desses conceitos compromete a transparência do próprio processo decisório. Se a negativa de acesso pode ser justificada por meio de categorias interpretativas amplas e pouco definidas, torna-se mais difícil para o cidadão compreender os fundamentos da decisão e contestá-la de maneira eficaz. A depender da forma como os órgãos responsáveis aplicam essas cláusulas abertas, o conteúdo da política pública de acesso à informação pode tornar-se instável e opaco, enfraquecendo sua legitimidade democrática e reduzindo sua efetividade normativa.

As limitações decorrentes da vagueza normativa não se restringem ao texto regulamentar. Elas também se manifestam nas decisões proferidas pelas instâncias recursais e pelos órgãos de controle responsáveis pela supervisão da aplicação da Lei de Acesso à Informação. Em diversas situações, observa-se a emissão de decisões aparentemente favoráveis ao requerente que, ao se apoiarem em conceitos jurídicos indeterminados ou em cláusulas abertas, acabam reproduzindo margens interpretativas que permitem ao órgão recorrido restringir o acesso sem violar formalmente o comando decisório.

Um exemplo ilustrativo dessa ambiguidade pode ser observado em caso analisado pela Controladoria-Geral da União, no qual o requerente solicitava cópia do relatório final de uma sindicância conduzida pelo Departamento de Polícia Federal. A CGU reconheceu a procedência do pedido, mas condicionou a entrega do documento à “obliteração dos dados pessoais do denunciante e de outras informações pessoais sensíveis ou dados acobertados por sigilos legais específicos porventura registrados nos processos” (CGU, 2016). Ainda que, formalmente, a decisão represente um deferimento, sua formulação preserva margem interpretativa suficientemente ampla para que o órgão responsável pela informação possa suprimir trechos relevantes do documento sob o argumento de proteção de dados pessoais ou de sigilo legal.

Essa prática revela uma fragilidade estrutural do sistema decisório da Lei de Acesso à Informação. Ao delegar ao órgão recorrido, isto é, à própria instituição que inicialmente negou o acesso, a tarefa de interpretar os limites do cumprimento da decisão, o sistema transfere novamente para a Administração o controle sobre a extensão efetiva da transparência. Ainda que o requerente possa denunciar eventual descumprimento da decisão à Controladoria-Geral da União, essa possibilidade depende de sua capacidade de identificar omissões, compreender os fundamentos jurídicos da decisão e acionar novamente o sistema recursal. Esse ônus adicional impõe custos cognitivos e procedimentais ao cidadão, reforçando a assimetria estrutural entre Administração e sociedade.

Nesse contexto, mesmo decisões formalmente procedentes podem produzir efeitos materiais equivalentes a um indeferimento parcial ou simbólico. Quando a execução da decisão depende de interpretação ampla por parte do próprio órgão que negou o acesso, o conteúdo efetivo do direito à informação pode ser significativamente reduzido. Essa dinâmica compromete a função garantista das instâncias recursais e enfraquece a capacidade do sistema de assegurar a conformidade institucional com os princípios da publicidade e da transparência.

A dependência de nova provocação por parte do requerente para assegurar o cumprimento integral da decisão evidencia, portanto, uma fragilidade de autovinculação institucional no sistema da LAI. Em vez de produzir decisões suficientemente claras e autoexecutáveis, o modelo decisório pode gerar comandos ambíguos, cuja implementação depende da interpretação da própria autoridade recorrida. Essa situação fragiliza a autoridade das instâncias recursais e pode comprometer a confiança do cidadão na efetividade do direito de acesso.

Em suma, a vagueza decisória reproduz, no plano da aplicação administrativa, a indeterminação normativa presente na regulamentação do acesso à informação. Ao permitir interpretações amplas e heterogêneas dos critérios de admissibilidade e das condições de cumprimento das decisões, o sistema reintroduz zonas de opacidade no interior do próprio regime de transparência. O resultado é a manutenção de espaços institucionais de controle informacional pelo Estado, que dificultam a realização plena do direito fundamental de acesso à informação.

4.3 Barreiras substantivas ao acesso: os fundamentos materiais das exclusões

A Lei de Acesso à Informação institui regime jurídico abrangente de publicidade aplicável a um vasto conjunto de informações produzidas, geridas, custodiadas ou utilizadas pela Administração Pública direta e indireta. Nos termos do artigo 7º e de seus incisos,

submetem-se ao dever de transparência dados e documentos relativos às atividades institucionais dos órgãos e entidades públicas, à formulação, execução e avaliação de programas, projetos e ações governamentais, aos resultados de auditorias, fiscalizações e inspeções, à estrutura organizacional e aos serviços prestados, à gestão do patrimônio público, bem como às informações produzidas ou mantidas por pessoas físicas ou jurídicas privadas em razão de vínculo contratual, concessional ou qualquer outra forma de delegação de função pública.

Esse conjunto normativo é estruturado por princípios que não se limitam a orientar a interpretação da lei, mas funcionam como comandos vinculantes de atuação administrativa. Entre eles, destacam-se a publicidade como regra e o sigilo como exceção, o fomento à cultura de transparência e o fortalecimento do controle social sobre a gestão pública. Tais princípios não operam apenas no plano abstrato. Eles delimitam o modo pelo qual a informação deve ser tratada, organizada, disponibilizada e justificada no interior da Administração, condicionando a própria legalidade da atuação estatal em matéria informacional.

A legislação também impõe exigências qualitativas à informação divulgada. O acesso não se satisfaz com a entrega formal de qualquer conteúdo. Exige-se que os dados e documentos sejam fornecidos em formato primário, íntegro, autêntico e atualizado, o que reforça o compromisso normativo com a confiabilidade, a completude e a utilidade pública da informação disponibilizada. Essa exigência busca impedir formas disfarçadas de opacidade, como a entrega de registros incompletos, desatualizados, excessivamente fragmentados ou materialmente esvaziados, que, embora formalmente acessíveis, comprometem a transparência substantiva e enfraquecem a capacidade de fiscalização social.

Não obstante esse desenho normativo orientado à abertura, a Lei de Acesso à Informação delimita, de maneira expressa, hipóteses em que a publicidade pode ser restringida. Em termos gerais, três categorias excludentes concentram os fundamentos materiais das restrições ao acesso. A primeira refere-se às informações de natureza pessoal, cuja divulgação possa afetar a intimidade, a vida privada, a honra ou a imagem das pessoas. A segunda abrange as informações protegidas por sigilo legal ou supralegal, como os sigilos fiscal, bancário, comercial, industrial e profissional. A terceira envolve informações cuja divulgação possa comprometer a segurança do Estado ou da sociedade.

Em tese, essas cláusulas excludentes cumprem função garantidora, pois pretendem limitar a discricionariedade administrativa, impondo balizas legais mínimas para a restrição do acesso e exigindo motivação formal para a negativa. No entanto, a experiência concreta do regime de transparência revela que essas categorias, embora aparentemente taxativas, desdobram-se em múltiplas subcategorias, regimes paralelos de proteção e fundamentos

normativos complementares, o que torna difusa e imprecisa a linha divisória entre o que está incluído e o excluído do regime de transparência.

No contexto da instituição financeira pública federal que constitui o objeto desta tese, duas dessas categorias assumem relevância particularmente sensível. As informações pessoais e os sigilos legais específicos ocupam posição central, em razão da custódia de dados de milhões de usuários, beneficiários e contratantes, da administração de políticas públicas de alta capilaridade social e da atuação em ambiente normativo marcado por exigências simultâneas de publicidade, proteção de dados e confidencialidade negocial. Nessa moldura institucional, a delimitação entre o que deve ser divulgado e o que pode ser legitimamente protegido não se apresenta como questão marginal, mas como núcleo do conflito entre transparência e reserva.

A categoria relativa às informações pessoais adquire especial densidade quando a atividade estatal envolve relações massificadas com indivíduos em contextos de crédito, habitação, benefícios sociais, fundos públicos e programas governamentais. A proteção da esfera privada é, nesse caso, juridicamente indispensável. Contudo, a invocação da tutela da intimidade e dos dados pessoais não pode servir como fundamento genérico para obscurecer informações de interesse coletivo sobre critérios decisórios, fluxos operacionais, indicadores agregados, desempenho institucional ou padrões de implementação de políticas públicas. A dificuldade, portanto, não reside em reconhecer a legitimidade da proteção, mas em impedir que ela seja convertida em pretexto para contenção excessiva da publicidade.

Situação análoga se verifica quanto aos sigilos legais e supraleais. Em organizações públicas submetidas, ao mesmo tempo, ao regime administrativo e a lógicas típicas da atividade financeira, o sigilo bancário, o sigilo comercial e a proteção de informações estratégicas podem ser invocados como barreiras normativas ao acesso. Ainda que tais regimes possuam fundamento jurídico legítimo, sua sobreposição ao dever geral de transparência produz um campo particularmente complexo de interpretação, no qual a Administração passa a deter ampla vantagem na definição do alcance da exceção. O problema, nesse caso, não decorre apenas da existência do sigilo, mas da ausência de critérios suficientemente densos para harmonizá-lo com a publicidade quando a informação envolve recursos públicos, execução de políticas estatais ou decisões administrativas de interesse coletivo.

A terceira categoria, relativa à segurança do Estado ou da sociedade, também possui relevância jurídica inequívoca, mas tende a apresentar incidência menos recorrente no universo institucional examinado nesta tese do que as restrições fundadas em informações pessoais e sigilos legais específicos. Isso não a torna irrelevante, mas indica que, para a compreensão do caso concreto aqui estudado, os conflitos mais intensos tendem a surgir justamente nos pontos

em que a publicidade da atuação estatal encontra a proteção de dados pessoais, o sigilo bancário, a reserva comercial e outros regimes especiais de confidencialidade.

Desse modo, embora a LAI apresente apenas um conjunto delimitado de fundamentos excludentes, a operacionalização concreta dessas categorias produz um quadro normativo mais complexo do que aquele sugerido pela literalidade da lei. A combinação entre proteção da intimidade, sigilos legalmente previstos e regimes especiais de restrição pode ampliar significativamente o espaço de contenção da transparência, sobretudo em instituições de grande escala operacional, elevada sensibilidade informacional e forte exposição política e social.

Em resumo, as barreiras substantivas ao acesso não se apresentam como simples exceções marginais à regra da publicidade. Elas constituem o núcleo material a partir do qual se disputa, na prática, o alcance efetivo do direito fundamental à informação. A partir delas, define-se não apenas o que o Estado pode deixar de divulgar, mas também o modo como interpreta, justifica e administra seus próprios limites de abertura. Nas subseções seguintes, serão examinados, com maior profundidade, os regimes específicos de classificação, os segredos estruturais e os sigilos legais paralelos que, a partir dessas categorias, podem restringir de maneira significativa a efetividade da transparência pública.

4.4 Informações classificadas: fundamentos, graus de sigilo e temporalidade da restrição

A Lei de Acesso à Informação, ao disciplinar as hipóteses de restrição fundadas na proteção da segurança do Estado e da sociedade, institui um regime jurídico de classificação que permite retirar determinadas informações do domínio público por prazos legalmente definidos. Nos termos do artigo 23 da lei, e da regulamentação correspondente, as informações consideradas imprescindíveis à segurança do Estado ou da sociedade podem ser classificadas nos graus reservado, secreto e ultrassecreto, com prazos de restrição de cinco, quinze e vinte e cinco anos, respectivamente, admitida, neste último caso, uma única prorrogação. Trata-se, portanto, de um mecanismo normativo de exceção à regra da publicidade, que desloca certos conteúdos para uma zona de inacessibilidade formalmente institucionalizada.

A classificação produz efeitos jurídicos e políticos relevantes. Ao subtrair determinada informação da esfera pública de deliberação, interrompe-se o circuito de controle social e enfraquece-se a possibilidade de fiscalização cidadã, de responsabilização dos agentes públicos e de reconstrução crítica dos processos administrativos. O principal instrumento previsto pela LAI para contestar essa exclusão é o pedido de desclassificação ou de reavaliação da informação, dirigido à própria estrutura estatal responsável pela restrição. Trata-se, porém, de

mecanismo limitado, porque parte de uma assimetria informacional extrema: o requerente desconhece não apenas o conteúdo da informação, mas, em muitos casos, sua existência específica, seu objeto temático e os fundamentos concretos que justificaram a classificação.

A Lei nº 12.527/2011 distingue, de modo expresso, o pedido de acesso à informação do pedido de desclassificação, especialmente no que se refere ao circuito recursal. Enquanto os pedidos ordinários de acesso podem percorrer instâncias recursais que alcançam a Controladoria-Geral da União, os pedidos de desclassificação seguem rito distinto, mais concentrado e menos permeável à revisão externa, culminando na Comissão Mista de Reavaliação de Informações. Essa diferenciação procedimental reforça a opacidade do processo classificatório, ao restringir canais de revisão e concentrar o poder decisório nas instâncias superiores da própria Administração.

A limitação desse instrumento é agravada pela circunstância de que as razões da classificação, em regra, acompanham o mesmo grau de sigilo atribuído à informação classificada. Com isso, o cidadão não apenas ignora o conteúdo da informação, mas também os fundamentos jurídicos, técnicos ou estratégicos mobilizados para justificar sua exclusão do regime de publicidade. Institui-se, assim, uma espécie de opacidade de segunda ordem, na qual não apenas o objeto permanece oculto, mas também o itinerário argumentativo que sustenta sua ocultação. A consequência é evidente: sem conhecimento do conteúdo nem das razões da restrição, a contestação torna-se estruturalmente enfraquecida.

Esse regime é ainda mais problemático porque as hipóteses legais autorizadas da classificação são formuladas em termos amplos. Entre os fundamentos normalmente associados à restrição figuram riscos à defesa nacional, à soberania, à integridade territorial, à condução de negociações internacionais, à estabilidade econômica, à segurança de autoridades e à preservação de investigações em curso. Embora juridicamente reconhecíveis, essas hipóteses ostentam elevado grau de abstração, o que amplia a margem interpretativa das autoridades classificadoras e fragiliza os mecanismos de controle sobre o uso proporcional da restrição.

Em termos teóricos, essa dinâmica aproxima-se daquilo que David Pozen denomina “segredos profundos”. A distinção proposta por Pozen entre segredos rasos e segredos profundos mostra-se particularmente útil para compreender a assimetria estrutural que caracteriza o regime de classificação. Segredos rasos são aqueles em relação aos quais o público ao menos sabe que ignora determinado conteúdo. Já os segredos profundos são aqueles cuja própria existência é desconhecida, tornando impossível qualquer cálculo racional sobre seu conteúdo, alcance ou relevância. No campo da informação pública, essa distinção revela que a

opacidade não opera apenas pelo ocultamento do dado, mas também pela invisibilização do próprio objeto ocultado.

Pozen (2020, p. 274) observa que a profundidade do segredo pode ser medida por diferentes critérios, entre eles o número de pessoas que sabem da existência da informação, a homogeneidade do grupo detentor desse conhecimento, o grau efetivo de conhecimento que possuem e o tempo necessário para que terceiros tomem ciência de que algo está sendo ocultado. Quanto menor e mais homogêneo o grupo que detém a informação, mais difícil sua identificação externa e mais profunda a assimetria produzida. Aplicada ao regime da LAI, essa formulação ajuda a compreender por que determinadas informações classificadas, especialmente aquelas submetidas a graus mais elevados de sigilo, permanecem estruturalmente fora do alcance do cidadão, ainda que haja previsão formal de mecanismos de contestação.

No contexto da instituição financeira pública federal objeto desta tese, é pouco provável que o regime de classificação por segurança do Estado ou da sociedade constitua, em termos quantitativos, o principal foco de restrição informacional. Ainda assim, a teoria dos segredos profundos continua relevante, porque permite compreender como certas categorias de informação, embora não rotuladas formalmente como ultrassecretas, podem funcionar na prática como espaços de inacessibilidade estrutural. Informações cobertas por justificativas de sigilo bancário, segredo comercial, proteção estratégica ou vantagem competitiva podem operar, funcionalmente, como segredos profundos, na medida em que o cidadão não dispõe de elementos mínimos para conhecer sua existência, contestar sua retenção ou avaliar criticamente a legitimidade da negativa.

Essa aproximação analítica é importante porque desloca o debate do sigilo classificado em sentido estrito para a ideia mais ampla de inacessibilidade institucionalizada. Em uma organização pública de natureza bancária, com elevada densidade técnica e forte concentração de expertise jurídica e operacional, a alegação de proteção concorrencial ou de reserva estratégica pode, em termos práticos, produzir efeitos análogos aos da classificação formal. O requerente, privado de conhecimento sobre os documentos, os fluxos decisórios e os fundamentos concretos da negativa, encontra-se em posição semelhante àquela descrita por Pozen para os segredos profundos: sabe, quando muito, que há algo sendo negado, mas não dispõe de base cognitiva suficiente para influenciar, contestar ou responsabilizar o uso da informação.

A crítica a esse modelo não decorre da negação de toda possibilidade de sigilo, mas da ausência de salvaguardas robustas para o seu controle. Uma possível defesa da existência de segredos profundos seria a ideia de que os cidadãos, por meio do processo legislativo, teriam

delegado ao Estado a competência para classificar informações e definir as razões do sigilo. Contudo, como adverte Jeremy Waldron, a legitimidade formal de uma delegação normativa não equivale, por si só, à legitimidade democrática substantiva de seus efeitos. Uma decisão soberanamente instituída pode produzir resultados incompatíveis com o autogoverno se eliminar, na prática, as condições de revisão, contestação e deliberação pública.

Nesse sentido, Waldron (1998, p. 280) chama atenção para o risco de que determinadas formas de delegação decisória conduzam a arranjos mais próximos de uma aristocracia do saber do que de uma democracia deliberativa. Quando poucos agentes concentram o poder de decidir o que pode ou não ser conhecido, em ambiente imune à revisão social efetiva, produz-se uma hierarquização política do conhecimento incompatível com os pressupostos da igualdade cívica. A classificação, então, deixa de funcionar como exceção juridicamente controlada e passa a operar como técnica de administração da opacidade.

O problema agrava-se quando o arcabouço jurídico de classificação gera incentivos à superutilização do sigilo. A experiência internacional oferece exemplos eloquentes. Nos Estados Unidos, sucessivas análises indicaram o uso excessivo da classificação como resposta burocrática padronizada a riscos institucionais, mesmo quando o sigilo não se mostrava materialmente necessário. Esse fenômeno, associado à lógica de aversão ao risco e à percepção de que reter informações é mais seguro do que divulgá-las, contribui para a formação de estoques massivos de documentos inacessíveis e para o enfraquecimento da transparência.

No caso brasileiro, a LAI introduziu mecanismos que mitigam parcialmente a profundidade do segredo, como a exigência de publicação anual do rol de informações classificadas por grau de sigilo e a possibilidade de formulação de pedidos de desclassificação. Ainda assim, tais mecanismos apresentam alcance limitado. A publicação do rol não revela o conteúdo dos documentos nem, em regra, os fundamentos concretos da classificação. Ela permite mapear padrões institucionais de sigilo, mas não assegura transparência substantiva sobre as razões da restrição. Em consequência, os instrumentos de controle existentes funcionam mais como sinais indiretos da distribuição do sigilo do que como meios efetivos de escrutínio público.

A controvérsia em torno do Decreto nº 9.690/2019 ilustra de forma paradigmática a fragilidade estrutural desse regime. Ao ampliar significativamente o número de autoridades aptas a classificar informações, inclusive em graus mais elevados de sigilo, o decreto reduzia o controle institucional sobre a restrição e aumentava o risco de banalização da opacidade. A reação social, política e institucional que levou à sua suspensão e posterior revogação demonstrou que a transparência não é conquista estabilizada, mas campo permanente de disputa.

O episódio revelou que a arquitetura normativa da LAI pode ser tensionada por atos infralegais orientados à recentralização do poder de decidir sobre o segredo.

Sucintamente, o regime de classificação previsto na Lei de Acesso à Informação, embora juridicamente estruturado, reproduz assimetrias significativas de poder e de conhecimento. Ao concentrar a autoridade classificatória, restringir os mecanismos de contestação e obscurecer os fundamentos da decisão, ele limita a efetividade do direito à informação e dificulta a formação de uma esfera pública criticamente informada. Para o objeto desta tese, a principal utilidade analítica dessa discussão reside em mostrar que a lógica dos segredos profundos não se esgota nas hipóteses clássicas de segurança do Estado. Ela também oferece chave interpretativa valiosa para compreender como determinadas reservas bancárias, comerciais e estratégicas podem operar, na prática, como formas intensificadas de inacessibilidade institucional no interior de entidades públicas de natureza híbrida.

4.5 Restrições fundadas em normas legais e supralegais

A Lei de Acesso à Informação estabelece que o sigilo de informações públicas somente pode ser instituído por meio de lei formal ou por norma dotada de força jurídica equivalente ou superior. Esse desenho normativo procura assegurar que qualquer restrição ao princípio da publicidade esteja submetida ao processo legislativo democrático, no qual a criação de exceções ao acesso seja objeto de deliberação pública e controle institucional. Em tese, essa exigência funciona como mecanismo de contenção da opacidade, pois impede que órgãos administrativos criem, por iniciativa própria, novas categorias de sigilo não previstas em lei.

Contudo, mesmo com essa tentativa de limitação normativa, o regime de transparência instituído pela LAI convive com um amplo conjunto de sigilos legais específicos já existentes no ordenamento jurídico brasileiro. Muitos desses regimes foram instituídos em contextos normativos anteriores ao paradigma contemporâneo da transparência pública e permanecem plenamente vigentes, produzindo um mosaico regulatório complexo que fragmenta o regime jurídico da informação pública. Entre esses regimes encontram-se, por exemplo, o sigilo fiscal, o sigilo bancário, o sigilo das comunicações, o sigilo das atividades de inteligência, o sigilo industrial, a proteção de softwares e direitos autorais, os sigilos profissionais e o sigilo judicial. Esse conjunto normativo heterogêneo cria múltiplos pontos de interseção com a LAI, dificultando a aplicação uniforme do princípio da publicidade.

A complexidade desse arranjo normativo é agravada pelo fato de que cada regime de sigilo possui fundamentos, limites e exceções próprios. O cidadão que solicita uma informação pública pode encontrar, diante de si, não apenas a Lei de Acesso à Informação, mas também

um conjunto de normas técnicas e jurídicas que exigem elevado grau de especialização para serem compreendidas. Esse cenário produz significativa assimetria cognitiva entre os requerentes e os órgãos respondentes, pois a Administração Pública dispõe de quadros técnicos especializados capazes de interpretar, articular e mobilizar diferentes regimes de sigilo na justificativa das negativas de acesso.

O sigilo bancário oferece exemplo particularmente ilustrativo dessa complexidade. Previsto na Lei Complementar nº 105/2001, ele estabelece que as instituições financeiras devem preservar o sigilo de suas operações ativas e passivas e dos serviços prestados aos clientes. A finalidade principal dessa proteção consiste em resguardar a privacidade das relações financeiras e a segurança das operações econômicas. Entretanto, quando operações financeiras envolvem recursos públicos, programas governamentais ou políticas públicas executadas por instituições estatais, surgem tensões relevantes entre a proteção da confidencialidade e o princípio da transparência administrativa.

Essas tensões tornam-se evidentes quando se analisa a divulgação de dados relacionados a operações financeiras realizadas com recursos públicos ou vinculadas à implementação de políticas públicas. Nesses casos, a invocação do sigilo bancário pode entrar em conflito com o interesse público na fiscalização da gestão de recursos estatais, na avaliação de políticas públicas e no acompanhamento das decisões administrativas que afetam coletividades inteiras. A delimitação entre o que constitui operação financeira protegida e o que representa informação de interesse público passa, então, a depender de interpretações jurídicas complexas e frequentemente controversas.

A dificuldade decorre do fato de que os regimes de sigilo e o regime de transparência operam segundo lógicas normativas distintas. Enquanto a LAI parte do pressuposto de que a publicidade é a regra e o sigilo a exceção, muitos regimes específicos de confidencialidade foram estruturados sob lógica inversa, orientada prioritariamente à proteção da informação. A lei de acesso não oferece metodologia suficientemente detalhada para resolver conflitos entre esses regimes concorrentes. Na ausência de critérios claros de ponderação, a decisão sobre qual norma deve prevalecer frequentemente é transferida para o âmbito administrativo ou judicial, o que amplia a margem interpretativa das autoridades públicas.

A consequência desse arranjo normativo é a concentração interpretativa nas mãos da própria Administração Pública. Diante da coexistência de múltiplos regimes de sigilo, os agentes estatais passam a desempenhar papel central na definição dos limites da publicidade. São eles que avaliam a incidência das normas concorrentes, interpretam seus alcances e justificam a eventual restrição do acesso. O resultado é um sistema no qual a decisão sobre a

transparência não depende apenas da existência de normas, mas também da capacidade institucional de interpretá-las e aplicá-las.

Essa concentração interpretativa aprofunda a assimetria entre os participantes do procedimento de acesso à informação. De um lado encontra-se o cidadão requerente, que geralmente apresenta demanda pontual e dispõe de conhecimento limitado sobre os regimes jurídicos aplicáveis. De outro lado encontra-se a Administração, que opera de forma contínua dentro do sistema, acumula expertise técnica e jurídica e possui recursos institucionais para sustentar suas decisões. A disputa pelo acesso à informação ocorre, portanto, em campo desigual, no qual a autoridade administrativa detém vantagens estruturais significativas.

Essa dinâmica pode ser analisada à luz da teoria dos litigantes frequentes e eventuais, desenvolvida por Marc Galanter. Segundo o autor, sistemas jurídicos tendem a favorecer atores que participam reiteradamente do processo decisório, pois esses atores acumulam experiência, desenvolvem estratégias institucionais, operam com economias de escala e conseguem influenciar a própria interpretação das regras. Já os litigantes ocasionais enfrentam custos mais elevados de mobilização, menor domínio procedimental e menor capacidade de antecipar os resultados das disputas.

No contexto do regime de acesso à informação, os órgãos públicos funcionam como litigantes frequentes. Lidam rotineiramente com pedidos de acesso, desenvolvem padrões de resposta, constroem repertórios argumentativos e contam com assessoria técnica especializada. O cidadão, ao contrário, aparece no sistema de forma episódica, geralmente motivado por demanda específica e sem experiência acumulada na interpretação das normas que regem o procedimento. Essa diferença estrutural de posição tende a favorecer decisões que preservam o status institucional da Administração e dificultam a contestação das negativas.

A teoria de Galanter (1974, p. 98–100) descreve diversas vantagens associadas aos litigantes habituais. Esses atores possuem maior acesso a especialistas, operam com custos marginais reduzidos em cada caso específico, desenvolvem estratégias de longo prazo e podem influenciar a formulação das regras que governam o próprio sistema. Quando essas características são transpostas para o regime da LAI, torna-se possível compreender como a Administração Pública pode consolidar interpretações dominantes sobre os limites da publicidade, restringindo o acesso não apenas por decisões pontuais, mas também pela construção de padrões interpretativos institucionalizados.

Essa dinâmica de concentração interpretativa também pode ser relacionada ao fenômeno descrito por Bruce Ackerman como constitucionalismo executivo. O conceito refere-se ao fortalecimento de estruturas jurídicas internas ao Poder Executivo responsáveis por produzir

interpretações normativas que orientam a atuação administrativa antes mesmo de eventual controle judicial. Essas interpretações, frequentemente apresentadas como pareceres técnicos ou orientações jurídicas internas, passam a moldar o comportamento institucional dos órgãos públicos e a definir, na prática, os limites operacionais de determinadas normas.

No contexto brasileiro, funções dessa natureza são desempenhadas por órgãos de assessoramento jurídico vinculados ao Executivo, responsáveis por interpretar normas e orientar a atuação administrativa. Embora tais estruturas possuam alta qualificação técnica, sua posição institucional dentro do próprio Poder Executivo pode limitar sua independência interpretativa. Em determinadas circunstâncias, pareceres jurídicos e orientações administrativas podem acabar funcionando como instrumentos de legitimação de decisões políticas previamente adotadas, conferindo aparência de neutralidade técnica a escolhas que possuem impacto direto sobre o regime de transparência.

Esse fenômeno torna-se particularmente relevante quando se observa que interpretações administrativas podem expandir ou restringir, na prática, o alcance do direito de acesso à informação. Ao definir como determinadas normas devem ser aplicadas, órgãos jurídicos internos podem influenciar o modo como os agentes públicos respondem aos pedidos de acesso, estabelecendo padrões interpretativos que se difundem por toda a Administração. O resultado é a formação de um campo hermenêutico no qual o poder de interpretar a norma torna-se, simultaneamente, poder de definir os limites da publicidade.

Basicamente, a coexistência entre a Lei de Acesso à Informação e diversos regimes jurídicos paralelos de sigilo cria um ambiente normativo complexo no qual a transparência depende não apenas da existência de regras formais, mas também da forma como essas regras são interpretadas e aplicadas. A multiplicidade de sigilos legais, a complexidade técnica das normas e a concentração interpretativa nas mãos da Administração contribuem para a formação de um sistema em que o acesso à informação se transforma em campo de disputa hermenêutica. Nesse campo, o Estado dispõe de vantagens estruturais significativas, enquanto o cidadão enfrenta barreiras cognitivas, procedimentais e institucionais que limitam a efetividade do direito fundamental à informação.

4.6 Dados pessoais e a proteção da esfera privada: a interseção entre a LAI e a LGPD

O avanço das tecnologias da informação e a ampliação da capacidade estatal de coletar, armazenar, cruzar e processar dados vêm produzindo transformação profunda na relação entre Administração Pública, cidadania e privacidade. Esse fenômeno, frequentemente associado a promessas de eficiência administrativa, racionalização procedimental e personalização de

políticas públicas, também intensifica riscos relevantes à esfera privada dos indivíduos. Como propõe Banisar (2020), esses riscos podem ser examinados a partir de diferentes dimensões da privacidade, entre as quais se destacam a privacidade informacional, relacionada a dados pessoais, financeiros e cadastrais; a privacidade corpórea, vinculada a dados biométricos, genéticos e de saúde; a privacidade comunicacional, ligada ao sigilo das interações digitais; e a privacidade territorial, concernente à vigilância sobre deslocamentos e ocupação de espaços.

A interseção entre essas esferas e o regime jurídico da Lei de Acesso à Informação suscita questões particularmente complexas. Grande parte desses dados encontra-se sob a guarda de órgãos e entidades públicas e, em princípio, pode ser objeto de pedidos de acesso formulados por terceiros ou mesmo de compartilhamento interinstitucional. Se essa circulação não for juridicamente disciplinada com rigor, a LAI corre o risco de ser instrumentalizada não como mecanismo de controle do Estado pela sociedade, mas como via indireta de exposição de indivíduos, exploração de dados pessoais e intensificação de práticas de vigilância. Nessa hipótese, a lógica democrática do acesso se inverte: em vez de viabilizar a fiscalização do poder público, o sistema pode contribuir para a supervisão difusa da vida privada dos cidadãos (Solove, 2022; Newell, 2015).

Esse risco não é meramente abstrato. A experiência brasileira já revelou episódios concretos de uso indevido ou desvio de finalidade na circulação de dados pessoais em poder do Estado. Um caso emblemático ocorreu em 2013, quando foi firmado acordo de cooperação entre a Justiça Eleitoral e entidade privada de análise de crédito, prevendo o compartilhamento de dados de mais de 140 milhões de eleitores adultos. A reação pública foi intensa, e o acordo acabou revisto, mas o episódio evidenciou a fragilidade dos mecanismos institucionais de contenção do uso secundário de dados pessoais e a insuficiência de salvaguardas materiais para impedir sua apropriação por finalidades estranhas ao propósito originário da coleta. Em instituições públicas de grande escala, responsáveis pela custódia de bases massivas de dados sociais, financeiros e cadastrais, os riscos de desvio de finalidade, uso secundário indevido e exposição indevida de titulares tornam-se ainda mais agudos.

A complexidade do problema aumenta quando se consideram hipóteses em que a própria legislação autoriza o compartilhamento de dados pessoais sem ordem judicial, com base em finalidades estatais reputadas legítimas. A controvérsia em torno da Lei nº 13.344/2016, no âmbito da ADI nº 5.642, ilustra com clareza esse ponto. Ao permitir, em determinadas circunstâncias, a transmissão de dados de usuários por empresas de telecomunicações a órgãos de persecução estatal sem autorização judicial prévia, a norma reabre o debate sobre a expectativa legítima de finalidade no tratamento dos dados e sobre os limites constitucionais da

autodeterminação informativa. Ainda que o caso se situe fora do regime específico da LAI, ele demonstra que o problema da circulação estatal de dados pessoais não se reduz à transparência administrativa, mas integra disputa mais ampla sobre os limites do poder informacional do Estado.

Nesse cenário, a Lei de Acesso à Informação não pode ser interpretada isoladamente. Sua aplicação exige diálogo sistemático com os princípios e regras de proteção de dados pessoais, de modo a impedir que o direito de acesso seja convertido em instrumento de vigilância, rastreamento ou exposição indevida da vida privada. A vocação democrática da LAI permanece vinculada ao controle do poder público, e não à facilitação de formas horizontais de monitoramento social dos indivíduos. Essa distinção é central sobretudo em contextos institucionais nos quais o Estado concentra informações altamente sensíveis sobre milhões de pessoas, como ocorre em entidades públicas responsáveis pela operacionalização de benefícios sociais, fundos estatais, crédito habitacional e serviços financeiros de ampla capilaridade.

A tensão entre transparência e privacidade torna-se especialmente sensível quando envolve a identidade de denunciantes de boa-fé. Em análise anterior, já sustentei que o paradigma normativo alterou-se significativamente com a entrada em vigor da LAI. A jurisprudência anterior que tratava o sigilo da identidade do denunciante como incompatível com a vedação constitucional ao anonimato deve ser reinterpretada à luz de um regime jurídico que reconhece a proteção da identidade como elemento funcional à própria efetividade do controle social. A proteção do denunciante de boa-fé não se opõe à transparência. Em determinados contextos, ela a viabiliza, ao criar condições mínimas para que irregularidades venham à tona sem que o indivíduo seja exposto a retaliações, constrangimentos ou riscos pessoais.

Essa perspectiva demonstra que o acesso à informação e a proteção de dados pessoais não se encontram em relação de exclusão recíproca. Como observa Mendel (2019), a proteção das informações pessoais constitui a outra face do direito à informação quando o Estado é o custodiante dos dados. Transparência e privacidade, sob esse prisma, não são polos antagônicos, mas dimensões complementares de um mesmo arranjo democrático, desde que estruturadas por critérios de finalidade, proporcionalidade e necessidade. A dificuldade não reside em escolher entre um valor e outro, mas em construir critérios institucionais capazes de harmonizá-los sem sacrificar o núcleo de nenhum deles.

Solove (2022) critica, com razão, o que denomina “paradigma do segredo”, isto é, a tendência de reduzir a discussão a uma oposição binária entre acesso irrestrito e sigilo absoluto. Essa dicotomia, além de simplificadora, favorece soluções normativas inadequadas, pois ignora

zonas intermediárias de proteção e acesso. Para superar essa limitação, o autor propõe a ideia de acesso condicional a informações de natureza pessoal, segundo a qual determinados dados podem ser divulgados apenas quando houver interesse público qualificado diretamente relacionado ao controle da atuação estatal. Nessa chave, o simples fato de uma informação estar em poder do Estado, ou mesmo ter sido anteriormente exposta, não a converte automaticamente em dado público irrestrito.

Essa formulação é especialmente útil para instituições estatais que operam com grandes volumes de dados pessoais em contextos simultaneamente administrativos e financeiros. Nelas, a invocação genérica do interesse público pode servir tanto para justificar a publicidade quanto para mascarar exposições indevidas. A resposta adequada não consiste nem na blindagem absoluta nem na abertura indiscriminada, mas na construção de procedimentos de ponderação materialmente controláveis, capazes de distinguir, por exemplo, a divulgação de critérios de decisão administrativa, indicadores agregados e padrões de atuação institucional, da exposição indevida de dados individualizados de titulares.

A proteção das informações pessoais, no regime da LAI, não depende de classificação formal específica. O artigo 31 estabelece proteção presumida a informações relativas à intimidade, vida privada, honra, imagem e demais liberdades e garantias individuais, mesmo quando tais informações estejam sob guarda do Estado. A lógica dessa proteção reside no reconhecimento de que a titularidade da informação pessoal não se transfere à Administração pelo simples fato de o dado encontrar-se em seus arquivos. O poder público é custodiante, não proprietário da esfera privada do cidadão.

Ainda assim, a relação entre sigilo e proteção não é automática. Como demonstrado por Diniz (2015), o segredo documental pode, em certos contextos, operar não para proteger o titular da informação, mas para encobrir práticas estatais arbitrárias ou eticamente problemáticas. Em determinadas situações, a preservação do sigilo documental contribui para manter invisíveis condutas abusivas do próprio Estado, especialmente quando a informação pessoal está imbricada com atos administrativos lesivos, discriminatórios ou potencialmente ilegais. Isso mostra que a proteção da privacidade, quando aplicada de maneira indiscriminada, pode ser instrumentalizada não para proteger os cidadãos, mas sim os próprios agentes públicos e a opacidade institucional que os cerca.

A experiência decisória no âmbito do sistema federal de acesso à informação confirma essa ambivalência. Em alguns casos, a autoridade supervisora já negou o acesso à identidade de agentes estatais que teriam praticado consultas indevidas em registros sensíveis, sob o fundamento de prevalência da privacidade funcional dos envolvidos. Em outros, reconheceu o

interesse público na divulgação de dados remuneratórios ou de informações funcionais de empregados e agentes vinculados a entidades públicas, especialmente quando relacionadas ao uso de recursos públicos. Entre esses casos, destacam-se decisões que admitiram a divulgação de informações sobre remuneração compensatória de empregados de instituição financeira pública federal, remuneração média de empregados de empresa pública e identificação de trabalhadores aderentes a programas de desligamento incentivado (OGU, 2015a; OGU, 2017a; OGU, 2016a).

Esses precedentes são particularmente relevantes para o objeto desta tese. Eles demonstram que, em entidades estatais de natureza híbrida, a tensão entre privacidade e transparência não é periférica, mas estruturante. De um lado, tais organizações administram recursos públicos, executam políticas de grande impacto social e estão sujeitas à exigência de publicidade. De outro, custodiam dados pessoais, financeiros e funcionais em larga escala, operando em ambientes regulatórios que também exigem confidencialidade, proteção de dados e segurança informacional. A inexistência de critérios objetivos suficientemente densos para resolver essa tensão amplia a margem decisória da Administração e fragiliza a previsibilidade do sistema.

A promulgação da Lei nº 13.709/2018 introduziu novo marco regulatório nesse debate. A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais detalha princípios, bases legais, deveres e limites para o tratamento de dados pessoais no setor público e no setor privado, reforçando a centralidade da finalidade, da necessidade, da adequação e da segurança no uso das informações. A distinção entre dados pessoais comuns e dados pessoais sensíveis, bem como a exigência de vinculação do tratamento a finalidades específicas e legítimas, reconfigura diretamente a aplicação da LAI. A partir da LGPD, a publicidade estatal já não pode ser pensada apenas em termos de abertura documental, mas também em termos de conformidade com as finalidades que legitimam a coleta, a guarda, o tratamento e a eventual divulgação dos dados.

No caso de entidades públicas que concentram bases massivas de dados de usuários, beneficiários, clientes e empregados, a LGPD funciona como filtro substantivo adicional no regime de acesso à informação. Ela exige que qualquer divulgação de dados pessoais seja justificada à luz de finalidade específica, base legal adequada e compatibilidade com o interesse público efetivamente demonstrado. Nessa medida, a proteção de dados reconfigura a ponderação entre publicidade e reserva, tornando insuficiente a simples invocação abstrata da transparência. O dever de abertura permanece, mas passa a conviver com a necessidade de justificar, de maneira mais rigorosa, o tratamento e a circulação de informações individualizadas.

Concisamente, a interseção entre LAI e LGPD revela que a efetividade do direito à informação depende da construção de hermenêutica institucional capaz de articular transparência e proteção de dados sem reduzir nenhum desses valores a obstáculo absoluto do outro. Em organizações públicas de alta capilaridade social e intensa custódia de dados pessoais, essa articulação não é apenas problema teórico, mas requisito concreto de legitimidade democrática. A transparência, nesse contexto, só é compatível com o Estado de Direito quando se mantém orientada ao controle da atuação estatal e não à exposição indiscriminada da vida privada dos cidadãos.

4.7 A materialidade do registro como instrumento de poder: formas documentais e controle institucional

A obtenção de informações por meio da Lei de Acesso à Informação, ainda que juridicamente relevante e democraticamente valiosa, não elimina as estruturas de poder que condicionam a produção, o registro, a seleção e a circulação dos dados em poder do Estado. Em muitos casos, o cidadão efetivamente consegue acessar documentos, relatórios, planilhas, pareceres ou manifestações administrativas. Esse resultado pode e deve ser reconhecido como expressão concreta da cidadania ativa e do controle social. Ainda assim, a informação disponibilizada permanece inscrita em uma lógica institucional anterior, marcada por escolhas documentais, critérios de arquivamento, linguagens técnicas e filtros organizacionais que moldam aquilo que será conhecido, em que forma será conhecido e sob quais condições será interpretado.

As informações acessíveis pela LAI são, por definição, aquelas previamente produzidas, registradas, conservadas e disponibilizadas segundo padrões estabelecidos pelas próprias instituições públicas. O direito de acesso, nesse sentido, incide sobre um universo documental cuja existência já é resultado de decisões administrativas pretéritas. Isso significa que a transparência não rompe, por si só, com a assimetria de poder informacional entre Estado e sociedade. Em determinadas circunstâncias, pode até reforçá-la, ao oferecer abertura regulada e controlada, sem alterar o monopólio institucional sobre a definição do que será documentado, do que permanecerá informal, do que será descartado e do que será elevado à condição de memória oficial.

Essa ambiguidade foi capturada com precisão por Dery (1998), ao observar que os documentos oficiais possuem natureza paradoxal. Ao mesmo tempo em que servem para limitar o arbítrio dos agentes públicos, também fixam interpretações autorizadas da realidade e estabilizam versões institucionais dos fatos. O monopólio da forma escrita, nesse contexto, não

apenas descreve a realidade administrativa, mas a constitui, produzindo aquilo que se pode chamar de realidade documentalmente reconhecida. O que não é registrado tende a ser tratado como inexistente ou juridicamente irrelevante; o que é registrado adquire, por sua vez, o estatuto de verdade administrativa legitimada.

Essa percepção é aprofundada por Arlette Farge (2009, p. 92), ao descrever os arquivos como espaços de falas capturadas pelo poder. Os documentos não são reflexos neutros e exaustivos dos acontecimentos, mas recortes seletivos produzidos por agentes situados, segundo critérios de relevância, conveniência, legalidade e inteligibilidade institucional. Nenhum documento produz sentido por si mesmo. Ele expressa uma posição, um enquadramento, uma expectativa, uma intenção de registrar ou de silenciar determinados aspectos da realidade. O arquivo, assim, não é simples depósito da verdade, mas arena de constituição e sedimentação de narrativas autorizadas.

Daí decorre consequência decisiva para o direito à informação. O acesso a documentos públicos não equivale ao acesso pleno à verdade do processo administrativo. O que se obtém, muitas vezes, são fragmentos institucionalmente estabilizados de uma narrativa já mediada por regras de produção documental, por decisões de registro e por linguagens técnicas que delimitam o que merece ser formalizado. A LAI, nesse sentido, não dissolve as disputas simbólicas em torno da informação pública, mas reinscreve tais disputas em novo campo normativo, no qual o controle social passa a depender não apenas do direito de requerer documentos, mas também da capacidade crítica de interpretar aquilo que foi registrado e, sobretudo, aquilo que permaneceu fora do registro.

Essa limitação é especialmente relevante em instituições públicas complexas, de alta capilaridade e intensa produção decisória, nas quais grande parte dos processos relevantes se forma por meio de notas técnicas preliminares, pareceres internos, minutas, rascunhos, planilhas de trabalho, comunicações intersetoriais e manifestações ainda não consolidadas. Em organizações dessa natureza, os documentos finais nem sempre revelam integralmente o itinerário argumentativo, os dissensos internos, os critérios efetivamente utilizados ou as motivações práticas que conduziram à decisão. A publicidade da etapa final pode, assim, ocultar a trajetória decisória real, produzindo transparência apenas sobre o resultado consolidado, e não sobre o processo que o gerou.

A teoria democrática do acesso à informação costuma associar a publicidade àquilo que Robert Dahl chamou de compreensão iluminada, isto é, à possibilidade de que os cidadãos compreendam de forma adequada os assuntos de interesse coletivo e, com base nisso, participem de maneira mais igualitária do processo político. No entanto, essa expectativa

depende da suposição de que as informações disponibilizadas estejam relativamente livres das assimetrias de poder que condicionaram sua produção, o que, como se demonstrou ao longo deste capítulo, é hipótese empiricamente frágil. A informação pública não emerge em ambiente neutro. Ela é produzida sob condições institucionais específicas e submetida a filtros normativos, procedimentais e documentais que delimitam sua forma e seu alcance.

Essa dinâmica pode ser compreendida à luz da dimensão produtiva do poder, tal como formulada por Michel Foucault. O poder não atua apenas por repressão ou interdição, mas também pela produção de saberes, categorias, arquivos e regimes de verdade. A política de transparência, nessa perspectiva, pode funcionar simultaneamente como abertura e como normalização. Ao oferecer acesso condicionado à informação, o Estado constrói aparência de disponibilidade e responsividade, mas preserva, em grande medida, sua posição privilegiada na produção dos registros e na administração dos circuitos documentais. A transparência, então, corre o risco de operar como técnica de legitimação de uma abertura controlada, e não necessariamente como instrumento de redistribuição do poder informacional.

A literatura internacional mostra que as burocracias estatais podem adaptar-se às leis de acesso não apenas por meio de negativas formais, mas também pela reconfiguração da própria forma documental. Sharma (2023, p. 310), em estudo sobre a experiência indiana, demonstra que agentes públicos alteram a relação entre escrita e oralidade em seu trabalho cotidiano, modificando deliberadamente o que registram e como registram, justamente para evitar a exposição pública e preservar margens de anonimato burocrático. Nessa lógica, a opacidade não decorre apenas da retenção do documento já existente, mas da decisão estratégica de não produzir determinados registros, de informalizar deliberações ou de deslocar discussões relevantes para espaços não documentados.

Esse fenômeno permite compreender que a forma documental não é neutra nem meramente técnica. Ela constitui campo de disputa política e simbólica. Os documentos oficiais são artefatos de poder que não apenas armazenam informações, mas estruturam o modo como a realidade administrativa pode ser conhecida. Quando determinadas comunicações permanecem orais, quando divergências internas deixam de ser registradas, quando pareceres preparatórios são descartados ou quando anotações relevantes não ingressam no processo formal, reduz-se a possibilidade de reconstrução crítica do itinerário decisório. O acesso, então, incide sobre um produto já depurado, já institucionalizado, já compatível com a imagem formal que a organização deseja apresentar de si mesma.

Essa crítica ganha densidade especial quando se analisam os chamados documentos preparatórios. A Lei nº 12.527/2011 e seu decreto regulamentador excluem da regra geral de

publicidade, até a edição do ato ou decisão final, os documentos preparatórios e as informações neles contidas. Embora essa restrição encontre amparo legal, ela limita a transparência justamente no momento em que a informação seria mais útil para participação, contestação e deliberação social. Se o acesso só se materializa após a consolidação da decisão, o espaço de influência cidadã sobre o processo administrativo torna-se substancialmente reduzido.

A prática administrativa confirma esse problema. Em diferentes oportunidades, a autoridade supervisora do sistema federal de acesso à informação já negou acesso a documentos sob o fundamento de que se tratavam de peças preparatórias de processos ainda em curso, de minutas sem valor documental consolidado ou de papéis de trabalho não aptos a integrar o regime de publicidade. Essa lógica é particularmente sensível em instituições que operam com processos técnicos complexos, nos quais as minutas de parecer, os registros preliminares, os papéis de trabalho e as notas internas podem revelar, com muito mais precisão do que a decisão final, os critérios efetivamente mobilizados, os conflitos argumentativos e as razões institucionais reais que conduziram ao resultado.

No caso da organização analisada nesta tese, esse aspecto assume importância metodológica decisiva. Em processos relativos a operações financeiras, gestão de fundos públicos, concessão de crédito, programas habitacionais ou execução de políticas sociais, é justamente o conjunto de registros preparatórios que frequentemente permite compreender a trajetória decisória efetiva. Pareceres preliminares, anotações técnicas, minutas de encaminhamento e papéis de trabalho podem revelar muito mais sobre motivações institucionais, critérios de seleção, ponderações jurídicas e racionalidades administrativas do que o ato final já depurado e formalizado. A exclusão desses documentos do âmbito da publicidade, ainda que formalmente justificada, permite que a trajetória decisória permaneça parcialmente oculta, mesmo quando o acesso formal ao documento final é concedido.

Essa dinâmica transforma a materialidade do registro em barreira final ao escrutínio democrático. Mesmo quando os filtros normativos, procedimentais e recursais são superados, o poder de decidir o que será documentado, em que linguagem será documentado e em que estágio do processo se tornará acessível continua concentrado na instituição. A transparência, nesse contexto, pode converter-se em abertura seletiva, limitada àquilo que já foi institucionalmente consolidado e tornado compatível com a narrativa oficial da decisão.

De forma sucinta, a forma documental da informação pública não é simples meio neutro de registro, mas instrumento de poder que condiciona o próprio campo do visível. A efetividade da Lei de Acesso à Informação não depende apenas da possibilidade formal de requerer documentos, mas também da democratização dos processos de produção, arquivamento,

estabilização e interpretação dos registros públicos. Em instituições públicas altamente complexas e intensamente documentais, a barreira final à transparência pode residir menos na negativa explícita de acesso e mais na forma como o Estado seleciona, organiza e disponibiliza aquilo que aceita transformar em documento.

4.8 As limitações do regime sancionatório da LAI: fragilidades normativas

Como discutido no primeiro capítulo, o conceito de transparência, em sua formulação mais robusta, compreende duas dimensões fundamentais: a obrigação de prestar contas (*answerability*) e a possibilidade de sanção ou responsabilização em caso de descumprimento das normas (*enforcement*). Até este ponto da análise, a investigação concentrou-se na primeira dimensão, examinando os mecanismos institucionais de transparência e de acesso à informação como instrumentos de controle social e de deliberação pública. A partir desta seção, o foco desloca-se para a segunda dimensão, isto é, para o sistema sancionatório da Lei de Acesso à Informação e para os dispositivos normativos e institucionais destinados a assegurar, de forma coercitiva, o cumprimento das obrigações legais por parte dos agentes públicos.

A preocupação com a efetividade das normas e com a execução das decisões administrativas constitui um dos pilares centrais do Estado de Direito. Como observa Carvalho Netto (2003, p. 146), “os direitos humanos em abstrato nada significam, pois precisam da densificação da ética e da efetividade que tanto o Direito quanto a política precisam lhes emprestar”. O Direito, nesse sentido, não se limita à proclamação formal de direitos, mas deve estruturar mecanismos institucionais capazes de garantir sua concretização. A legitimidade da ordem jurídica depende justamente da capacidade do Estado de converter normas em práticas efetivas, assegurando que os direitos reconhecidos sejam também exercidos e protegidos.

Antes de examinar especificamente o sistema sancionatório da LAI, é necessário esclarecer o conceito de cumprimento normativo. Taylor e Kapiszewski (2023), ao analisarem o cumprimento de decisões judiciais, argumentam que, apesar da diversidade de definições existentes na literatura, há relativo consenso em torno da ideia de que o cumprimento envolve uma mudança de comportamento, ativa ou passiva, por parte de um agente político em resposta a uma decisão externa. Essa mudança de comportamento busca alinhar a conduta do agente à norma ou decisão que lhe foi dirigida. No caso das decisões judiciais, os autores definem cumprimento como a plena execução de ações ordenadas ou a plena abstenção de ações proibidas em uma ou mais decisões judiciais (Taylor & Kapiszewski, 2023, p. 806).

Importa destacar que os autores rejeitam uma concepção binária de cumprimento, segundo a qual uma norma seria simplesmente obedecida ou descumprida. Em vez disso,

propõem uma abordagem graduada, na qual o cumprimento pode assumir diferentes níveis de intensidade, variando conforme o grau de aderência do comportamento do agente à decisão normativa. Essa perspectiva é particularmente útil para a análise da LAI, pois permite compreender que as obrigações de transparência podem ser cumpridas de forma parcial, seletiva ou estratégica. A efetividade da norma depende, portanto, não apenas de sua existência formal, mas da capacidade do sistema institucional de induzir comportamentos compatíveis com seus objetivos.

No contexto da LAI, o cumprimento das regras pode manifestar-se por diferentes práticas institucionais, como a disponibilização ativa de dados, a resposta tempestiva a pedidos de acesso, a fundamentação adequada de negativas ou a observância dos prazos e procedimentos recursais. A análise do sistema sancionatório busca, portanto, avaliar em que medida o ordenamento jurídico brasileiro dispõe de mecanismos capazes de assegurar essa adesão efetiva e quais são os limites institucionais, normativos e culturais que comprometem a responsabilização de agentes públicos que violam o direito à informação.

A Lei de Acesso à Informação estabelece, em seu art. 32, um conjunto de condutas que podem ensejar responsabilização administrativa, civil e penal quando praticadas por agentes públicos. Entre essas condutas encontram-se a recusa injustificada de fornecimento de informação solicitada, o retardamento deliberado da resposta, o fornecimento de dados incompletos ou incorretos, a destruição ou alteração de informações sob guarda institucional, a imposição de sigilo com o objetivo de obter vantagem pessoal ou de terceiros e a ocultação de documentos relacionados a violações de direitos humanos. Essas hipóteses normativas foram concebidas para assegurar que o direito de acesso à informação não seja apenas uma prerrogativa formal, mas um direito dotado de efetividade coercitiva.

Entretanto, como argumentado em estudo anterior (Cunha Filho e Xavier, 2024), as sanções previstas na LAI não excluem a possibilidade de responsabilização por outras vias normativas, como a Lei de Improbidade Administrativa ou o Código Penal. Na prática, contudo, observa-se que esses outros regimes sancionatórios incidem com muito mais frequência sobre violações de deveres de sigilo do que sobre omissões ou negativas indevidas de publicidade. Crimes contra a inviolabilidade de segredos ou infrações relacionadas à quebra de confidencialidade tendem a receber tratamento jurídico mais severo do que a recusa injustificada de fornecer informações públicas.

Essa assimetria revela uma inversão de prioridades no sistema sancionatório. Embora o regime jurídico da LAI estabeleça a publicidade como regra e o sigilo como exceção, o aparato punitivo existente protege com maior rigor a preservação do segredo do que a promoção da

transparência. Em instituições que operam com informações financeiras ou dados pessoais sensíveis, essa assimetria produz incentivos institucionais claros. O risco jurídico associado à divulgação indevida de informações sigilosas tende a ser percebido como substancialmente maior do que o risco decorrente da negativa indevida de acesso. Nessas circunstâncias, a escolha institucional mais segura para o agente público frequentemente consiste em negar ou restringir o acesso à informação, pois o custo potencial da divulgação pode superar, em muito, o custo prático da negativa.

Outro obstáculo relevante à efetividade do sistema sancionatório da LAI reside na indeterminação normativa de seus dispositivos punitivos. A lei delega aos implementadores, como gestores, corregedorias e comissões disciplinares, a tarefa de interpretar cláusulas amplas e abstratas, sem fornecer critérios objetivos para aferir o descumprimento da norma. Essa vagueza compromete a previsibilidade do sistema e dificulta a responsabilização efetiva.

Como argumentam Staton e Vanberg (2018), o custo político e institucional do descumprimento de uma norma é inversamente proporcional à facilidade de demonstrar que ela foi violada. Essa demonstração depende, em grande medida, da precisão normativa. Quando as regras são vagas ou ambíguas, torna-se difícil estabelecer com clareza quando houve efetivo descumprimento, o que reduz o custo da inobservância e enfraquece o poder coercitivo da norma. Nas palavras dos autores, a vagueza normativa reduz o custo do descumprimento, pois, quando uma decisão é suficientemente imprecisa, pode não ser evidente que um agente político esteja efetivamente violando suas disposições (Staton & Vanberg, 2018, p. 507).

No regime jurídico da LAI, essa dificuldade manifesta-se, por exemplo, em cláusulas que permitem a negativa de acesso com base em critérios como “pedido genérico”, “pedido desproporcional” ou “pedido desarrazoado”. Esses conceitos jurídicos indeterminados criam zonas interpretativas amplas, nas quais a controvérsia deixa de se concentrar na verificação objetiva dos fatos e passa a envolver disputas hermenêuticas sobre o significado e a aplicação desses conceitos. Nessas circunstâncias, a responsabilização do agente público torna-se improvável, pois a ausência de parâmetros normativos objetivos dificulta a demonstração inequívoca de descumprimento.

A punição, nesse cenário, tende a ocorrer apenas quando a violação da norma é manifesta, inequívoca e documentalmente comprovada. Para verificar empiricamente essa hipótese, foram realizados pedidos de acesso à informação dirigidos aos órgãos mais demandados no sistema federal da LAI, bem como à Controladoria-Geral da União, responsável pela supervisão e eventual responsabilização de agentes do Poder Executivo federal.

Os resultados obtidos confirmam a hipótese de baixa incidência de responsabilização formal. Banco do Brasil, Banco Central, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Ministério da Educação, Ministério da Saúde e Agência Nacional de Energia Elétrica informaram não ter instaurado qualquer procedimento de apuração por descumprimento da LAI entre maio de 2012 e setembro de 2018. A própria Controladoria-Geral da União declarou não ter instaurado nenhum processo administrativo disciplinar contra autoridades federais por violação da lei no mesmo período.

Entre as instituições financeiras consultadas, apenas uma registrou qualquer indício de apuração disciplinar relacionada à Lei de Acesso à Informação. A instituição informou a existência de uma única ocorrência em análise, com possibilidade de instauração de processo administrativo disciplinar. Mesmo nesse caso, tratava-se apenas de fase preliminar de avaliação, sem registro de processo efetivamente instaurado ou de sanção aplicada. Esse dado ilustra de forma eloquente a baixa densidade punitiva do regime sancionatório da LAI. Mesmo em organizações que recebem elevado volume de pedidos de acesso, não se identificam registros sistemáticos de responsabilização administrativa por negativa indevida de informação.

Outro exemplo relevante foi relatado pelo Instituto Nacional do Seguro Social, que informou ter instaurado um único processo disciplinar relacionado à LAI. Contudo, esse procedimento não dizia respeito à negativa indevida de acesso, mas a uma suposta violação de sigilo por parte de servidor público. Esse caso reforça o padrão anteriormente identificado: o sistema sancionatório tende a mobilizar-se com maior intensidade quando está em jogo a proteção do sigilo, e não quando se trata da garantia da publicidade.

Os dados empíricos apresentados revelam, portanto, um cenário institucional preocupante. Em um período superior a seis anos, apenas duas investigações formais foram instauradas por descumprimento da LAI entre os principais órgãos da Administração Pública federal. Essa estatística dificilmente pode ser interpretada como evidência de plena conformidade normativa. A hipótese mais plausível é que violações ocorreram, mas permaneceram invisibilizadas por um sistema que carece de mecanismos eficazes de monitoramento, denúncia, apuração e responsabilização.

Essa constatação sugere que o sistema sancionatório da LAI possui baixa capacidade institucional de detecção e punição de condutas infratoras. A ausência de sanções efetivas sinaliza aos agentes públicos que o custo do descumprimento tende a ser reduzido, o que pode gerar incentivos à negligência, à resistência burocrática ou à opacidade deliberada. Ainda que a punição não seja, isoladamente, o instrumento mais eficaz de conformação de

comportamentos, sua completa ausência compromete a credibilidade do sistema e enfraquece a transparência institucional (Schedler, 1999).

Para que o regime de responsabilização da LAI seja minimamente funcional, é necessário que a punição seja percebida como possibilidade real, ainda que aplicada de forma excepcional. A mera existência de sanções abstratas, desacompanhadas de sua aplicação concreta, não produz efeitos normativos relevantes, pois não altera as expectativas dos agentes nem modifica os incentivos institucionais.

Essa análise dialoga com o argumento de Levitsky e Murillo (2024), segundo os quais, em contextos de fragilidade institucional, a ampla margem de discricionariedade normativa permite que os atores contornem as regras e evitem punições mesmo quando as normas são formalmente robustas. Contudo, essa constatação deve ser interpretada com cautela. O enforcement punitivo é apenas uma das dimensões do cumprimento normativo e, em muitos casos, não é o instrumento mais eficaz de promoção da conformidade.

Como será discutido no capítulo seguinte, a indução de comportamentos compatíveis com a transparência pode ser fortalecida por mecanismos institucionais alternativos, como incentivos positivos, reconhecimento organizacional, capacitação técnica e construção de cultura administrativa orientada à abertura informacional. A baixa utilização de mecanismos punitivos pode, em determinadas circunstâncias, contribuir para a estabilidade normativa ao evitar reações defensivas por parte dos atores regulados.

O ponto central desta análise, contudo, permanece outro. A baixa punitividade não deve ser confundida com cumprimento efetivo. A ausência de sanções pode significar não que as normas estejam sendo amplamente respeitadas, mas que o sistema institucional não está adequadamente estruturado para detectar, processar e punir as violações. Nesse caso, o regime sancionatório deixa de cumprir sua função reguladora e passa a operar sobretudo como elemento simbólico de legitimação normativa, fragilizando a credibilidade da Lei de Acesso à Informação como instrumento de transparência democrática.

4.9 Ambivalências procedimentais e os paradoxos da transparência regulada

O desenho institucional do procedimento e do sistema recursal previsto na Lei de Acesso à Informação revela, com nitidez, as tensões estruturais entre a promessa de abertura e os mecanismos de controle da informação pública. Embora o procedimento formal e as instâncias recursais assegurem, em tese, o exercício do direito de acesso, o poder decisório permanece concentrado em agentes situados nos níveis superiores da estrutura administrativa, cujas posições hierárquicas e vínculos com a direção institucional tendem a produzir resistência à

divulgação de informações potencialmente sensíveis, embaraçosas ou estrategicamente relevantes para a organização. O acesso, assim, não se apresenta como fluxo livre e horizontal de publicidade, mas como abertura regulada e juridicamente condicionada e administrada.

Essa concentração decisória assume contornos ainda mais sensíveis em entidades da Administração indireta que acumulam funções administrativas, financeiras e operacionais de elevada relevância pública. Nesses contextos, a cúpula diretiva não apenas administra a rotina institucional, mas também preserva a coerência da agenda estratégica, a estabilidade reputacional e a governabilidade interna. A definição dos limites da publicidade pode, portanto, converter-se em dimensão da própria gestão política da informação, especialmente em temas ligados à execução de políticas públicas, à administração de fundos estatais, à gestão de benefícios sociais e à realização de operações financeiras de grande impacto coletivo.

Além disso, o sistema processual da LAI opera por meio de cláusulas normativas dotadas de elevada maleabilidade interpretativa, como os critérios de razoabilidade, proporcionalidade e especificidade dos pedidos. Tais categorias funcionam como filtros semânticos que permitem restringir o acesso com base em juízos valorativos formulados pela própria Administração. Ainda que essas cláusulas sejam justificadas pela necessidade de racionalizar o sistema e evitar abusos, sua abertura interpretativa amplia a margem de discricionariedade institucional e dificulta o controle objetivo sobre a legalidade das negativas. Na prática, isso significa que o exercício do direito de acesso não depende apenas da existência formal da norma, mas também da forma como seus conceitos indeterminados são concretizados pelos agentes responsáveis pela triagem e pela revisão dos pedidos.

A tentativa de limitar a classificação do sigilo a três graus formais, reservado, secreto e ultrassecreto, tampouco elimina essa ambivalência. Ao lado dessas categorias legais, proliferam regimes paralelos de restrição e práticas administrativas que, embora não ostentem a forma clássica da classificação, produzem efeitos equivalentes de opacidade. A coexistência entre categorias formais de sigilo, sigilos legais específicos, proteção de dados pessoais, reservas documentais e filtros procedimentais acaba por compor verdadeiro mosaico de exceções, no qual o cidadão se vê diante de um campo normativo fragmentado, móvel e assimétrico. A dificuldade já não está apenas em obter a informação, mas em compreender, com clareza, o regime jurídico que governa sua acessibilidade.

Sinteticamente, o sistema formalizado e codificado da LAI obscurece as fronteiras entre inclusão e exclusão informacional. O que é publicizável e o que permanece resguardado não decorre, em muitos casos, de distinção evidente e previamente estabilizada, mas de sucessivas operações interpretativas, organizacionais e documentais. Essa ambiguidade normativa e

procedimental normaliza a exceção e a transforma em parte integrante do funcionamento cotidiano do sistema, dificultando a identificação objetiva do cumprimento da lei e fragilizando os mecanismos de monitoramento, controle e responsabilização.

Vista sob esse ângulo, a análise do sistema formal conduz, inicialmente, a uma avaliação crítica e mesmo pessimista. Que alcance efetivo pode ter uma lei de acesso à informação atravessada por tantos filtros, ressalvas, zonas cinzentas e mecanismos de contenção? Essa objeção, embora pertinente, deve ser matizada. O primeiro elemento de matização consiste em reconhecer que a transparência não precisa ser absoluta para produzir efeitos democráticos relevantes. Mesmo em regimes de abertura parcial, o acesso à informação pode funcionar como instrumento de controle, de mobilização social, de pressão institucional e de transformação incremental da cultura administrativa.

O segundo elemento, talvez mais importante, é que mesmo as negativas de acesso movimentam o sistema. Cada pedido recusado gera protocolo, justificativa, tramitação, eventual recurso, manifestação técnica e produção de registro institucional. Em vez de compreender a LAI apenas a partir da dicotomia entre acesso concedido e acesso negado, é possível concebê-la como campo de disputa simbólica e normativa, no qual a própria recusa se converte em dado institucional, em memória administrativa e em vestígio do conflito entre abertura e contenção. Sob essa perspectiva, o sistema de acesso não deve ser lido apenas pelos seus resultados imediatos, mas também por seus efeitos acumulativos sobre as rotinas burocráticas, os repertórios argumentativos e os padrões de justificação estatal.

Essa leitura é especialmente relevante para instituições públicas de grande escala, nas quais o acesso à informação não opera apenas como procedimento isolado, mas como mecanismo que tensiona rotinas, força a formalização de respostas, estimula a revisão de fluxos internos e produz documentação sobre a própria resistência institucional à abertura. Ainda que a estrutura formal permaneça inalterada, o uso reiterado do sistema pode reconfigurar, gradualmente, as expectativas dos agentes públicos e dos cidadãos quanto à legitimidade do sigilo e à exigibilidade da publicidade.

O argumento central, portanto, não é o de que a LAI fracassa por não realizar transparência total, nem o de que suas limitações anulam sua relevância democrática. O ponto é que a lei opera em terreno ambivalente, no qual abertura e contenção coexistem de forma permanente. A transparência, nesse modelo, não é estado concluído, mas processo regulado, disputado e continuamente renegociado. A força democrática da LAI talvez resida menos em sua capacidade de eliminar a opacidade do Estado e mais em sua aptidão para tornar essa opacidade visível, contestável e institucionalmente registrável.

5º CAPÍTULO - O NASCIMENTO DE UMA NORMA: ETNOGRAFIA DA IDEIA AO INSTRUMENTO NORMATIVO

A norma jurídica costuma ser apresentada, no imaginário jurídico-administrativo, como resultado acabado da vontade estatal, produto formal de um ato legislativo ou regulamentar cuja autoridade deriva diretamente da competência institucional do órgão que a produz. Essa representação, embora funcional para a dogmática jurídica, obscurece a complexidade social e organizacional que caracteriza o processo de produção normativa no interior das instituições públicas contemporâneas. Em organizações multifuncionais e altamente especializadas, como a CAIXA, a norma não emerge como simples expressão de autoridade formal, mas como resultado de um processo institucional prolongado, no qual se entrelaçam interesses organizacionais, disputas interpretativas, condicionantes estruturais e estratégias de poder.

Sob essa perspectiva, a elaboração normativa deve ser compreendida como um campo de forças em constante negociação. A norma não é apenas um texto jurídico, mas o produto de interações entre atores institucionais, saberes especializados, tecnologias organizacionais e pressões externas de natureza política, regulatória e social. Tal abordagem exige ultrapassar os limites da dogmática jurídica tradicional e recorrer a ferramentas analíticas provenientes da sociologia do direito, da ciência política e dos estudos organizacionais, capazes de revelar a dimensão processual e contingente da produção normativa.

Max Weber, ao examinar os fundamentos da dominação legal-racional, observou que o direito moderno não deriva exclusivamente da autoridade formal do Estado, mas se constitui como resultado de processos de institucionalização que articulam racionalidades jurídicas, administrativas e políticas (Weber, 1994, p. 124-128). O direito, nesse sentido, funciona como forma de organização social que reflete valores, disputas e compromissos históricos sedimentados nas estruturas burocráticas. A norma jurídica, portanto, não pode ser compreendida apenas como prescrição abstrata, mas como artefato institucional que emerge da interação entre estruturas administrativas e expectativas sociais.

Pierre Bourdieu amplia essa compreensão ao descrever o campo jurídico como espaço estruturado de lutas simbólicas, no qual diferentes atores disputam legitimidade interpretativa e autoridade para definir o sentido legítimo do direito (Bourdieu, 1998, p. 212-215). A produção normativa, nesse contexto, é resultado de processos de mediação e disputa entre especialistas, gestores, órgãos de controle e outros atores institucionais. O texto normativo aparece, assim, como síntese provisória dessas disputas, cristalizando temporariamente um equilíbrio entre forças concorrentes.

Uma perspectiva semelhante é desenvolvida por Bruno Latour ao investigar empiricamente os processos de produção jurídica nas instituições estatais. Para o autor, o direito não é simplesmente aplicado ou interpretado, mas continuamente produzido por redes de negociação, tradução e mediação que conectam atores humanos e não humanos, incluindo documentos, pareceres, sistemas tecnológicos e protocolos institucionais (Latour, 2017, p. 73-80). A norma jurídica é, portanto, resultado de um processo tecno-social no qual múltiplos elementos se articulam para produzir decisões e estabilizar significados.

Adotar uma abordagem etnográfica para compreender a gênese de uma norma significa reconhecer que sua elaboração não se reduz a um ato burocrático ou a uma decisão isolada. Trata-se de um processo social de normatização atravessado por práticas institucionais, resistências organizacionais, negociações técnicas e disputas interpretativas. Como observa Boaventura de Sousa Santos, o direito deve ser analisado como prática social situada, construída por meio de interações concretas entre atores e instituições (Santos, 2010, p. 62-65). A etnografia normativa permite, nesse sentido, deslocar o olhar do produto jurídico final para o processo institucional que o torna possível.

Essa abordagem metodológica é particularmente adequada para analisar a internalização da Lei de Acesso à Informação no âmbito da CAIXA. Embora a LAI tenha sido promulgada em 2011, a consolidação de um instrumento normativo corporativo abrangente que regulamentasse sua aplicação no interior da instituição ocorreu apenas em 2024, com a formalização de diretrizes corporativas específicas voltadas ao tratamento e à publicidade das informações institucionais. Esse intervalo temporal de treze anos revela que a implementação normativa da transparência não foi um evento pontual, mas um processo gradual de adaptação institucional, no qual a organização precisou traduzir exigências legais externas em rotinas administrativas compatíveis com sua estrutura e com sua natureza híbrida de empresa pública e instituição financeira.

A criação desse normativo interno não resultou de decisão isolada ou de simples cumprimento formal da legislação. Ao contrário, tratou-se de trajetória institucional marcada por múltiplas arenas decisórias, incluindo comitês técnicos, áreas jurídicas, unidades de tecnologia da informação, instâncias de governança corporativa e órgãos de controle. Cada uma dessas arenas contribuiu para moldar o conteúdo final da norma, introduzindo perspectivas distintas sobre temas como proteção de dados, segurança da informação, transparência ativa e responsabilidade institucional.

O processo de elaboração normativa revelou, ainda, a coexistência de racionalidades institucionais potencialmente conflitantes. De um lado, a cultura organizacional historicamente

orientada pela proteção de informações estratégicas e pela lógica bancária de gestão de riscos. De outro, as exigências democráticas de publicidade administrativa e controle social consagradas pela Lei de Acesso à Informação. A construção do normativo corporativo de 2024 exigiu, portanto, a mediação entre essas racionalidades divergentes, produzindo soluções institucionais capazes de equilibrar deveres de transparência e obrigações legais de sigilo.

Este capítulo examina esse processo de construção normativa a partir de uma perspectiva etnográfica e interdisciplinar. Em vez de tratar a norma como resultado estático de decisão administrativa, a análise busca reconstruir as condições institucionais que possibilitaram sua emergência, as resistências organizacionais enfrentadas durante sua elaboração, as negociações que moldaram seu conteúdo e as aprendizagens institucionais acumuladas ao longo desse percurso.

Ao deslocar o foco do texto jurídico para o processo social que lhe deu origem, pretende-se demonstrar que a norma interna de acesso à informação da CAIXA não é apenas instrumento regulatório, mas também resultado de transformações organizacionais mais amplas. Ela expressa um processo de adaptação institucional no qual práticas administrativas, pressões externas e disputas simbólicas contribuíram para redefinir o lugar da informação pública no interior da organização. Nesse sentido, compreender o nascimento dessa norma significa compreender também as dinâmicas de mudança institucional que reconfiguram, ainda que gradualmente, as relações entre Estado, informação e cidadania.

5.1 A norma como processo: entre o texto jurídico e a prática institucional

A tradição dogmática do direito tende a compreender a norma jurídica como um produto acabado, resultante da atividade legislativa ou regulamentar do Estado. Nesse modelo analítico, a norma aparece como enunciado prescritivo dotado de completude e estabilidade, cuja função seria regular condutas e organizar a vida social por meio de comandos juridicamente vinculantes. Essa concepção, embora essencial para a sistematização do direito positivo, revela-se limitada quando se busca compreender os processos concretos de produção normativa no interior de organizações complexas. Em instituições públicas multifuncionais, como a Caixa Econômica Federal, a norma não nasce pronta nem se esgota no texto oficialmente publicado; ela emerge de um processo gradual de elaboração, negociação e institucionalização que envolve múltiplos atores, arenas decisórias e condicionantes organizacionais.

Sob uma perspectiva sociológica, o direito pode ser compreendido como sistema de comunicações que se reproduz por meio de decisões sucessivas. Niklas Luhmann sustenta que o direito moderno opera como sistema autopoietico, isto é, como estrutura capaz de produzir e

reproduzir continuamente suas próprias operações normativas a partir de processos decisórios e comunicativos internos (Luhmann, 1983, p. 113-118). Nesse quadro, a norma não constitui o ponto de partida da prática jurídica, mas o resultado estabilizado de uma cadeia de decisões institucionais que transformam expectativas sociais em expectativas normativas. A produção normativa é, portanto, processo dinâmico e reflexivo, no qual o sistema jurídico reorganiza continuamente seus próprios critérios de validade e aplicação.

Essa dinâmica torna-se ainda mais evidente quando se observa o fenômeno normativo a partir da sociologia do campo jurídico proposta por Pierre Bourdieu. Para o autor, o direito constitui um espaço estruturado de disputas simbólicas em que diferentes agentes procuram impor suas interpretações legítimas da realidade social por meio de categorias jurídicas (Bourdieu, 1998, p. 212-217). O processo de elaboração normativa é, nesse sentido, também um processo de disputa por autoridade interpretativa. Juristas, gestores públicos, especialistas técnicos e órgãos de controle participam dessa arena institucional buscando influenciar o conteúdo das normas e os significados que elas produzem. A norma jurídica resulta, assim, de um equilíbrio contingente entre essas forças concorrentes, refletindo tanto a estrutura do campo jurídico quanto as relações de poder que nele se estabelecem.

Essa perspectiva permite compreender o texto normativo não como ponto de partida do processo regulatório, mas como ponto de chegada de uma trajetória institucional complexa. O texto cristaliza provisoriamente negociações anteriores, sintetizando disputas conceituais, compromissos organizacionais e exigências legais. O que aparece, na superfície do direito positivo, como enunciado estável é, na realidade, o resultado de múltiplas mediações institucionais que antecedem sua formalização.

A etnografia do direito oferece instrumentos particularmente úteis para investigar esse processo. Bruno Latour, ao analisar empiricamente o funcionamento de instituições jurídicas, demonstra que a produção do direito envolve uma sequência de operações de tradução e mediação entre atores humanos e não humanos - documentos, relatórios, pareceres, sistemas digitais, protocolos administrativos e procedimentos formais (Latour, 2017, p. 75-83). Cada uma dessas mediações contribui para redefinir o sentido da norma em construção, incorporando novas perspectivas e ajustando o texto às exigências institucionais do momento. O direito, portanto, não é simplesmente aplicado, mas continuamente fabricado por meio dessas interações.

No interior de organizações complexas, como a CAIXA, esse processo assume contornos particularmente densos. A elaboração de um normativo corporativo envolve múltiplas instâncias organizacionais, incluindo áreas técnicas, unidades jurídicas, comitês de

governança, setores de tecnologia da informação e instâncias superiores de decisão administrativa. Cada uma dessas instâncias exerce papel específico na construção da norma, introduzindo preocupações distintas relacionadas à legalidade, à eficiência administrativa, à segurança da informação e à estratégia institucional.

O percurso normativo tende a iniciar-se com uma demanda identificada por determinada unidade gestora, geralmente associada à necessidade de adequação a um marco legal ou regulatório. A partir daí, o texto preliminar passa por sucessivas etapas de revisão e negociação, incorporando pareceres técnicos, ajustes operacionais e considerações estratégicas. Ao longo desse processo, o conteúdo da norma vai sendo continuamente reformulado, até alcançar uma versão capaz de conciliar as diferentes racionalidades institucionais envolvidas.

Esse movimento de reformulação contínua pode ser compreendido, nos termos de Latour, como processo de tradução institucional. Cada ator envolvido na elaboração normativa reinterpreta a proposta inicial à luz de seus próprios referenciais profissionais e organizacionais, produzindo novas versões do texto que refletem essas mediações sucessivas. O resultado final não corresponde necessariamente à intenção original de seus proponentes, mas ao arranjo institucional possível naquele momento histórico.

No caso específico das normas relativas à política de acesso à informação, esse processo de negociação tende a tornar-se ainda mais complexo. A construção normativa envolve a mediação entre racionalidades potencialmente conflitantes: a racionalidade jurídica associada ao cumprimento da Lei de Acesso à Informação; a racionalidade administrativa voltada à eficiência organizacional; a racionalidade tecnológica relacionada à governança de dados e à segurança da informação; e a racionalidade política vinculada à preservação da imagem institucional e à gestão de riscos reputacionais.

Nesse contexto, a norma torna-se espaço privilegiado de mediação entre diferentes regimes de verdade organizacionais. Michel Foucault argumenta que o poder moderno opera por meio da produção de regimes discursivos que definem o que pode ser dito, conhecido e divulgado em determinado contexto institucional (Foucault, 1999, p. 28-31). A normatização da transparência, portanto, implica redefinir esses regimes discursivos, estabelecendo novas fronteiras entre informação pública e informação protegida.

Essa redefinição não ocorre sem resistência. A introdução de políticas de transparência tende a confrontar práticas institucionais consolidadas e a alterar equilíbrios organizacionais previamente estabilizados. O processo normativo torna-se, assim, momento de disputa entre diferentes visões sobre o papel da informação no interior da instituição.

Por essa razão, compreender a norma como processo implica reconhecer que sua trajetória não se encerra com a publicação do texto normativo. A partir desse momento, inicia-se nova fase de interpretação, aplicação e adaptação prática. O direito, como observa Jürgen Habermas, possui natureza discursiva e permanece permanentemente aberto à revisão interpretativa à medida que novos contextos sociais e institucionais emergem (Habermas, 1997, p. 444-448).

O texto normativo funciona, portanto, como estrutura orientadora de práticas institucionais, mas não determina completamente seu significado. A aplicação concreta da norma envolve processos contínuos de interpretação, negociação e aprendizado organizacional. Em vez de constituir solução definitiva, a norma inaugura novo ciclo de construção institucional no qual suas disposições são testadas, reinterpretadas e eventualmente reformuladas.

Essa compreensão processual da normatividade revela que o direito, longe de ser sistema estático de regras, constitui mecanismo institucional de aprendizado coletivo. Cada norma sintetiza experiências anteriores e, ao mesmo tempo, cria condições para novos ciclos de reflexão e transformação organizacional. A análise da norma como processo permite, portanto, compreender o direito não apenas como instrumento regulatório, mas como espaço de produção de conhecimento institucional e de adaptação das organizações às demandas de uma sociedade democrática cada vez mais orientada pela transparência e pelo acesso à informação.

5.2 Antes da norma: silêncios, resistências e o cenário anterior

Antes da promulgação da Lei de Acesso à Informação e de sua posterior internalização normativa na CAIXA, o tratamento institucional da informação no setor público brasileiro era fortemente orientado por um paradigma de reserva e controle. A cultura administrativa predominante compreendia a informação como recurso estratégico do poder estatal e não como direito público do cidadão. Nesse modelo, a circulação de dados e documentos era frequentemente mediada por critérios hierárquicos, pela discricionariedade administrativa e por estruturas burocráticas que privilegiavam a contenção informacional em detrimento da publicidade.

Essa configuração histórica encontra raízes profundas na formação do Estado brasileiro. Raymundo Faoro identifica na tradição patrimonialista uma característica persistente da administração pública nacional, marcada pela concentração de poder decisório e pelo controle restrito de informações relevantes (Faoro, 2021, p. 742-746). Nesse contexto, a informação administrativa não era concebida como bem público compartilhável, mas como instrumento de

gestão e de preservação da autoridade institucional. A opacidade, portanto, não constituía anomalia do sistema administrativo, mas parte integrante de seu funcionamento.

A própria teoria clássica da burocracia já indicava essa tendência. Max Weber observou que as organizações burocráticas modernas desenvolvem mecanismos de monopolização do conhecimento administrativo, uma vez que o domínio das informações técnicas e documentais constitui elemento central de manutenção da autoridade burocrática (Weber, 1994, p. 225-228). O controle do fluxo informacional reforça a hierarquia institucional e preserva a autonomia decisória das estruturas administrativas diante de pressões externas.

No caso da CEF, essa lógica assumia contornos ainda mais específicos. Como instituição financeira pública com funções híbridas, simultaneamente agente de políticas públicas e participante do mercado bancário, a organização desenvolveu historicamente mecanismos rigorosos de proteção de informações estratégicas. A gestão de dados operacionais, financeiros e cadastrais sempre esteve associada à necessidade de preservar sigilos legalmente protegidos, garantir estabilidade institucional e evitar riscos concorrenciais.

Essa combinação de fatores contribuiu para a formação de uma cultura organizacional orientada pela reserva informacional. O compartilhamento de dados tendia a ocorrer prioritariamente em circuitos internos delimitados, e a divulgação externa era frequentemente percebida como potencial fonte de risco jurídico, operacional ou reputacional. Nesse ambiente institucional, a informação não circulava livremente; ela era filtrada, hierarquizada e distribuída segundo critérios organizacionais que refletiam as estruturas de poder da instituição.

Michel Foucault oferece uma chave analítica importante para compreender esse fenômeno. Para o autor, o poder institucional não se exerce apenas por meio de normas explícitas ou proibições formais, mas também por meio da produção de regimes de verdade que definem o que pode ser conhecido, divulgado ou silenciado em determinado contexto institucional (Foucault, 1999, p. 28-30). A gestão da informação torna-se, nesse sentido, mecanismo de organização do próprio campo discursivo da instituição. Determinar quem pode acessar determinados dados e em quais circunstâncias significa também definir os limites do que pode ser publicamente debatido.

Essa dinâmica ajuda a explicar por que, antes da LAI, inexistia na instituição um arcabouço normativo sistemático voltado à garantia do acesso público à informação. Os fluxos informacionais eram regulados por normas dispersas relacionadas à segurança da informação, ao sigilo bancário, à proteção de dados estratégicos e à governança institucional. Não havia, contudo, um regime jurídico interno especificamente orientado à publicidade administrativa e ao atendimento sistemático de demandas informacionais da sociedade.

A ausência de normas específicas sobre acesso à informação não significava ausência de regulação, mas a predominância de um regime implícito de opacidade institucional. Como observa Boaventura de Sousa Santos, a inexistência de regras formais também constitui forma de normatividade, pois legitima práticas informais de exercício do poder e naturaliza padrões institucionais de decisão (Santos, 2010, p. 71-73). Nesse cenário, a discricionariedade administrativa assumia papel central na definição de quais informações poderiam ser compartilhadas e em quais condições.

Essa situação produzia consequências relevantes para a relação entre Estado e sociedade. Sem instrumentos jurídicos claros que garantissem o acesso à informação, o cidadão permanecia em posição estruturalmente desfavorável na relação informacional com a administração pública. A obtenção de dados institucionais dependia frequentemente de canais informais, relações pessoais ou decisões discricionárias de gestores públicos. A transparência administrativa, quando ocorria, era frequentemente seletiva e limitada.

Do ponto de vista organizacional, a cultura de reserva informacional também se relacionava a percepções subjetivas compartilhadas pelos próprios servidores e dirigentes. A transparência era frequentemente associada a potenciais riscos institucionais, incluindo exposição indevida de dados sensíveis, responsabilização funcional, críticas públicas e perda de autonomia decisória. Nesse contexto, a retenção de informações funcionava como mecanismo de autoproteção institucional.

Michel Crozier e Erhard Friedberg descrevem fenômeno semelhante ao analisar o funcionamento das organizações burocráticas. Para os autores, a informação constitui recurso estratégico nas relações de poder internas, sendo frequentemente utilizada como instrumento de negociação e controle dentro das estruturas organizacionais (Crozier; Friedberg, 1992, p. 45-47). A divulgação de informações pode alterar equilíbrios institucionais, redistribuir poder entre atores organizacionais e reduzir margens de manobra política.

Assim, mesmo diante de pressões externas crescentes por transparência, provenientes de movimentos sociais, organismos internacionais e órgãos de controle, a transformação cultural necessária para institucionalizar políticas robustas de acesso à informação não ocorreria de forma imediata. A mudança exigiria não apenas novas normas jurídicas, mas também a reconstrução gradual de práticas organizacionais e percepções institucionais.

A promulgação da Lei de Acesso à Informação, em 2011, introduziu nesse cenário um elemento de ruptura institucional. Ao estabelecer o acesso à informação como direito fundamental e impor obrigações claras de publicidade administrativa, a lei deslocou o eixo

normativo da relação entre Estado e sociedade. A transparência deixou de ser faculdade administrativa e passou a constituir dever jurídico vinculante.

Essa transformação jurídica dialoga diretamente com os fundamentos democráticos da publicidade administrativa. Jürgen Habermas argumenta que a legitimidade das instituições públicas em sociedades democráticas depende crescentemente da possibilidade de formação de uma opinião pública informada e da abertura das estruturas estatais ao escrutínio social (Habermas, 1997, p. 359-364). O acesso à informação torna-se, assim, condição indispensável para o funcionamento da esfera pública democrática.

No interior da CAIXA, a promulgação da LAI inaugurou novo horizonte institucional. A instituição passou a enfrentar o desafio de traduzir princípios jurídicos gerais de transparência em rotinas administrativas concretas, compatíveis com sua estrutura organizacional e com suas obrigações regulatórias específicas. Esse processo não ocorreu de forma imediata ou linear. Ele exigiu um período prolongado de adaptação institucional, no qual práticas administrativas foram gradualmente ajustadas, novas rotinas informacionais foram experimentadas e consensos organizacionais começaram a se formar em torno da necessidade de maior abertura informacional.

Esse período de transição constitui o pano de fundo para o processo de construção normativa que culminaria, anos depois, na formalização de um instrumento corporativo específico destinado a regulamentar a aplicação da Lei de Acesso à Informação no interior da instituição.

5.3 A semente da transparência: primeiras discussões e mobilizações internas

A promulgação da Lei de Acesso à Informação, em 2011, inaugurou novo horizonte normativo para a administração pública brasileira ao estabelecer o acesso à informação como direito fundamental e ao impor deveres concretos de publicidade administrativa às instituições estatais. No entanto, a internalização desse novo paradigma institucional nem sempre ocorre de forma imediata. No caso da CAIXA, a consolidação de um instrumento normativo corporativo específico destinado a regulamentar de maneira sistemática a aplicação da LAI no interior da instituição somente ocorreu em 2024.

Esse intervalo temporal de treze anos não deve ser interpretado como simples atraso normativo ou inércia administrativa. Ao contrário, ele revela um período de sedimentação institucional no qual a organização precisou traduzir um comando jurídico abstrato, formulado em nível legislativo, em rotinas administrativas compatíveis com sua estrutura organizacional, com sua natureza de instituição financeira pública e com o conjunto de obrigações regulatórias

que incidem sobre suas operações. Em termos sociológicos, tratou-se de um processo gradual de ajustamento institucional, no qual expectativas normativas difusas foram progressivamente convertidas em práticas organizacionais estabilizadas.

Essa dinâmica pode ser compreendida à luz da teoria da institucionalização normativa. Habermas observa que normas jurídicas introduzidas em sistemas complexos raramente se incorporam imediatamente à prática institucional; sua efetividade depende de processos comunicativos e organizacionais capazes de traduzir princípios jurídicos em procedimentos administrativos concretos (Habermas, 1997, p. 444-448). De modo semelhante, Luhmann sustenta que a estabilização de expectativas normativas ocorre por meio de processos sucessivos de decisão e aprendizagem institucional, nos quais o sistema jurídico gradualmente transforma expectativas cognitivas em padrões normativos relativamente estáveis (Luhmann, 1983, p. 119-121).

No interior da CAIXA, os primeiros anos posteriores à promulgação da LAI foram marcados por mobilizações institucionais dispersas. Diferentes áreas da organização começaram a lidar com as novas exigências de transparência de maneira relativamente autônoma. Unidades de atendimento ao cidadão e de comunicação institucional passaram a estruturar canais informativos voltados à divulgação de dados públicos, enquanto áreas técnicas e jurídicas iniciaram processos de análise das implicações legais da nova legislação.

Paralelamente, unidades responsáveis pela gestão de riscos, segurança da informação e compliance começaram a mapear as fronteiras entre publicidade administrativa e sigilo legalmente protegido. Questões relacionadas ao sigilo bancário, à proteção de dados pessoais, ao segredo comercial e industrial e à segurança de sistemas informacionais passaram a ocupar lugar central nos debates internos sobre a implementação da transparência institucional.

Esse conjunto de iniciativas produziu gradualmente um repertório organizacional compartilhado sobre acesso à informação. Mesmo sem a existência inicial de um normativo corporativo único, começaram a emergir práticas administrativas relativamente convergentes relacionadas ao tratamento de pedidos de informação, à análise de hipóteses de restrição de acesso e à divulgação de dados institucionais. Nesse processo, formou-se o que Pierre Bourdieu denomina *habitus* institucional, um conjunto de disposições compartilhadas que orienta práticas organizacionais mesmo na ausência de codificação normativa explícita (Bourdieu, 1998, p. 171-174).

A consolidação desse repertório institucional ocorreu por meio de múltiplas arenas deliberativas. Grupos de trabalho interáreas, reuniões técnicas, comitês de governança e instâncias de assessoramento jurídico passaram a discutir de forma sistemática os desafios da

implementação da transparência em uma instituição com elevada densidade informacional sensível. Nessas arenas institucionais, buscava-se conciliar racionalidades organizacionais potencialmente divergentes.

De um lado, encontrava-se a racionalidade jurídica associada ao cumprimento das obrigações impostas pela Lei de Acesso à Informação. De outro, a racionalidade bancária vinculada à gestão de riscos operacionais, à proteção de dados estratégicos e à preservação da competitividade institucional no sistema financeiro. A essas duas dimensões somavam-se ainda a racionalidade tecnológica, relacionada à governança de dados e à segurança da informação, e a racionalidade comunicacional, voltada à construção de canais acessíveis de divulgação pública de informações.

Essas arenas funcionaram como espaços de tradução institucional, nos termos descritos por Bruno Latour. A cada interação entre áreas técnicas, jurídicas e administrativas, o significado da transparência institucional era reinterpretado e ajustado às condições organizacionais da instituição (Latour, 2017, p. 78-82). O resultado desse processo não foi a simples reprodução do texto da lei no interior da organização, mas a construção gradual de uma interpretação institucionalmente viável do que significava implementar a transparência em uma instituição financeira pública.

O período que antecedeu a consolidação do normativo corporativo foi marcado por prudência institucional. As unidades responsáveis pelo atendimento de pedidos de informação passaram a operar com base em pareceres técnicos, orientações jurídicas e protocolos administrativos que buscavam equilibrar o dever de publicidade com a proteção de informações sensíveis. A transparência passou a ser concebida como princípio a ser concretizado por meio de ponderações jurídicas e administrativas, e não como valor absoluto aplicável de forma indiscriminada.

Esse processo pode ser compreendido como forma de experimentalismo institucional. As áreas envolvidas passaram a desenvolver gradualmente critérios interpretativos para lidar com situações concretas, definindo parâmetros para a divulgação de dados, estabelecendo rotinas de validação interna e construindo mecanismos de revisão de decisões informacionais. Ao longo do tempo, esses precedentes administrativos começaram a formar um acervo organizacional de conhecimento sobre transparência e acesso à informação.

O processo tampouco ocorreu de forma linear. Controvérsias e conflitos interpretativos desempenharam papel importante na construção desse aprendizado institucional. Em diversas ocasiões, decisões administrativas de negativa de acesso foram posteriormente revistas em instâncias recursais externas, especialmente no âmbito da Controladoria-Geral da União. Essas

revisões funcionaram como mecanismos de aprendizagem institucional, pois obrigaram a organização a reavaliar critérios interpretativos adotados internamente e a ajustar procedimentos administrativos.

Nesse sentido, as decisões recursais da CGU podem ser compreendidas como instrumentos de aprendizagem coercitiva. Ao revisar negativas de acesso e estabelecer parâmetros interpretativos mais amplos para a aplicação da LAI, o órgão de controle contribuiu para redefinir gradualmente os limites institucionais da publicidade administrativa. Tais episódios produziram efeitos pedagógicos importantes, gerando precedentes organizacionais que passaram a orientar decisões posteriores no interior da instituição.

A cada controvérsia resolvida, acumulavam-se registros institucionais - pareceres jurídicos, notas técnicas, atas de reuniões e decisões administrativas - que contribuíam para a construção de um corpo informal de conhecimento organizacional sobre transparência. Crozier e Friedberg observam que esse tipo de aprendizado organizacional frequentemente emerge de conflitos e disputas institucionais, pois são justamente esses momentos de tensão que revelam limites das práticas existentes e estimulam a criação de novas soluções administrativas (Crozier; Friedberg, 1992, p. 44-48).

Com o passar do tempo, esse acúmulo de experiências institucionais começou a produzir maior convergência interpretativa dentro da organização. Papéis organizacionais foram sendo progressivamente definidos, pontos focais foram designados em diferentes áreas e fluxos administrativos tornaram-se mais previsíveis. O que inicialmente se apresentava como conjunto disperso de iniciativas começou gradualmente a adquirir forma de arquitetura institucional relativamente estável.

A decisão de consolidar esse mosaico de práticas em um normativo corporativo unificado, formalizado em 2024, representou o ponto culminante desse processo. O instrumento normativo não criou do zero uma política de transparência institucional; ele sistematizou práticas, rotinas e consensos que haviam sido progressivamente construídos ao longo de mais de uma década de aprendizagem organizacional.

Em termos luhmannianos, pode-se afirmar que esse momento marcou a passagem de expectativas cognitivas difusas para expectativas normativas estabilizadas (Luhmann, 1983, p. 121-123). Aquilo que antes existia como prática institucional informal passou a ser formalizado em texto jurídico, dotado de critérios explícitos, responsabilidades definidas e procedimentos padronizados.

A “semente da transparência” na CAIXA, portanto, não nasceu com a promulgação da norma corporativa de 2024. Ela foi plantada ao longo de um processo institucional prolongado,

marcado por mobilizações internas, negociações interáreas, revisões recursais e aprendizados organizacionais acumulados. O texto normativo representa, nesse sentido, menos o início da política institucional de transparência do que sua consolidação formal.

Ao mesmo tempo, a norma não encerra esse processo. Como todo artefato institucional, ela permanece aberta a revisões, adaptações e interpretações futuras. Sua existência estabiliza temporariamente práticas organizacionais e expectativas institucionais, mas também inaugura novas possibilidades de transformação administrativa. A norma corporativa de 2024 deve, portanto, ser compreendida simultaneamente como ponto de chegada de um processo social e como novo ponto de partida para a evolução institucional da transparência no interior da organização.

5.4 Comitês, conselhos e arenas de negociação: a norma em construção

A elaboração do normativo interno consolidado não se desenvolveu por encadeamento linear de atos administrativos, mas por meio de arenas colegiadas nas quais a decisão foi sendo progressivamente construída, discutida, revisada e legitimada. Comissões, comitês de gestão, comitês de assessoramento e conselhos integraram o circuito institucional por meio do qual a proposta normativa foi submetida a sucessivas operações de tradução, filtragem e validação. Nesse ambiente, a legitimidade do texto não decorreu apenas da autoridade formal da instância que o aprovou, mas também da qualidade do percurso deliberativo que o antecedeu, da consistência das razões mobilizadas e da capacidade de o texto absorver racionalidades organizacionais distintas sem perder coerência normativa. Em termos institucionais, a validade da norma passou a depender não só da competência decisória, mas também da robustez do processo pelo qual ela foi construída, o que aproxima essa experiência da concepção segundo a qual a legitimidade das decisões se fortalece quando ancorada em procedimentos discursivos e institucionalmente regulados (Habermas, 1997; March; Olsen, 1989).

No desenho de governança da instituição, as comissões temáticas exerceram papel relevante no amadurecimento técnico da matéria, sobretudo em temas ligados à segurança da informação, à transformação organizacional e à estruturação de fluxos internos. Os comitês de gestão atuaram na calibração de impactos operacionais, riscos regulatórios e repercussões sobre áreas de negócio. Os comitês de assessoramento ao Conselho de Administração agregaram segunda camada de revisão, voltada à integridade, auditoria, tecnologia, capital, pessoas e sustentabilidade. Na parte superior dessa arquitetura deliberativa, os conselhos assumiram a função de validação institucional final, conforme competências regimentais previamente definidas. Essa divisão interna de trabalho foi positivada por normativos de governança, de

funcionamento dos colegiados, de alçadas e de compliance, os quais definiram competências, quóruns, fluxos, níveis de escalonamento e critérios de deliberação.

Sob perspectiva etnográfica, observa-se um fluxo transversal e progressivo, e não meramente vertical. A unidade gestora formula a proposta inicial, reúne fundamentos, projeta impactos e identifica riscos. Em seguida, áreas técnicas, como jurídico, riscos, compliance, segurança da informação, tecnologia e comunicação, emitem manifestações especializadas. As comissões produzem a primeira síntese técnico-conceitual. Os comitês examinam aderência regulatória, viabilidade operacional, custo de implementação e efeitos sistêmicos. Quando necessário, a matéria segue para instâncias superiores de decisão, nas quais é apreciada à luz da estratégia organizacional, da legitimidade institucional e da conformidade com os objetivos corporativos. Esse encadeamento cumpre função semelhante à de freios e contrapesos intraorganizacionais, aproximando a prática normativa de padrões contemporâneos de governança, gestão de riscos e accountability (OECD, 2015; IBGC, 2015; COSO, 2017; ISO, 2018).

Cada colegiado funciona, nesse processo, como estação de tradução institucional. Ao circular por essas arenas, a proposta é reescrita à luz de racionalidades diversas. A racionalidade jurídica exige aderência à Lei de Acesso à Informação, à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e ao regime normativo setorial. A racionalidade financeira demanda cautela em relação a risco, custo e sustentabilidade operacional. A racionalidade tecnológica impõe requisitos de segurança, governança de dados e integridade dos registros. A racionalidade organizacional exige compatibilidade com fluxos internos, competências distribuídas e capacidade efetiva de implementação. A racionalidade comunicacional, por sua vez, demanda inteligibilidade, clareza e capacidade de diálogo com o público externo. O texto vai sendo, assim, submetido a sucessivas iterações, até alcançar formulação capaz de circular por toda a organização sem perda relevante de precisão normativa e de viabilidade prática. Nesse ponto, a norma aparece menos como expressão imediata de uma vontade hierárquica e mais como resultado de um processo de acoplamento entre subsistemas organizacionais funcionalmente diferenciados (Luhmann, 1983).

A minuta normativa desempenha, nesse cenário, a função de objeto-fronteira, no sentido atribuído por Star e Griesemer, isto é, de artefato suficientemente flexível para ser apropriado por comunidades epistêmicas distintas e suficientemente estável para padronizar expectativas e permitir cooperação entre elas (Star; Griesemer, 1989, p. 393-396). Em torno dela se articulam glossários, quadros comparativos, matrizes de risco, fluxos decisórios, modelos de resposta e testes de proporcionalidade. Essa plasticidade controlada é especialmente importante em

ambientes organizacionais marcados por alta complexidade informacional e por forte diferenciação funcional, como ocorre em instituições financeiras públicas que operam simultaneamente com dados estratégicos, deveres regulatórios e exigências de transparência.

O regime de alçadas exerce função decisiva nesse arranjo. Ao vincular a instância competente ao grau de materialidade, de impacto e de risco da matéria, a organização converte incerteza em trilhas auditáveis de decisão. Isso reduz arbitrariedades, distribui responsabilidade e torna possível reconstruir a cadeia deliberativa com relativa precisão. Em termos institucionais, trata-se da operacionalização de regras do jogo que estruturam a ação coletiva, organizam a cooperação entre unidades e mitigam riscos de agência, alinhando incentivos à integridade, à prudência e à eficiência decisória (North, 1990, p. 3-4; Ostrom, 2011, p. 14-15).

O ciclo deliberativo, além disso, não é estático, mas iterativo. Pareceres suscitam diligências, condicionantes exigem reescritas, testes geram evidências e controvérsias reabrem pontos que pareciam estabilizados. Cada rodada produz memória organizacional e aprendizagem institucional. Atas, relatórios, registros sistêmicos, notas técnicas e versões sucessivas da minuta passam a constituir acervo de precedentes internos que, mais tarde, sustentam a estabilidade do texto aprovado. A norma final, nesse sentido, não é simples resultado de escolha técnica isolada, mas cristalização provisória de um processo coletivo de aprendizagem e acomodação institucional, no qual a organização incorpora inferências da experiência às suas rotinas e estruturas decisórias (Levitt; March, 1988, p. 320-323).

A registrabilidade de todas essas etapas também desempenha função constitutiva. A tramitação em sistemas corporativos, a formalização em atas e a produção de trilhas de auditoria asseguram rastreabilidade decisória e permitem reconstruir por que determinadas cláusulas foram adotadas, reformuladas ou rejeitadas. Esse aspecto é particularmente importante em matéria de acesso à informação, pois torna visível a forma como a organização calibrou a relação entre publicidade, sigilo, proteção de dados e segurança da informação. A registrabilidade, aqui, não representa apenas exigência de controle interno, mas condição de possibilidade de uma transparência substantiva, capaz de demonstrar como e por que a decisão normativa assumiu determinada configuração (Hood; Heald, 2016).

As controvérsias recorrentes que atravessaram essas arenas revelam, com nitidez, a densidade do problema regulatório enfrentado. Transparência ativa e risco competitivo, granularidade de dados e anonimização, linguagem cidadã e precisão técnico-jurídica, prazos legais e capacidade operacional foram tensões permanentes no processo de elaboração. Tais tensões não constituíram simples ruídos a serem eliminados. Ao contrário, funcionaram como mecanismos de qualificação normativa, exigindo justificativas mais densas, testes de

proporcionalidade mais refinados e critérios de exceção mais cuidadosamente delimitados. O conflito, nesse ambiente, não desorganiza a norma; ele a aperfeiçoa, desde que submetido a formas institucionais adequadas de processamento e justificação (Canotilho, 2013; Doneda, 2019).

Em suma, comissões, comitês e conselhos atuaram como arenas de negociação nas quais o texto normativo foi coproduzido por múltiplos saberes, disciplinado por regras de governança e justificado por razões públicas passíveis de controle. O normativo consolidado emerge, assim, como ponto de convergência entre cultura organizacional, exigências regulatórias e valores democráticos de acesso à informação. Ao mesmo tempo negociada e formalizada, prepara o terreno para a etapa seguinte da análise, na qual se tornam mais visíveis os conflitos, as tensões e as disputas de sentido que moldaram a engenharia decisória da norma.

5.5 A engenharia decisória: conflitos, tensões e disputas de sentido

A consolidação do normativo resultou de uma engenharia decisória complexa, na qual diferentes racionalidades institucionais foram articuladas sob arranjos colegiados de validação, controle e revisão. Decidir, nesse contexto, não significou apenas aprovar uma minuta, mas selecionar problemas, hierarquizar valores, modular riscos e construir justificativas capazes de suportar escrutínio institucional. A decisão normativa assumiu, assim, natureza simultaneamente jurídica, técnica, operacional e política. Ela foi produzida em ambiente marcado por restrições de viabilidade, disputas interpretativas e necessidade de compatibilização entre princípios potencialmente concorrentes. Em termos institucionais, tratou-se de processo no qual a escolha normativa foi menos imposição unilateral do que resultado de interação entre regras, preferências organizacionais e limites estruturais de ação (March; Olsen, 1989, p. 22-26).

O núcleo mais visível dessa engenharia decisória gravitou em torno da tensão entre a publicidade como regra, fundada no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição de 1988 e na Lei nº 12.527/2011, e o sigilo como exceção juridicamente fundada, especialmente nas hipóteses de proteção de dados pessoais, segredo bancário, segredo comercial, segredo industrial e segurança institucional. A institucionalização dessa fronteira exigiu que as instâncias colegiadas operassem como filtros de proporcionalidade, necessidade e adequação. Toda cláusula restritiva precisou ser justificada em termos de base legal, finalidade legítima e conformidade com os limites estabelecidos pelo próprio ordenamento. A engenharia decisória, portanto, não eliminou o conflito; ela o tornou administrável por meio de critérios normativos passíveis de controle e revisão, em linha com a ideia de que restrições a direitos fundamentais

exigem fundamentação densa, específica e constitucionalmente compatível (Canotilho, 2013, p. 392-398).

A compatibilização entre LAI e LGPD constituiu uma das frentes mais sensíveis desse processo. A organização precisou construir critérios internos capazes de distinguir, em cada caso, o que configurava dado pessoal protegido, o que admitia anonimização e o que poderia ser publicizado em razão de interesse público suficientemente qualificado. Esse esforço conduziu à formulação de testes sucessivos, envolvendo a identificação da base legal do acesso, a verificação da presença de dados pessoais, a avaliação da possibilidade de anonimização sem perda relevante de sentido, a análise da necessidade de restrição e o registro da decisão em trilha auditável. A decisão deixou de operar em chave binária e passou a ser construída de forma graduada, orientada por finalidade, necessidade e minimização, o que aproxima essa experiência da concepção de proteção de dados como regime de governança do tratamento informacional, e não apenas como proibição de divulgação (Doneda, 2019, p. 211-219).

Outro eixo importante de tensão opôs a exigência de inteligibilidade pública à necessidade de precisão técnico-jurídica. A transparência ativa requer linguagem compreensível, organização informacional acessível e capacidade de orientar o cidadão. Já a transparência passiva, sobretudo em pedidos complexos, exige respostas juridicamente consistentes, aptas a resistir a recursos, auditorias e controle externo. A solução construída ao longo do processo envolveu a produção de padrões editoriais, glossários mínimos, camadas diferenciadas de informação e modelos de resposta, de modo a preservar rigor conceitual sem transformar a linguagem institucional em barreira cognitiva ao direito de acesso. A disputa, nesse ponto, não era meramente redacional. Ela dizia respeito ao próprio estatuto democrático da informação pública, isto é, à definição de quem é seu destinatário efetivo e em que medida o vocabulário institucional favorece ou restringe sua apropriação social. A esse respeito, a literatura sobre transparência enfatiza que informação só produz accountability quando é não apenas disponível, mas também inteligível e utilizável (Bovens, 2022, p. 317-319).

Também se revelou central a tensão entre os prazos legais da LAI e a capacidade operacional das unidades. Responder tempestivamente não bastava se a resposta fosse incompleta, obscura ou juridicamente inconsistente. Por outro lado, a busca por qualidade não poderia ser convertida em justificativa difusa para morosidade sistêmica. A engenharia decisória procurou enfrentar esse dilema por meio de fluxos escalonados, pontos de controle para pedidos mais sensíveis e protocolos de prorrogação motivada, buscando impedir que a observância formal dos prazos se convertesse em simples conformidade aparente. O objetivo foi evitar aquilo que pode ser descrito como compliance performativo, isto é, o cumprimento

apenas exterior da exigência legal, desacompanhado de efetiva responsividade institucional. Nessa matéria, a transparência substantiva exige mais do que celeridade formal; exige decisão fundamentada, útil e passível de controle (Hood; Heald, 2016, p. 8-12).

No âmbito da transparência ativa, as disputas concentraram-se sobretudo na granularidade da informação. Quanto maior o nível de detalhamento, maior tende a ser sua utilidade pública e seu potencial de controle social. Ao mesmo tempo, mais elevados se tornam os riscos de exposição indevida de dados sensíveis, de incremento dos custos de tratamento e de comprometimento de informações reputacional ou competitivamente relevantes. A solução construída pelos colegiados apoiou-se em formatos abertos, uso de metadados, critérios de agregação e mecanismos de anonimização, permitindo ampliar a utilidade pública da informação sem suprimir salvaguardas essenciais. O ponto central, aqui, foi reconhecer que transparência substantiva não se confunde com exposição indiscriminada, mas com desenho informacional capaz de equilibrar valor público, reutilização e prudência institucional. Esse entendimento converge com padrões contemporâneos de governança pública e governança de dados, nos quais publicidade e proteção não são concebidas como termos excludentes, mas como dimensões que precisam ser tecnicamente calibradas (OECD, 2015).

A gestão de riscos atravessou todo esse processo como eixo transversal. Cada hipótese de ampliação da publicidade, cada restrição sugerida e cada inovação de canal foi submetida a matrizes de risco jurídico, operacional, tecnológico e reputacional. Essa prática teve efeito decisivo: transformou conflitos pontuais em precedentes organizacionais. Cada deliberação passou a produzir memória institucional reutilizável, permitindo que decisões futuras fossem tomadas com menor grau de improvisação e maior consistência interna. A organização, assim, não apenas decidiu sobre casos, mas passou a aprender com o padrão dos conflitos que enfrentava, reforçando a ideia de que aprendizagem institucional decorre da incorporação sistemática da experiência às rotinas e estruturas decisórias (Levitt; March, 1988, p. 320-323).

As controvérsias que emergiram ao longo desse percurso exerceram função produtiva. Debates sobre a fronteira entre dado pessoal e dado público, sobre a extensão de relatórios, sobre a motivação das negativas ou sobre o escopo da transparência ativa contribuíram para densificar o conteúdo justificatório da norma e para consolidar padrões decisórios mais consistentes. À luz da teoria discursiva do direito, isso significa que a legitimidade do texto resultante deriva, em larga medida, do caráter argumentativo de sua formação, ou seja, da possibilidade de explicitação, crítica e revisão das razões mobilizadas no processo decisório (Habermas, 1997, p. 449-453).

O regime de alçadas e o funcionamento dos colegiados estruturaram, por sua vez, uma responsabilidade distribuída. Quanto maior a materialidade ou o risco da decisão, mais elevada a instância de validação. Esse desenho não elimina o conflito, mas o institucionaliza em moldes controláveis, reduzindo riscos de agência e permitindo reconstruir quem decidiu, com base em quais fundamentos e diante de quais alternativas. Em termos de governança, isso significa que a decisão normativa se torna menos dependente de vontade individual e mais vinculada a procedimentos verificáveis, o que fortalece integridade, previsibilidade e auditabilidade institucional. Nesse ponto, a engenharia decisória aproxima-se da ideia de que instituições eficazes são aquelas capazes de converter conflitos em escolhas estruturadas por regras, e não em arbitrariedades personalizadas (North, 1990, p. 3-6; Ostrom, 2011, p. 51-55; IBGC, 2015).

Deste modo, a engenharia decisória que deu origem ao normativo cristalizou uma forma específica de compromisso institucional entre valores constitucionais, exigências legais e condicionantes organizacionais. Seu mérito não reside em ter extinto as tensões entre publicidade, sigilo, eficiência, proteção de dados e segurança da informação, mas em ter produzido arranjo no qual essas tensões passaram a ser mediadas por critérios, papéis, registros e procedimentos passíveis de controle. A norma resultante não é, portanto, expressão de consenso absoluto, mas estabilização provisória de conflitos institucionalizados. É justamente essa institucionalização regrada do dissenso que permite compreender o normativo não como solução definitiva, mas como dispositivo organizacional de coordenação entre racionalidades concorrentes.

5.6 Testes, ajustes e aprendizados: o caminho da versão final

A consolidação do normativo interno da CAIXA não foi resultado imediato da deliberação colegiada descrita nas seções anteriores, mas o ponto de chegada de um processo iterativo de formulação, experimentação e revisão. Diferentes versões da minuta circularam por ambientes institucionais controlados, sendo submetidas a testes operacionais e jurídicos antes de sua aprovação definitiva. Esse percurso evidencia que a produção normativa em organizações complexas raramente ocorre como simples ato decisório isolado. Ela depende de ciclos sucessivos de experimentação e aprendizado institucional, nos quais hipóteses regulatórias são confrontadas com a realidade organizacional e ajustadas à luz de evidências empíricas (Levitt; March, 1988, p. 320-321).

Os testes realizados concentraram-se em cenários considerados de maior sensibilidade institucional, especialmente pedidos complexos de acesso à informação, demandas que envolviam dados pessoais ou informações protegidas por sigilo bancário e situações com

elevado potencial recursal. Nessas situações, buscou-se avaliar não apenas a aderência formal aos dispositivos da Lei de Acesso à Informação, mas também a capacidade operacional das unidades em responder de maneira tempestiva, consistente e juridicamente defensável. Entre os aspectos monitorados estavam o cumprimento dos prazos legais, a clareza das respostas fornecidas, a ocorrência de retrabalho ou correções posteriores, o índice de recursos apresentados pelos solicitantes e a incidência de alertas relacionados à proteção de dados ou à segurança da informação.

A análise desses resultados foi incorporada ao processo decisório por meio de uma lógica de aprendizagem organizacional. Em alguns casos, os ajustes necessários foram pontuais, envolvendo a redefinição de fluxos internos, a criação de checklists operacionais ou a padronização de modelos de resposta. Em outros, as evidências empíricas apontaram para problemas mais estruturais, exigindo revisão de pressupostos normativos previamente adotados. Esse tipo de revisão caracteriza aquilo que Argyris e Schön descrevem como aprendizagem de segunda ordem, na qual não apenas os procedimentos são ajustados, mas também os próprios critérios que orientam a tomada de decisão institucional (Argyris; Schön, 1978, p. 18-22).

Uma das frentes mais relevantes de ajuste esteve relacionada à compatibilização entre o regime de acesso à informação e o regime de proteção de dados pessoais. Durante os testes, verificou-se que muitas decisões inicialmente formuladas de forma binária, autorizando ou negando acesso, não capturavam adequadamente a complexidade das situações concretas. A solução encontrada foi estruturar procedimentos decisórios graduados, baseados em testes sucessivos que envolvem a identificação da base legal do acesso, a verificação da presença de dados pessoais, a avaliação da possibilidade de anonimização sem perda substancial de significado e a motivação específica de eventual restrição. Essa abordagem permite reduzir ambiguidade interpretativa e reforçar a consistência jurídica das decisões, alinhando o tratamento informacional aos princípios de finalidade, necessidade e minimização previstos na legislação de proteção de dados (Doneda, 2019, p. 213-215).

Outra dimensão importante do processo de testes envolveu a tensão entre precisão técnico-jurídica e inteligibilidade pública. A análise dos pilotos revelou que respostas juridicamente corretas nem sempre eram compreensíveis para o público externo, o que comprometia a efetividade do direito de acesso à informação. Para enfrentar esse problema, a minuta normativa e os instrumentos auxiliares de resposta foram submetidos a revisões interáreas voltadas à melhoria da legibilidade. Foram desenvolvidos glossários mínimos, exemplos padronizados e orientações editoriais destinadas a preservar o rigor jurídico sem transformar o discurso institucional em linguagem excessivamente hermética. Essa

preocupação reflete a compreensão de que transparência não se esgota na disponibilização formal de informações; ela exige que essas informações sejam inteligíveis e socialmente utilizáveis (Bovens, 2022, p. 317-319).

Os testes também evidenciaram a importância da infraestrutura tecnológica para a implementação do regime de acesso à informação. A efetividade do normativo dependeu de mecanismos adequados de governança de dados, incluindo metadados, versionamento documental, registros de decisão e controles de acesso por perfil. Esses elementos são essenciais para assegurar integridade dos registros, rastreabilidade das decisões e proteção contra acessos indevidos ou vazamentos acidentais. A experiência demonstrou, portanto, que normas de transparência em ambientes organizacionais complexos operam necessariamente sobre sistemas informacionais e estruturas tecnológicas, e não apenas sobre comandos jurídicos abstratos.

No plano procedimental, também foram realizadas simulações de fluxos recursais com o objetivo de avaliar a consistência das negativas motivadas e a capacidade das unidades em produzir justificativas juridicamente robustas. Essas simulações permitiram identificar padrões de fragilidade argumentativa, como fundamentações excessivamente genéricas ou referências normativas insuficientemente contextualizadas. A partir dessas observações, foram elaboradas matrizes de motivação destinadas a orientar a elaboração das respostas institucionais, reduzindo variação interpretativa entre unidades e fortalecendo a defensabilidade das decisões em eventuais instâncias recursais.

A fase final de consolidação envolveu a comparação sistemática entre versões sucessivas da minuta normativa. Quadros comparativos foram utilizados para explicitar alterações introduzidas ao longo do processo e para demonstrar a compatibilidade do texto final com o regime de alçadas, com os normativos correlatos e com as diretrizes institucionais de governança. Esse procedimento não apenas facilitou o controle interno do processo decisório, mas também contribuiu para preservar a memória institucional da construção normativa.

A consolidação do texto foi acompanhada pela elaboração de instrumentos auxiliares destinados à sua implementação prática. Foram produzidos roteiros operacionais, checklists de análise, casos exemplificativos e repositórios de precedentes institucionais. Esses materiais transformaram conhecimentos tácitos acumulados ao longo do processo em ativos organizacionais reutilizáveis, reduzindo assimetrias entre áreas e ampliando a previsibilidade das decisões. A institucionalização desse acervo aproxima-se daquilo que Nonaka e Takeuchi descrevem como conversão de conhecimento tácito em conhecimento explícito, mecanismo

essencial para a aprendizagem organizacional em ambientes complexos (Nonaka; Takeuchi, 1995, p. 62-66).

A versão publicada do normativo foi concebida, portanto, não como produto final estático, mas como linha de base evolutiva. O próprio desenho institucional prevê monitoramento contínuo de desempenho, com indicadores relacionados a prazos de resposta, incidência de recursos, retrabalho e padrões de demanda. Além disso, foram estabelecidos ciclos de revisão destinados a recalibrar procedimentos à luz de mudanças legais, transformações tecnológicas e orientações dos órgãos de controle.

Esse arranjo confirma que a produção normativa, especialmente em organizações complexas, não se esgota na aprovação formal do texto. Ela depende de processos contínuos de experimentação, avaliação e ajuste. Os testes realizados ao longo da elaboração do normativo de 2024 demonstram que erros e inconsistências não foram tratados como falhas isoladas, mas como fontes de informação para aperfeiçoamento institucional. Nesse sentido, o percurso descrito nesta seção evidencia que a norma é resultado de processo de aprendizagem organizacional progressiva, no qual experiência prática, análise reflexiva e revisão normativa se retroalimentam continuamente.

5.7 Aprovada e em operação: a norma como objeto vivo

Com a aprovação e publicação do normativo interno da CAIXA, inicia-se uma nova etapa no ciclo de vida institucional da norma. Até esse momento, o processo havia sido dominado pela elaboração, discussão e validação do texto em arenas deliberativas internas. A partir de sua publicação, entretanto, a norma deixa de existir apenas como formulação normativa e passa a integrar efetivamente as rotinas administrativas da organização. Esse deslocamento marca a passagem do plano da validade formal para o plano da efetividade prática, no qual o texto normativo passa a ser testado continuamente pela experiência institucional e pelos casos concretos que emergem na dinâmica cotidiana da organização (Habermas, 1997, p. 448-452).

Nesse estágio, a norma assume a função de infraestrutura organizacional. Ela articula prazos, competências, fluxos decisórios, mecanismos de registro e critérios de justificativa que orientam o funcionamento do sistema de acesso à informação no interior da instituição. Mais do que um enunciado prescritivo, o normativo passa a funcionar como dispositivo organizador de práticas. Ele estrutura como os pedidos são recebidos, analisados, respondidos e eventualmente revisados, distribuindo responsabilidades entre unidades e estabelecendo parâmetros de decisão para situações recorrentes.

A aplicação cotidiana da norma exige, contudo, processos constantes de interpretação situada. Analistas responsáveis pelo atendimento de pedidos de acesso, equipes do Serviço de Informação ao Cidadão e pontos focais nas unidades finalísticas precisam traduzir comandos normativos relativamente gerais em decisões concretas sobre casos específicos. Esse processo interpretativo ocorre frequentemente sob condições de incerteza informacional, pressão de prazos e coexistência de valores jurídicos potencialmente conflitantes, como publicidade administrativa, proteção de dados pessoais, segurança institucional e eficiência administrativa. Nesse contexto, a norma fornece trilhas interpretativas e critérios orientadores, mas sua efetividade depende da capacidade dos atores organizacionais de produzir decisões justificadas e coerentes com o sistema normativo mais amplo.

Essa dinâmica aproxima-se do que Karl Weick descreve como processos de construção de sentido organizacional. Diante de situações ambíguas ou incompletamente reguladas, os agentes institucionais constroem interpretações compartilhadas que permitem transformar normas abstratas em orientações operacionais concretas (Weick, 1995, p. 12-15). Assim, a aplicação cotidiana do normativo não consiste apenas na execução mecânica de comandos previamente definidos. Ela envolve processo contínuo de interpretação, aprendizagem e ajuste institucional.

À medida que a norma passa a ser aplicada, as decisões tomadas produzem também seus próprios precedentes organizacionais. Pareceres, respostas institucionais, registros de análise, decisões recursais e manifestações técnicas passam a compor acervo documental que orienta situações futuras. Esse acervo funciona como mecanismo de estabilização de expectativas normativas, reduzindo volatilidade interpretativa e ampliando a previsibilidade das decisões. Em termos sistêmicos, o direito institucionalizado passa a reproduzir-se por meio de decisões sucessivas que confirmam ou ajustam interpretações previamente adotadas (Luhmann, 1983, p. 120-123).

A operacionalização do regime de acesso à informação exige, além disso, intensa coordenação transversal entre diferentes áreas da organização. Jurídico, compliance, gestão de riscos, tecnologia da informação, segurança da informação, comunicação institucional e unidades finalísticas precisam atuar de forma articulada para garantir que decisões informacionais sejam simultaneamente juridicamente válidas, tecnicamente seguras e operacionalmente viáveis. Essa coordenação ocorre por meio de fluxos institucionais formalizados, mecanismos de escalonamento decisório e pontos de controle previstos no desenho de governança interna.

O regime de alçadas desempenha papel relevante nesse arranjo. Decisões que envolvem maior risco jurídico, reputacional ou operacional podem ser escalonadas para instâncias superiores de validação, assegurando que situações de maior sensibilidade sejam submetidas a níveis mais elevados de escrutínio institucional. Esse mecanismo contribui para distribuir responsabilidade decisória, reduzir riscos de arbitrariedade e permitir reconstrução posterior do percurso deliberativo adotado em cada caso.

A etapa recursal representa outro momento relevante da vida prática da norma. Negativas de acesso ou limitações informacionais precisam ser justificadas com base em critérios jurídicos consistentes, demonstrando a existência de fundamento legal específico e a adequação da restrição adotada. A compatibilização entre LAI e LGPD exige que decisões restritivas sejam acompanhadas de análise sobre a presença de dados pessoais, avaliação da possibilidade de anonimização e demonstração de necessidade e proporcionalidade da medida adotada. A motivação das decisões torna-se, assim, elemento central da legitimidade institucional do regime de acesso à informação.

A aplicação cotidiana da norma também depende de infraestrutura tecnológica adequada. Sistemas de gestão documental, metadados, registros de decisão, logs de acesso e controles de segurança da informação constituem elementos essenciais para assegurar integridade dos registros, rastreabilidade das decisões e proteção contra acessos indevidos. A experiência demonstra que regimes de transparência administrativa em organizações complexas operam necessariamente sobre estruturas informacionais robustas, nas quais governança de dados e segurança da informação funcionam como condições materiais para a efetividade do direito de acesso.

A consolidação da norma em operação também exige investimento contínuo em capacitação institucional. Oficinas de interpretação normativa, repositórios de perguntas frequentes, comunidades de prática e bancos de respostas-modelo transformam experiências individuais em conhecimento organizacional compartilhado. Esse processo permite converter conhecimento tácito acumulado ao longo da operação do sistema em recurso institucional reutilizável, fortalecendo consistência das decisões e reduzindo assimetrias entre unidades organizacionais (Nonaka; Takeuchi, 1995, p. 61-63).

Ao mesmo tempo, a aplicação cotidiana da norma produz inevitavelmente incidentes, controvérsias e oportunidades de revisão. Respostas incompletas, divergências interpretativas, erros de classificação informacional ou dificuldades operacionais revelam limites do desenho normativo inicial. Quando devidamente analisadas, essas situações alimentam ciclos de

melhoria institucional, permitindo que a norma seja progressivamente ajustada à realidade organizacional.

Nesse sentido, a norma revela sua condição de artefato institucional vivo. Longe de permanecer estática após sua publicação, ela é continuamente reinterpretada, aplicada, revisada e adaptada em função das experiências produzidas por sua própria operação. Mudanças legais, novas orientações de órgãos de controle, transformações tecnológicas ou padrões recorrentes de demanda funcionam como gatilhos para revisões normativas e ajustes procedimentais.

A resiliência normativa, nesse contexto, não depende da rigidez do texto, mas da capacidade institucional de adaptar práticas e interpretações preservando coerência com os princípios que orientam o regime de acesso à informação. A norma permanece viva porque se insere em ciclo contínuo de aplicação, avaliação e revisão. Essa condição prepara o terreno para a reflexão final do capítulo, na qual serão examinados os erros, acertos e legados institucionais do processo de construção normativa que culminou na publicação do instrumento.

5.8 Erros, acertos e legados: lições da construção normativa

A consolidação do normativo interno em 2024 permite uma leitura avaliativa do percurso institucional que se estende desde a promulgação da Lei de Acesso à Informação, em 2011, até sua efetiva institucionalização no âmbito da organização. Em perspectiva etnográfica, essa análise consiste em interpretar decisões, impasses e arranjos institucionais como evidências de aprendizagem organizacional e de capacidade adaptativa em um ambiente institucional complexo. A avaliação não busca atribuir responsabilidades individuais, mas compreender como e por que a organização produziu um texto normativo que articula simultaneamente dimensões jurídicas, tecnológicas e organizacionais (Habermas, 1997, p. 449-453; Luhmann, 1983, p. 119-123).

Um primeiro equívoco interpretativo recorrente foi a expectativa de que a transposição da LAI ao contexto de uma instituição financeira pública ocorreria de forma imediata. O intervalo temporal entre 2011 e 2024 demonstrou que a tradução institucional de princípios abstratos, como a publicidade como regra e o sigilo como exceção, exige processo gradual de maturação organizacional. A construção de fluxos, a definição de papéis institucionais e a implementação de salvaguardas informacionais demandaram tempo para se consolidar. A subestimação dessa temporalidade gerou fricções internas e, em determinados momentos, contribuiu para a percepção de um suposto déficit de transparência. A principal lição extraída desse processo é reconhecer que mudanças institucionais que alteram valores e rotinas

organizacionais possuem temporalidade própria e dependem de ciclos sucessivos de adaptação (March; Olsen, 1989, p. 22-26; North, 1990, p. 3-6).

No período pré-normativo, observou-se a emergência de práticas fragmentadas, organizadas em iniciativas locais, protocolos específicos e respostas casuísticas que frequentemente operavam de forma desconectada entre si. Essa fragmentação produziu riscos de inconsistência decisória e de assimetria interpretativa entre unidades organizacionais. A experiência demonstrou que processos de institucionalização normativa demandam mecanismos precoces de coordenação, como objetos-fronteira capazes de articular diferentes comunidades organizacionais. Minutas compartilhadas, glossários, checklists e repositórios de precedentes funcionam como instrumentos que permitem coordenação institucional sem exigir centralização excessiva do processo decisório (Star; Griesemer, 1989, p. 393-396; Nonaka; Takeuchi, 1995, p. 62-66).

Outra fonte relevante de tensão esteve associada à disputa entre linguagem cidadã e precisão técnico-jurídica. Durante parte do processo, essa tensão foi tratada como problema meramente redacional. Entretanto, a experiência demonstrou que se tratava, na verdade, de questão de governança semântica da informação pública. Enquanto critérios explícitos não foram estabelecidos, as respostas institucionais oscilaram entre dois extremos: simplificações excessivas, que comprometiam a precisão jurídica, e formulações excessivamente técnicas, que dificultavam a compreensão pelo público externo. A principal lição foi reconhecer que inteligibilidade deve ser tratada como atributo institucional de qualidade informacional, exigindo padrões editoriais, validação entre áreas e estruturas textuais capazes de articular síntese acessível e fundamentação técnica (Bovens, 2022, p. 317-319; Hood; Heald, 2016, p. 8-12).

Entre os acertos institucionais mais relevantes destaca-se a opção por conduzir o processo de elaboração normativa em arenas colegiadas. Comissões, comitês e conselhos funcionaram como filtros deliberativos capazes de submeter as propostas normativas a testes de proporcionalidade, necessidade e adequação. Esses espaços permitiram compatibilizar exigências da LAI com a proteção de dados pessoais, a segurança da informação e os requisitos de governança corporativa. O regime de alçadas distribuiu responsabilidade decisória, reduziu riscos de agência e conferiu legitimidade procedimental ao texto final, aproximando o processo decisório de padrões reconhecidos de governança institucional (Canotilho, 2013, p. 392-398; IBGC, 2015).

Outro elemento positivo foi a utilização de pilotos operacionais e indicadores de desempenho durante o processo de elaboração normativa. Métricas relacionadas a prazos de

resposta, incidência recursal, retrabalho, incidentes de segurança informacional e clareza das respostas permitiram transformar experiência operacional em evidência institucional. Em vez de produzir mera conformidade formal com a legislação, o processo resultou na construção de um regime decisório orientado por evidências empíricas, com trilhas de auditoria e justificativas passíveis de controle público (COSO, 2017; ISO 31000, 2018; Bovens, 2022, p. 318).

Também se revelou particularmente relevante a definição de testes sequenciais para compatibilizar o regime de acesso à informação com a proteção de dados pessoais. A estrutura decisória baseada em identificação da base legal do acesso, verificação da presença de dados pessoais, avaliação de anonimização, motivação da restrição e registro auditável contribuiu para reduzir ambiguidade interpretativa e fortalecer a coerência sistêmica das decisões institucionais. Esse protocolo permitiu tornar decisões informacionais mais defensáveis e replicáveis, aproximando o processo decisório de padrões jurídicos consistentes (Doneda, 2019, p. 213-215; Canotilho, 2013, p. 394).

Um legado institucional particularmente significativo foi a criação de um acervo estruturado de precedentes organizacionais. Pareceres, atas, respostas-modelo, registros sistêmicos e bancos de perguntas frequentes passaram a compor repositório institucional que transforma conhecimento tácito acumulado ao longo do processo em ativo organizacional reutilizável. Esse repertório contribui para estabilizar expectativas normativas, reduzir variabilidade interpretativa e acelerar curvas de aprendizagem para novas equipes e unidades organizacionais (Levitt; March, 1988, p. 320-323; Nonaka; Takeuchi, 1995, p. 63-66).

Outro legado relevante consiste na consolidação de uma arquitetura institucional de governança decisória. A definição de papéis, checkpoints institucionais, regimes de alçada e mecanismos de registrabilidade permite reconstruir, com relativa precisão, quem decidiu, com base em quais fundamentos e diante de quais alternativas. Esse arranjo favorece o desenvolvimento de uma transparência substantiva, na qual não se avalia apenas o cumprimento formal de prazos, mas também a qualidade, consistência e justificabilidade das decisões informacionais (Habermas, 1997, p. 450-452; Hood; Heald, 2016, p. 9).

O processo também sedimentou a compreensão de que regimes institucionais de transparência dependem diretamente de infraestrutura informacional adequada. Governança de dados, metadados, registros de decisão, controle de acessos, classificação informacional, retenção e descarte passaram a ser tratados como pré-condições da própria política de transparência. Em outras palavras, a norma passou a operar não apenas sobre texto jurídico, mas sobre arquitetura informacional que sustenta sua aplicação prática.

As lições extraídas desse percurso apontam ainda para uma agenda contínua de aperfeiçoamento institucional. Entre as frentes possíveis destacam-se o refinamento de indicadores de desempenho, a ampliação de políticas de dados abertos com curadoria adequada de granularidade e anonimização, o fortalecimento de comunidades de prática e programas de capacitação periódica, a criação de mecanismos institucionais de revisão normativa vinculados a mudanças legais ou orientações de órgãos de controle e o desenvolvimento de painéis públicos que contextualizem informações disponibilizadas por meio de metadados e explicações interpretativas. Essas iniciativas contribuem para preservar a natureza dinâmica da norma e reforçar sua capacidade adaptativa diante de transformações tecnológicas, regulatórias e sociais (Latour, 2002, p. 77-80; Deming, 2020).

A principal conclusão derivada desse percurso é reconhecer a norma como processo contínuo de aprendizagem institucional. Os erros revelaram lacunas de coordenação e sobrecargas semânticas no sistema decisório. Os acertos demonstraram que deliberação colegiada, produção de métricas e protocolos compatibilizadores podem gerar decisões mais consistentes e justificáveis. Os legados institucionais consolidaram memória organizacional, arquitetura de governança e infraestrutura informacional que sustentam a política institucional de acesso à informação.

Em uma instituição híbrida como a CAIXA, que opera simultaneamente como agente financeiro e executor de políticas públicas, a Lei de Acesso à Informação não se limita a constituir obrigação jurídica. Ela representa instrumento estratégico de construção de confiança pública. Sua efetividade depende da capacidade institucional de manter ciclo permanente de interação entre princípios normativos, prática administrativa e revisão institucional contínua (Argyris; Schön, 1978, p. 18-22; Habermas, 1997, p. 452).

6º CAPÍTULO - DECIFRANDO A NORMA: ENTENDENDO A LAI NA PRÁTICA INSTITUCIONAL

O presente capítulo tem por finalidade desenvolver uma análise crítica, sistemática e aprofundada do instrumento normativo corporativo aprovado em 2024 para disciplinar a aplicação da LAI, no âmbito da instituição financeira pública federal objeto desta pesquisa. Não se trata de mera descrição de dispositivos internos, mas de investigação voltada à compreensão de seus fundamentos jurídicos, de seus objetivos institucionais, dos mecanismos operacionais que lhe conferem eficácia e dos desafios concretos que emergem no processo de efetivação do direito fundamental de acesso à informação. A perspectiva adotada parte da premissa de que o estudo da norma jurídica não pode restringir-se ao exame literal de seus enunciados, exigindo, ao contrário, abordagem integrada capaz de considerar a principiologia constitucional, o contexto histórico e organizacional de sua aplicação e a interação dinâmica entre texto normativo e realidade institucional (Mello, 2018, p. 184; Di Pietro, 2020, p. 165). Nessa chave, a análise do normativo corporativo de 2024 deve ser compreendida como exercício de reconstrução crítica que ilumina não apenas sua estrutura formal, mas também a função político-institucional que desempenha em uma organização pública multifuncional, estratégica e submetida a elevadas exigências de governança.

A promulgação da Lei de Acesso à Informação representou um ponto de inflexão no processo de consolidação do Estado Democrático de Direito no Brasil, ao conferir densidade normativa ao princípio da publicidade administrativa e efetividade ao direito fundamental de acesso à informação pública, já previsto no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição da República de 1988. A publicidade deixou de ser compreendida apenas como requisito formal de validade dos atos administrativos e passou a assumir também dimensão material, orientada à transparência, à responsividade e ao controle social da Administração Pública (Di Pietro, 2020, p. 138). Em plano teórico, esse deslocamento concretiza a noção habermasiana de esfera pública como espaço de deliberação racional e democrática, no qual a circulação da informação constitui condição de possibilidade para a formação da vontade política legítima (Habermas, 1997, p. 92). Em perspectiva complementar, o movimento também se harmoniza com a reflexão de Bobbio acerca da visibilidade do poder, segundo a qual a democracia se fortalece à medida que o exercício do poder político e administrativo se torna cognoscível, transparente e controlável pela sociedade (Bobbio, 2000, p. 84). A experiência institucional demonstra, contudo, que a concretização desse paradigma depende de mais do que previsão legal. Exige a formação de cultura administrativa orientada pela abertura informacional, a organização de

fluxos procedimentais racionais e a adoção de instrumentos tecnológicos capazes de assegurar acessibilidade, segurança e eficiência no tratamento dos dados públicos.

No caso da instituição analisada, a implementação da LAI se desenvolve em ambiente normativo particularmente complexo. Por se tratar de entidade integrante da Administração Pública indireta e, ao mesmo tempo, atuante em espaço concorrencial do sistema financeiro nacional, sua atuação é atravessada por regime jurídico de natureza híbrida. De um lado, impõem-se os princípios constitucionais da Administração Pública, especialmente publicidade, legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência. De outro, subsistem exigências relacionadas à proteção de informações estratégicas, à preservação da competitividade, ao sigilo bancário, à proteção de dados pessoais e à segurança da informação. Como observa Grau, as empresas estatais frequentemente operam em espaço de tensão normativa, no qual a finalidade pública precisa ser compatibilizada com exigências de eficiência e racionalidade econômica (Grau, 2015, p. 229). É precisamente nesse ponto que se localiza o objeto central do presente capítulo. O normativo corporativo aprovado em 2024 pode ser lido como tentativa institucional de estabilizar essa tensão estrutural, disciplinando, em termos procedimentais e materiais, os critérios de abertura, restrição, tratamento e circulação da informação pública em ambiente organizacional altamente sensível.

A estrutura deste capítulo organiza-se em torno de eixos analíticos destinados a apreender a norma em sua dimensão jurídica, procedimental e institucional. Inicialmente, serão examinados os fundamentos e objetivos da Lei de Acesso à Informação no contexto da instituição, com destaque para sua base constitucional e para os princípios que sustentam a transparência administrativa. Em seguida, serão analisadas as modalidades de transparência ativa e passiva, evidenciando o dever de divulgação espontânea e a garantia do direito de petição informacional. Na sequência, o capítulo se voltará aos procedimentos operacionais, com ênfase nos canais de atendimento, fluxos internos e prazos legalmente previstos. Também serão examinadas as responsabilidades institucionais envolvidas na governança da informação, especialmente no que concerne às unidades responsáveis pela triagem, análise, resposta, supervisão e assessoramento jurídico. Por fim, serão abordadas disposições complementares relativas a custeio, arquivamento, registros e critérios de cancelamento ou encerramento de ocorrências. Essa divisão não decorre de escolha arbitrária, mas da necessidade metodológica de articular norma, processo e institucionalidade, oferecendo visão sistêmica do objeto de estudo. Como recorda Moreira, a sistematização constitui requisito do conhecimento científico em Direito, pois permite não apenas descrever institutos, mas explicar suas relações internas e seus efeitos na realidade social (Moreira, 2024, p. 21).

Ao longo de toda a análise, o normativo corporativo será examinado em diálogo permanente com o ordenamento jurídico nacional, com a doutrina especializada e com a jurisprudência constitucional e administrativa pertinente. A intenção não é apenas apresentar o conteúdo do instrumento, mas compreender criticamente seu lugar na estrutura de garantias do direito fundamental de acesso à informação e sua função na reconfiguração das práticas institucionais. O direito à informação não pode ser compreendido isoladamente, como se fosse prerrogativa autônoma desligada do restante da ordem constitucional. Ele se conecta estruturalmente à liberdade de expressão, ao princípio da publicidade, ao direito de participação política e à própria ideia de cidadania ativa (Canotilho, 2013, p. 261). A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também tem reafirmado que a transparência administrativa não constitui faculdade discricionária da Administração, mas obrigação estatal inerente ao regime democrático e ao controle social do poder público (STF, 2009). A opção metodológica deste capítulo, portanto, consiste em articular teoria e prática, norma e experiência institucional, com o propósito de oferecer leitura crítica da política de acesso à informação no interior da organização pesquisada e, ao mesmo tempo, contribuir para o aprimoramento das práticas administrativas, da formação dos agentes públicos e do fortalecimento da cultura de transparência, integridade e responsabilidade institucional.

6.1 Fundamentos e objetivos da LAI na CEF

A compreensão dos fundamentos e objetivos da Lei de Acesso à Informação no contexto institucional analisado exige abordagem que ultrapasse a aplicação meramente formal de dispositivos normativos. A LAI deve ser situada no campo mais amplo das políticas públicas de transparência e de governança democrática, nas quais o acesso à informação opera simultaneamente como instrumento de controle institucional entre órgãos do Estado e como mecanismo de controle social exercido pela cidadania. A literatura sobre acesso à informação democrática destaca que tais mecanismos são essenciais para assegurar que o poder público permaneça sujeito à supervisão e à responsabilização perante a sociedade (O'Donnell, 1998, p. 40). Nesse sentido, a aplicação da LAI em organizações públicas complexas deve ser compreendida não apenas como cumprimento de obrigação legal, mas como processo de reorganização institucional que redefine práticas administrativas, fluxos informacionais e formas de relacionamento entre Estado e sociedade.

No caso da instituição estudada, a implementação da LAI ocorre em ambiente organizacional caracterizado por forte densidade funcional e pela coexistência de múltiplas finalidades institucionais. Trata-se de entidade que, simultaneamente, executa políticas públicas,

administra recursos de programas sociais e atua em segmentos do sistema financeiro nacional. Essa posição híbrida produz desafios específicos para a operacionalização do princípio da publicidade administrativa. Ao mesmo tempo em que a instituição se submete aos princípios constitucionais da Administração Pública, também precisa preservar informações sensíveis relacionadas à gestão financeira, à segurança institucional e à proteção de dados pessoais. Assim, a aplicação da LAI nesse contexto exige permanente processo de equilíbrio entre a abertura informacional e a proteção de informações cuja divulgação poderia comprometer interesses públicos relevantes ou a própria integridade das operações institucionais.

A literatura de direito administrativo contemporâneo destaca que o princípio da publicidade deve ser compreendido em perspectiva substancial e não apenas formal. A publicidade administrativa não se limita à divulgação de atos oficiais, mas envolve a criação de condições efetivas para que a sociedade tenha acesso às informações produzidas ou custodiadas pelo Estado. Nesse sentido, a transparência passa a desempenhar função estruturante na governança pública, contribuindo para ampliar a legitimidade das decisões administrativas e fortalecer os mecanismos de controle democrático (Di Pietro, 2020, p. 142). A Lei de Acesso à Informação, ao regulamentar o direito constitucional de acesso a dados públicos, transforma esse princípio em política institucional permanente, exigindo que organizações públicas reorganizem seus processos internos de produção, tratamento e circulação de informações.

A implementação da LAI também produz efeitos relevantes no plano da cultura organizacional. A abertura informacional tende a alterar padrões tradicionais de gestão baseados na centralização e na restrição do acesso ao conhecimento institucional. Em ambientes administrativos historicamente marcados por práticas de sigilo e reserva informacional, a introdução de políticas estruturadas de transparência implica transformação gradual de valores e rotinas administrativas. Esse processo de mudança institucional pode ser compreendido como deslocamento de paradigma na administração pública, no qual a informação deixa de ser tratada como recurso restrito à hierarquia organizacional e passa a ser reconhecida como bem público essencial à cidadania e à participação democrática.

Nesse contexto, a Lei de Acesso à Informação desempenha papel catalisador na redefinição das práticas institucionais. Ao estabelecer obrigações de transparência ativa e passiva, a legislação induz organizações públicas a desenvolver sistemas de gestão da informação capazes de garantir acesso tempestivo, inteligível e seguro aos dados públicos. Esse processo envolve não apenas a criação de canais de atendimento ao cidadão, mas também a reorganização de fluxos internos de informação, a definição de responsabilidades institucionais e a adoção de tecnologias adequadas para armazenamento, classificação e divulgação de dados.

A efetividade da LAI, portanto, depende da capacidade das instituições de internalizar seus princípios e transformá-los em práticas administrativas estáveis. O direito de acesso à informação não se concretiza apenas pela existência de dispositivos legais, mas pela criação de arranjos organizacionais que tornem possível sua aplicação cotidiana. Nesse sentido, a implementação da LAI pode ser compreendida como processo de aprendizagem institucional no qual normas jurídicas, práticas administrativas e tecnologias informacionais se combinam para produzir novas formas de governança pública.

Em perspectiva democrática mais ampla, o acesso à informação desempenha função essencial para a consolidação da cidadania ativa. A possibilidade de conhecer, solicitar e analisar dados públicos amplia a capacidade de participação social na formulação e avaliação de políticas públicas. A transparência administrativa contribui para reduzir assimetrias informacionais entre Estado e sociedade, permitindo que cidadãos, organizações civis e órgãos de controle atuem de forma mais qualificada no acompanhamento das decisões governamentais. Esse processo aproxima-se da concepção de democracia baseada na visibilidade do poder político, segundo a qual a legitimidade das instituições públicas depende de sua capacidade de tornar suas decisões compreensíveis e acessíveis ao escrutínio público (Bobbio, 2000, p. 84).

Assim, no contexto institucional examinado, a Lei de Acesso à Informação deve ser compreendida como instrumento jurídico e organizacional destinado a promover transparência, responsabilidade administrativa e confiança pública. Mais do que simples mecanismo de conformidade normativa, a política de acesso à informação constitui componente estruturante da governança institucional, influenciando práticas decisórias, processos administrativos e formas de interação entre a organização pública e a sociedade. Esses fundamentos fornecem a base conceitual para a análise do arcabouço normativo e procedimental que estrutura a política de transparência examinada nas seções seguintes.

6.2 Contexto legal e normativo

A promulgação da LAI, representou marco relevante no processo de consolidação do direito fundamental ao acesso à informação no ordenamento jurídico brasileiro. Ao regulamentar o acesso às informações produzidas ou custodiadas pelo Estado, a legislação transformou em prerrogativa jurídica exigível aquilo que, até então, muitas vezes permanecia limitado ao plano das expectativas normativas derivadas do texto constitucional. O direito previsto no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição da República adquiriu densidade institucional e procedimental, passando a integrar de forma estruturada o regime jurídico da Administração Pública. A literatura jurídica observa que esse movimento reforça a centralidade

da publicidade administrativa como princípio estruturante da governança democrática, na medida em que amplia a visibilidade das decisões estatais e fortalece os mecanismos de controle social (Bobbio, 2000, p. 84).

No contexto da instituição analisada, a incorporação das diretrizes da Lei de Acesso à Informação ocorreu por meio de processo gradual de adaptação institucional, culminando na consolidação de um instrumento normativo corporativo aprovado em 2024. Esse normativo passou a organizar de forma sistemática os procedimentos relacionados ao tratamento, à gestão e à disponibilização de informações públicas sob custódia institucional. A consolidação normativa de 2024 não se limitou a reproduzir os comandos legais da LAI. Ela também estruturou fluxos internos de processamento das solicitações informacionais, definiu competências organizacionais e estabeleceu parâmetros técnicos para a classificação, circulação e divulgação de dados institucionais. A literatura constitucional destaca que o exercício efetivo de direitos fundamentais depende da existência de mecanismos procedimentais capazes de assegurar sua concretização prática, o que inclui regras claras sobre organização e acesso às informações públicas (Canotilho, 2013, p. 259).

O instrumento normativo corporativo aprovado em 2024 deve ser compreendido como etapa de consolidação institucional de um processo iniciado com a promulgação da LAI. Ao longo dos anos anteriores, a aplicação da legislação ocorreu por meio de diretrizes dispersas, instrumentos administrativos pontuais e práticas organizacionais que buscavam adaptar a instituição às exigências de transparência estabelecidas no ordenamento jurídico. O normativo de 2024 reuniu e sistematizou essas experiências, transformando um conjunto fragmentado de procedimentos em arquitetura institucional coerente de gestão da informação pública.

Esse processo de consolidação também implicou reorganização do relacionamento entre a política de acesso à informação e outros regimes normativos relevantes. A implementação da LAI não ocorre de maneira isolada no sistema jurídico brasileiro. Ela se articula com diferentes diplomas legais que regulam o funcionamento da Administração Pública e a proteção de direitos correlatos. O Decreto nº 7.724, de 2012, detalha a aplicação da LAI no âmbito da administração pública federal e estabelece parâmetros técnicos para a tramitação das solicitações informacionais. A Lei nº 9.784, de 1999, fornece as bases procedimentais do processo administrativo federal, assegurando princípios como motivação, ampla defesa e segurança jurídica. A Lei nº 13.460, de 2017, reforça a centralidade do usuário na relação com o poder público, estabelecendo padrões de qualidade e transparência na prestação de serviços públicos.

Outro elemento relevante desse sistema normativo é a Lei nº 13.709, de 2018, conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. A introdução de um regime jurídico específico

para a proteção de dados pessoais acrescentou nova dimensão ao debate sobre acesso à informação pública. O tratamento de dados passou a exigir compatibilização entre transparência administrativa e proteção da privacidade, impondo às instituições públicas a necessidade de desenvolver mecanismos capazes de equilibrar publicidade e salvaguarda de informações sensíveis. A literatura especializada destaca que o acesso à informação não pode ser dissociado da proteção de direitos relacionados à intimidade e à autodeterminação informativa, sendo necessário estabelecer critérios normativos que harmonizem essas duas dimensões do sistema jurídico contemporâneo (Doneda, 2019, p. 46).

No plano institucional interno, a consolidação normativa de 2024 integrou e reorganizou instrumentos administrativos anteriormente utilizados para disciplinar o tratamento das informações públicas. Normativos anteriores que tratavam de procedimentos informacionais passaram a ser incorporados ou superados pelo novo arranjo institucional, permitindo maior uniformidade decisória e maior previsibilidade na tramitação das solicitações de acesso. Paralelamente, permaneceram em vigor diretrizes corporativas relacionadas à segurança da informação e ao tratamento de dados institucionais, responsáveis por estabelecer parâmetros técnicos para classificação, proteção e circulação das informações mantidas sob custódia organizacional.

A articulação entre esses diferentes instrumentos normativos revela que a política institucional de acesso à informação não se reduz à simples divulgação de dados. Ela depende de sistema organizacional complexo que envolve governança informacional, segurança de dados, proteção de direitos individuais e mecanismos de responsabilização administrativa. A literatura sobre direitos fundamentais enfatiza que a efetividade dessas garantias depende da existência de estruturas institucionais capazes de assegurar sua implementação concreta no cotidiano das organizações públicas (Sarlet, 2015, p. 109).

Nesse sentido, a política informacional da instituição analisada pode ser interpretada como expressão de processo mais amplo de transformação administrativa. O acesso à informação deixa de ser apenas instrumento de transparência formal e passa a desempenhar papel estruturante na governança institucional. A disponibilização qualificada de informações públicas contribui para reduzir assimetrias informacionais, fortalecer mecanismos de controle interno e externo e ampliar a legitimidade das decisões administrativas perante a sociedade.

Além disso, a transparência institucional desempenha papel relevante na mitigação de riscos jurídicos e reputacionais. A disponibilização clara e contextualizada de dados institucionais contribui para reduzir incertezas interpretativas e evitar conflitos decorrentes da ausência de informação. A literatura econômica e jurídica observa que assimetrias

informacionais frequentemente geram desconfiança e comportamento estratégico nas relações entre instituições públicas e cidadãos, sendo a transparência um dos mecanismos mais eficazes para estabilizar expectativas e reduzir custos de transação nas interações sociais (Sunstein, 2010, p. 62).

No caso específico da instituição analisada, esse aspecto assume particular relevância em áreas sensíveis como gestão de programas sociais, concessão de crédito e administração de fundos públicos. A circulação qualificada de informações contribui para prevenir controvérsias, reduzir litigiosidade e fortalecer a segurança jurídica das relações institucionais. A transparência, nesse contexto, deixa de ser apenas requisito formal de governança e passa a atuar como mecanismo preventivo de estabilização institucional.

A efetividade da política de acesso à informação também depende da forma como os dados públicos são apresentados à sociedade. Informações disponibilizadas de maneira excessivamente técnica ou descontextualizada podem comprometer o potencial emancipatório da transparência. A literatura contemporânea sobre governança pública ressalta que a transparência somente cumpre plenamente sua função democrática quando acompanhada de clareza comunicativa, acessibilidade e usabilidade informacional (Bovens, 2020, p. 452). Por essa razão, políticas institucionais de acesso à informação devem incorporar não apenas mecanismos de divulgação de dados, mas também estratégias de mediação comunicativa capazes de tornar essas informações compreensíveis para diferentes públicos.

A adoção de linguagem cidadã, a organização estruturada dos dados e o desenvolvimento de instrumentos de interpretação contextualizada constituem elementos centrais para a efetivação do direito de acesso à informação. Ao investir nesses mecanismos, instituições públicas ampliam a capacidade de participação social e fortalecem a qualidade da deliberação democrática. Nesse sentido, a transparência informacional deixa de ser simples obrigação administrativa e passa a operar como elemento estruturante da governança pública contemporânea.

6.3 Finalidade e escopo de aplicação

A finalidade central do normativo corporativo aprovado em 2024 consiste em sistematizar e operacionalizar, no plano institucional, os comandos jurídicos derivados da Lei nº 12.527/2011. Seu objetivo não se limita à reprodução formal da legislação, mas à criação de um arranjo organizacional capaz de conferir efetividade prática ao direito fundamental de acesso à informação no interior da instituição. Nesse sentido, o instrumento normativo estabelece diretrizes procedimentais destinadas a assegurar que o acesso às informações

públicas ocorra de forma célere, previsível e juridicamente segura, ao mesmo tempo em que preserva a proteção de dados sensíveis e a observância dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública (Di Pietro, 2020, p. 143).

A elaboração desse normativo representa etapa relevante do processo de internalização dos princípios da Lei de Acesso à Informação em uma organização pública caracterizada por elevada complexidade institucional. Empresas estatais que atuam simultaneamente na execução de políticas públicas e em atividades econômicas inseridas no mercado enfrentam desafios específicos na implementação de regimes de transparência administrativa. A literatura jurídica observa que essas entidades operam em espaço normativo no qual o dever de observância dos direitos fundamentais precisa ser compatibilizado com exigências de eficiência, segurança informacional e racionalidade econômica (Grau, 2015, p. 229). Nesse contexto, o instrumento normativo aprovado em 2024 deve ser compreendido como resultado de processo de adaptação institucional que busca equilibrar o imperativo da transparência com as particularidades operacionais e estratégicas da organização.

O escopo de aplicação do normativo possui caráter abrangente e vinculante, alcançando todas as unidades organizacionais da instituição, independentemente de sua posição hierárquica ou área de atuação. A norma estabelece a obrigação de observância dos fluxos institucionais destinados ao recebimento, processamento e resposta às solicitações de acesso à informação, promovendo padronização procedimental e uniformidade decisória. Essa padronização contribui para reduzir assimetrias interpretativas entre unidades administrativas e reforça a previsibilidade das respostas oferecidas ao público.

No plano operacional, o normativo disciplina o funcionamento dos canais institucionais destinados ao atendimento das solicitações de acesso à informação, incluindo as estruturas responsáveis pelo Serviço de Informação ao Cidadão. A organização desses canais busca assegurar integração entre diferentes meios de atendimento e garantir que as solicitações informacionais sejam tratadas de forma consistente, independentemente do canal utilizado pelo solicitante. Essa arquitetura institucional reflete diretrizes estabelecidas no âmbito da administração pública federal para o tratamento das demandas informacionais, especialmente no que se refere à interoperabilidade entre sistemas e à uniformização de procedimentos administrativos.

O instrumento normativo também define responsabilidades específicas para unidades estratégicas envolvidas na gestão institucional da informação. Áreas responsáveis por custódia documental, assessoramento jurídico, gestão de dados e tratamento de informações institucionais desempenham funções complementares no processamento das solicitações

informacionais. A distribuição dessas competências contribui para a racionalização dos fluxos decisórios e para a mitigação de riscos operacionais relacionados ao tratamento inadequado de informações públicas. A literatura constitucional destaca que a efetividade dos direitos fundamentais depende da existência de estruturas institucionais capazes de operacionalizar suas garantias no plano administrativo (Canotilho, 2013, p. 261).

Além da regulação dos procedimentos de acesso à informação em sentido estrito, o normativo também estabelece parâmetros para a proteção de dados pessoais e para a gestão de informações submetidas a regimes de restrição de acesso. O instrumento disciplina procedimentos de classificação, reclassificação e desclassificação de informações, bem como as etapas de análise e revisão administrativa aplicáveis em casos de negativa de acesso. Dessa forma, o normativo assume função mais ampla de governança informacional, estruturando a forma como a organização produz, organiza, protege e disponibiliza os dados sob sua custódia.

Essa amplitude normativa revela que o instrumento aprovado em 2024 não deve ser interpretado apenas como mecanismo de cumprimento formal da Lei de Acesso à Informação. Ele representa também componente relevante da arquitetura institucional de gestão da informação pública, destinado a reduzir riscos jurídicos, aprimorar a eficiência administrativa e consolidar uma cultura organizacional orientada pela transparência e pela responsabilidade institucional. Como destaca a literatura sobre direitos fundamentais, a eficácia desses direitos depende da existência de instrumentos normativos e institucionais que permitam sua aplicação concreta no cotidiano das organizações públicas (Sarlet, 2015, p. 109). Nesse sentido, o normativo corporativo funciona como elemento estruturante da política institucional de acesso à informação, integrando princípios jurídicos, procedimentos administrativos e mecanismos de governança informacional.

6.4 Princípios da publicidade e do sigilo

O princípio da publicidade ocupa posição central na estrutura normativa que regula o acesso à informação no ordenamento jurídico brasileiro. Previsto no artigo 37 da Constituição da República, esse princípio estabelece que a atuação administrativa deve ser orientada pela transparência e pela visibilidade de seus atos, permitindo que a sociedade acompanhe, compreenda e avalie o exercício do poder público. No contexto contemporâneo do Estado Democrático de Direito, a publicidade administrativa não se limita à divulgação formal de atos oficiais. Ela se apresenta como condição de legitimidade institucional e como instrumento fundamental de controle social da Administração Pública. A literatura política e jurídica destaca que a visibilidade do poder constitui elemento essencial da democracia, pois permite que

decisões governamentais sejam submetidas ao escrutínio público e ao debate coletivo (Bobbio, 2000, p. 84).

No âmbito institucional analisado, esse princípio assume dimensão operacional concreta. A publicidade orienta de maneira transversal os processos de produção, organização, custódia e disponibilização de informações públicas. A política de acesso à informação parte do pressuposto de que os dados produzidos ou mantidos pelo poder público pertencem à esfera pública e devem ser disponibilizados à sociedade sempre que não houver impedimento jurídico legítimo. Dessa forma, a transparência deixa de ser entendida como iniciativa voluntária da administração e passa a constituir obrigação institucional permanente.

A centralidade desse princípio manifesta-se também na estrutura normativa que disciplina o exercício do direito de acesso à informação. A legislação brasileira estabelece que qualquer pessoa pode solicitar informações públicas independentemente da apresentação de justificativa ou da demonstração de interesse específico. Essa característica decorre da compreensão contemporânea de que a informação pública constitui recurso essencial para o exercício da cidadania e para a participação democrática. Ao eliminar exigências formais que poderiam restringir o acesso, o ordenamento jurídico brasileiro reforça a ideia de que o direito à informação possui natureza universal e instrumental à democracia (Bovens, 2020, p. 318).

A política institucional de acesso à informação incorpora esse entendimento ao estabelecer procedimentos que asseguram tratamento igualitário a todas as solicitações apresentadas por cidadãos, organizações sociais ou entidades privadas. A função da administração pública, nesse contexto, não consiste em avaliar o interesse subjetivo do solicitante, mas em garantir que o acesso ocorra de maneira tempestiva, adequada e juridicamente fundamentada. Esse modelo rompe com práticas historicamente associadas ao segredo administrativo e reforça a concepção de que a informação pública pertence à sociedade.

Apesar de sua centralidade, o princípio da publicidade não possui caráter absoluto. O próprio ordenamento constitucional reconhece que determinadas informações devem permanecer protegidas quando sua divulgação puder comprometer valores jurídicos relevantes. Entre esses valores encontram-se a segurança do Estado e da sociedade, a proteção da intimidade e da vida privada, a preservação de segredos comerciais ou industriais e a proteção de dados pessoais. Nesses casos, a restrição de acesso não constitui violação ao direito à informação, mas mecanismo legítimo de proteção de outros direitos fundamentais igualmente relevantes.

A solução dessas situações exige aplicação do princípio da proporcionalidade. A literatura constitucional enfatiza que restrições ao acesso à informação somente podem ocorrer

quando forem juridicamente justificadas, necessárias à proteção de determinado bem jurídico e adequadas ao objetivo que se busca preservar (Canotilho, 2013, p. 262). Esse critério impede que o sigilo seja utilizado de maneira arbitrária ou indiscriminada e garante que a publicidade permaneça como regra geral do regime jurídico da informação pública.

No plano institucional, a concretização dessas restrições depende da existência de procedimentos claros para classificação e gestão de informações sensíveis. O normativo corporativo aprovado em 2024 organiza esses procedimentos ao estabelecer critérios técnicos e jurídicos para identificação de informações sujeitas a restrição de acesso, bem como mecanismos de revisão periódica dessas classificações. Essa estrutura procedimental contribui para assegurar que decisões relacionadas ao sigilo sejam devidamente justificadas e passíveis de controle administrativo.

Outro elemento relevante do regime jurídico do acesso à informação refere-se à proteção da identidade do solicitante. A preservação dos dados pessoais do requerente constitui garantia importante para o exercício livre desse direito, pois reduz o risco de constrangimentos ou retaliações decorrentes da solicitação de informações públicas. A legislação brasileira de proteção de dados e de defesa do usuário de serviços públicos reconhece que a confidencialidade dessas informações integra o conjunto de direitos associados à autodeterminação informativa e à dignidade da pessoa humana.

A garantia de confidencialidade também possui função institucional relevante. Ao assegurar que solicitações de acesso possam ser realizadas sem exposição desnecessária do requerente, o sistema jurídico contribui para ampliar a confiança da sociedade nas instituições públicas e incentivar o exercício efetivo do direito à informação. Estudos comparados sobre regimes de transparência indicam que a possibilidade de anonimato ou de proteção da identidade do solicitante constitui fator relevante para ampliar a participação cidadã e reduzir barreiras informacionais entre Estado e sociedade (Banisar, 2020, p. 32).

A relação entre publicidade e sigilo, portanto, não deve ser interpretada como antagonismo entre princípios opostos. Trata-se de relação de complementaridade que exige constante processo de ponderação normativa. A publicidade garante abertura informacional e transparência administrativa. O sigilo, quando juridicamente justificado, protege direitos individuais, interesses públicos estratégicos e a integridade institucional das organizações públicas. O desafio da governança informacional consiste precisamente em equilibrar essas duas dimensões de forma consistente.

No caso da instituição analisada, esse equilíbrio se materializa em modelo normativo que estabelece a transparência como regra e o sigilo como exceção devidamente fundamentada.

As restrições de acesso são acompanhadas de mecanismos de controle, revisão administrativa e justificativa formal, assegurando que a proteção de informações sensíveis não comprometa o núcleo essencial do direito fundamental à informação. A literatura constitucional destaca que a preservação desse núcleo essencial constitui requisito indispensável para a legitimidade das restrições impostas aos direitos fundamentais (Sarlet, 2015, p. 110).

A articulação entre publicidade e proteção de dados revela, assim, maturidade institucional no tratamento das informações públicas. O acesso à informação e a proteção de dados pessoais não representam objetivos incompatíveis, mas dimensões complementares de um mesmo modelo constitucional de governança democrática. Ao estruturar procedimentos capazes de harmonizar esses valores, a política institucional de acesso à informação contribui para fortalecer a confiança pública, aprimorar a gestão administrativa e consolidar a transparência como princípio estruturante da administração pública contemporânea.

6.5 A delicada fronteira entre cidadão e cliente

A aplicação da Lei de Acesso à Informação no âmbito da CAIXA exige distinguir duas figuras jurídicas frequentemente sobrepostas na prática cotidiana: o cidadão e o cliente. Embora um mesmo indivíduo possa ocupar simultaneamente essas duas posições, os regimes jurídicos que disciplinam cada relação são distintos e produzem consequências normativas relevantes. Essa diferenciação não possui apenas valor terminológico. Ela determina quais normas devem ser aplicadas, quais procedimentos administrativos são adequados e quais limites jurídicos incidem sobre o tratamento das informações solicitadas.

No contexto da Lei nº 12.527/2011, o cidadão deve ser compreendido em sua acepção mais ampla. Trata-se de qualquer pessoa natural ou jurídica que exerça o direito fundamental de acesso à informação pública. A titularidade desse direito independe de nacionalidade, vínculo contratual com a instituição ou demonstração de interesse específico. O acesso à informação pública constitui direito universal, diretamente associado à ideia de cidadania e à possibilidade de controle social das instituições estatais. A literatura sobre governança democrática destaca que a ampliação dos mecanismos de acesso à informação fortalece a esfera pública e reduz assimetrias informacionais entre Estado e sociedade (Bovens, 2012, p. 319).

Essa característica explica por que o ordenamento jurídico brasileiro dispensa a apresentação de justificativa para pedidos de acesso. A informação pública é compreendida como patrimônio coletivo da sociedade, e não como recurso cuja divulgação dependa da avaliação discricionária da Administração. Nessa perspectiva, o papel das instituições públicas

consiste em garantir que o acesso ocorra de forma transparente, tempestiva e não discriminatória.

No caso da CAIXA, essa orientação se traduz na obrigação institucional de manter canais acessíveis e procedimentos uniformes para o atendimento das solicitações de informação pública. Entre esses instrumentos destaca-se o Serviço de Informação ao Cidadão, que opera tanto presencialmente quanto por meio da plataforma Fala.BR. Esses mecanismos asseguram que qualquer pessoa possa exercer o direito de acesso independentemente de sua relação contratual com a instituição.

A figura do cliente, por sua vez, insere-se em regime jurídico substancialmente distinto. O cliente é a pessoa física ou jurídica que mantém relação contratual com a instituição financeira, seja por meio da abertura de contas, contratação de crédito, administração de investimentos ou utilização de serviços bancários. Nessas situações, o vínculo estabelecido possui natureza privada e encontra-se submetido a normas específicas de direito civil, direito do consumidor, regulação financeira e proteção de dados pessoais.

Nesse ambiente jurídico, as informações tratadas pela instituição possuem caráter sensível e frequentemente estão protegidas por deveres legais de sigilo. Dados financeiros, contratuais e cadastrais encontram-se submetidos a regimes específicos de proteção informacional, cuja finalidade é preservar a privacidade dos indivíduos, a segurança das operações financeiras e a estabilidade das relações econômicas. A governança desses dados exige padrões rigorosos de proteção e controle institucional (Doneda, 2019, p. 65).

A distinção entre cidadão e cliente assume relevância particular no plano operacional. A correta identificação da natureza da solicitação determina qual canal institucional deve ser utilizado para o tratamento do pedido. Quando a solicitação envolve informações públicas ou institucionais, aplica-se o regime da Lei de Acesso à Informação, e o atendimento ocorre por meio do Serviço de Informação ao Cidadão. Quando o pedido envolve dados pessoais, contratuais ou bancários, a demanda deve ser direcionada aos canais próprios de atendimento ao cliente, como o Serviço de Atendimento ao Consumidor ou a Ouvidoria.

Esse redirecionamento não constitui obstáculo ao exercício de direitos, mas mecanismo necessário para garantir a aplicação do regime jurídico adequado. A existência de canais diferenciados permite proteger dados sensíveis, assegurar conformidade com a legislação de proteção de dados e preservar a segurança jurídica das operações financeiras. A efetividade dos direitos informacionais depende da existência de procedimentos institucionais capazes de distinguir adequadamente essas situações (Sarlet, 2015, p. 112).

A separação entre essas duas categorias também contribui para a racionalização administrativa. Ao evitar que demandas contratuais sejam processadas no âmbito da LAI, a instituição reduz sobrecargas nos canais de acesso à informação e garante que cada solicitação seja tratada segundo a base normativa apropriada. A clareza procedimental fortalece a segurança jurídica e melhora a qualidade das respostas institucionais.

A distinção entre cidadão e cliente, portanto, não representa limitação de direitos, mas instrumento de harmonização entre diferentes regimes jurídicos. O direito de acesso à informação deve coexistir com outros direitos fundamentais igualmente relevantes, como a proteção da privacidade e dos dados pessoais. A convivência entre esses direitos exige mecanismos institucionais capazes de equilibrar publicidade e confidencialidade (Sarlet, 2015, p. 118).

Nesse contexto, a governança informacional da CAIXA estrutura-se de forma a garantir que cada tipo de demanda seja tratado segundo o regime jurídico correspondente. O acesso à informação pública permanece amplo e universal. Ao mesmo tempo, dados pessoais e contratuais recebem proteção adequada por meio de instrumentos normativos específicos e canais institucionais apropriados.

Tabela Comparativa: Cidadão vs. Cliente na LAI da CAIXA

Critério Analítico	Cidadão	Cliente
Definição Jurídico-Política	Pessoa natural ou jurídica - nacional ou estrangeira - que exerce o direito fundamental de acesso à informação pública, independentemente de vínculo contratual ou motivação específica.	Pessoa física ou jurídica que mantém relação contratual com a CAIXA, decorrente da prestação de serviços financeiros ou de produtos bancários.
Base Legal Principal	Constituição Federal de 1988 (art. 5º, XXXIII); Lei nº 12.527/2011 (LAI).	Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990); Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018); normas do Banco Central do Brasil.

Critério Analítico	Cidadão	Cliente
Natureza do Direito Exercido	Direito público subjetivo, de titularidade universal, voltado à fruição de informações sob guarda do Estado ou de suas entidades.	Direito de natureza contratual, patrimonial e pessoal, vinculado à execução de obrigações e à proteção de dados sensíveis.
Canal de Atendimento Competente	Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) – presencial ou digital (Fala.BR).	Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC), Ouvidoria, canais bancários específicos.
Objeto da Solicitação	Dados públicos, administrativos, institucionais, orçamentários e de interesse coletivo ou geral.	Dados pessoais, contratuais, bancários, cadastrais ou operacionais vinculados à relação jurídica com a instituição.
Necessidade de Justificativa	Inexistente - o direito de acesso é universal e não condicionado à demonstração de interesse.	Pode haver necessidade de comprovação de identidade ou vínculo contratual, em razão de normas de proteção de dados e sigilo bancário.
Regime de Sigilo e Proteção de Dados	Aplicável apenas quando envolver dados sensíveis, estratégicos ou legalmente protegidos.	Integral, abrangendo todas as informações pessoais, financeiras e contratuais, conforme LGPD e legislação bancária.
Tratamento Procedimental	Regido pelos fluxos e prazos da LAI e pelo normativo interno da CAIXA.	Regido pelos procedimentos de atendimento ao consumidor, normas contratuais e políticas de proteção de dados.

A diferenciação entre cidadão e cliente revela importante amadurecimento institucional na gestão da informação pública. Ao reconhecer que indivíduos podem ocupar múltiplas posições jurídicas em suas relações com o Estado e com empresas públicas, a instituição desenvolve mecanismos capazes de responder a essa complexidade. A literatura sociológica destaca que as instituições públicas modernas precisam lidar com essa pluralidade de papéis exercidos pelos indivíduos nas interações sociais (Bourdieu, 2004, p. 68).

Do ponto de vista da governança pública, essa distinção contribui para organizar fluxos informacionais e aprimorar a eficiência administrativa. A definição clara de responsabilidades institucionais e de canais de atendimento permite que direitos informacionais sejam exercidos de maneira efetiva e segura. Quando bem estruturada, essa arquitetura institucional fortalece a confiança social nas instituições públicas e reduz riscos de violação de direitos.

Além disso, a separação conceitual entre cidadão e cliente evidencia que o acesso à informação não ocorre em ambiente normativo isolado. Ele se insere em um ecossistema jurídico no qual coexistem princípios como publicidade, proteção de dados, privacidade e sigilo bancário. A governança informacional contemporânea exige a capacidade de equilibrar essas dimensões sem comprometer o núcleo essencial de cada direito fundamental.

Assim, a distinção entre cidadão e cliente não deve ser compreendida como linha rígida de separação, mas como mecanismo de coordenação entre diferentes regimes jurídicos. Ao estruturar procedimentos capazes de acomodar essas múltiplas dimensões, a CAIXA fortalece simultaneamente a transparência institucional e a proteção de direitos individuais. Esse equilíbrio constitui elemento essencial para a legitimidade das instituições públicas no contexto da administração contemporânea.

6.6 Transparência ativa e passiva

A consolidação de uma cultura institucional comprometida com o direito de acesso à informação exige mais do que a observância formal de comandos legais. Pressupõe a incorporação, no cotidiano organizacional, de práticas estáveis de produção, tratamento, circulação e disponibilização de informações, orientadas pela inteligibilidade, pela tempestividade e pela utilidade pública. Em uma empresa pública de atuação multifuncional, inserida simultaneamente no espaço da administração pública e no ambiente financeiro, essa exigência adquire densidade particular, pois a informação não se limita a constituir insumo técnico para a tomada de decisão, mas opera também como elemento de legitimação institucional, de prestação de contas e de mediação da relação entre Estado e sociedade. Nesse contexto, a transparência afirma-se como eixo estruturante da governança informacional e

desdobra-se em duas dimensões complementares: a transparência ativa, fundada na divulgação espontânea de informações de interesse coletivo, e a transparência passiva, voltada ao atendimento das solicitações formuladas pelos cidadãos. Ambas integram o núcleo operativo do direito fundamental à informação e conformam, conjuntamente, um modelo de administração pública mais responsiva, democrática e controlável socialmente (Bovens, 2017, p. 450).

Sob o ponto de vista funcional, essas duas modalidades não se distinguem apenas pelo momento em que a informação é disponibilizada, mas sobretudo pela racionalidade administrativa que as sustenta. A transparência ativa exprime uma lógica de antecipação institucional. Por meio dela, o poder público reconhece que determinadas informações, em razão de sua relevância social, devem ser tornadas públicas independentemente de provocação individual, reduzindo assimetrias informacionais e ampliando as condições de controle democrático. Trata-se, portanto, de uma forma de publicidade proativa, mediante a qual a informação é tratada como bem público e instrumento de accountability, e não como patrimônio burocraticamente retido até que alguém a requeira (Ackerman; Sandoval-Ballesteros, 2015, p. 93). Já a transparência passiva traduz a face reativa do sistema, na medida em que impõe à Administração o dever de responder, de modo tempestivo e fundamentado, às demandas concretas formuladas pelos particulares. Nessa dimensão, o direito à informação assume contornos procedimentais mais evidentes, pois a solicitação do requerente desencadeia deveres administrativos específicos, vinculados a prazos, fluxos e instâncias decisórias.

No ambiente institucional examinado nesta pesquisa, a interação entre essas duas dimensões revela uma arquitetura informacional complexa e mutuamente dependente. A transparência ativa atua como mecanismo de difusão prévia e sistemática de dados relevantes, reduzindo o volume de demandas repetitivas, prevenindo conflitos interpretativos e ampliando a previsibilidade institucional. A transparência passiva, por sua vez, preserva a dimensão subjetiva do direito de acesso, permitindo que o cidadão provoque a Administração para obter informações específicas que não estejam previamente disponíveis ou cuja disponibilização dependa de contextualização adicional. O funcionamento conjugado dessas duas modalidades assegura que a política de acesso à informação não se limite a uma vitrine formal de dados, mas opere como sistema dinâmico de interlocução entre a estrutura administrativa e a sociedade. Em outras palavras, a primeira reduz a opacidade por antecipação, enquanto a segunda impede que a publicidade se torne seletiva ou insuficiente diante das necessidades concretas dos requerentes.

Essa complementaridade, contudo, somente produz resultados democráticos consistentes quando a informação disponibilizada se apresenta em condições reais de compreensão e uso. O acesso à informação não se satisfaz com a mera abertura nominal de bases documentais nem com a simples inserção de arquivos em portais institucionais. Para que cumpra sua função jurídica e política, a informação precisa ser materialmente acessível, semanticamente inteligível e socialmente útil. Isso exige organização temática, contextualização mínima, linguagem compatível com públicos não especializados e disponibilização em formatos que permitam consulta, tratamento e reutilização. Como adverte Aftergood, a transparência que não se converte em inteligibilidade pública compromete sua própria finalidade, pois a circulação bruta de dados, desacompanhada de mediação, pode reproduzir novas formas de exclusão informacional em lugar de superá-las (Aftergood, 2019, p. 405). O desafio não consiste apenas em divulgar, mas em tornar a divulgação efetivamente cognoscível e apropriável.

Em instituições que concentram grande volume de dados institucionais, operacionais, negociais e sociais, essa exigência assume relevo ainda maior. A governança da informação demanda, nesse cenário, práticas de curadoria, classificação, síntese e tradução informacional capazes de compatibilizar densidade técnica e clareza comunicativa. Sem isso, a transparência corre o risco de converter-se em simulacro de abertura, isto é, em publicidade formal incapaz de gerar controle social qualificado ou deliberação informada. A observação de Bovens é especialmente pertinente nesse ponto: transparência sem inteligibilidade pode preservar aparências de abertura, mas fracassa em sua função emancipatória, precisamente porque não altera de modo substantivo a posição cognitiva dos destinatários da informação (Bovens, 2017, p. 459). A efetividade do direito à informação depende, assim, de uma concepção mais exigente de publicidade, comprometida não apenas com a exposição de dados, mas com sua capacidade de produzir compreensão, avaliação crítica e participação.

A operacionalização dessas duas dimensões da transparência enfrenta, entretanto, um limite inerente ao próprio regime constitucional do acesso à informação: a necessidade de compatibilizar o princípio da publicidade com a tutela de outros bens jurídicos constitucionalmente protegidos. A regra da abertura não elimina a existência de hipóteses legítimas de restrição, sobretudo quando a divulgação de determinados conteúdos possa comprometer a segurança institucional, atingir dados pessoais, vulnerar a intimidade de terceiros ou afetar informações submetidas a sigilos legalmente protegidos. Em organizações públicas com atuação em setores sensíveis, inclusive na esfera econômico-financeira, essa tensão assume especial complexidade, pois a política de transparência deve coexistir com

regimes jurídicos de proteção informacional que não podem ser ignorados. Daí a centralidade do princípio da proporcionalidade, que exige, em cada caso, avaliação quanto à adequação, necessidade e legitimidade da restrição eventualmente oposta ao acesso (Canotilho, 2013, p. 262).

Nesse ponto, os instrumentos normativos internos voltados ao tratamento e à segurança da informação desempenham papel decisivo, ao estabelecer critérios técnicos e jurídicos para classificação, controle de acesso, reavaliação periódica do sigilo e delimitação de responsabilidades. Longe de configurar mera blindagem burocrática, tais mecanismos, quando corretamente estruturados, funcionam como garantias de que a exceção não se banalize e de que o sigilo permaneça submetido a critérios objetivos, registráveis e passíveis de controle. A proteção de informações sensíveis somente se harmoniza com a lógica democrática da transparência quando se encontra juridicamente fundamentada, procedimentalmente delimitada e sujeita a revisão. Como observa Sarlet, restrições ao exercício de direitos fundamentais somente se legitimam se preservarem o núcleo essencial do direito restringido e se permanecerem estritamente vinculadas à proteção de outros bens constitucionais relevantes (Sarlet, 2015, p. 121). A boa governança informacional, portanto, não elimina o conflito entre publicidade e proteção, mas o administra segundo padrões de racionalidade, controle e justificabilidade.

A arquitetura da transparência também se completa com mecanismos de proteção do solicitante e de revisão das decisões administrativas relacionadas ao acesso à informação. A possibilidade de resguardar a identidade do requerente em situações sensíveis, bem como a existência de instâncias recursais internas e externas, constitui elemento indispensável à efetividade do sistema. A transparência não se realiza adequadamente quando o exercício do direito de acesso expõe o requerente a constrangimentos, discriminações ou riscos de retaliação. Tampouco se consolida quando a decisão administrativa negativa permanece imune à crítica e ao reexame. Nesse sentido, um regime democrático de informação exige não apenas canais de entrada e fluxos de resposta, mas também garantias procedimentais que assegurem ao cidadão proteção, revisabilidade e controle sobre os fundamentos da negativa eventualmente oposta ao seu pedido. É justamente esse arranjo que transforma o acesso à informação em direito efetivo, e não em faculdade dependente da conveniência administrativa.

Em síntese, a transparência ativa e a transparência passiva não constituem esferas isoladas, mas dimensões organicamente articuladas de uma mesma política de democratização da informação pública. A primeira opera por antecipação e difusão. A segunda, por provocação e resposta. Ambas são indispensáveis para que o direito à informação se afirme como

instrumento de cidadania, de controle social e de qualificação da ação estatal. Em instituições públicas de alta complexidade, sua efetividade depende da existência de normativos claros, canais acessíveis, critérios técnicos de proteção informacional e mecanismos de revisão e responsabilização. Mais do que simples deveres administrativos, essas duas modalidades de transparência integram o próprio modo de ser de uma governança comprometida com a legalidade, a participação e a confiança pública.

6.6.1 Transparência ativa: divulgação espontânea da informação

A transparência ativa constitui um dos elementos centrais da política pública de acesso à informação e representa uma das formas mais qualificadas de concretização do princípio da publicidade administrativa previsto no artigo 37 da Constituição da República. Regulada pelo artigo 8º da Lei nº 12.527/2011, essa modalidade de transparência estabelece o dever jurídico de divulgação espontânea de informações de interesse coletivo ou geral, independentemente da existência de solicitação específica por parte da sociedade. A lógica subjacente a esse modelo consiste em reconhecer que determinadas informações, por sua relevância pública, devem ser disponibilizadas de forma contínua e sistemática, permitindo que cidadãos, pesquisadores, órgãos de controle e demais atores sociais acompanhem a atuação do Estado de maneira permanente. Nesse sentido, a transparência ativa não apenas amplia o acesso à informação, mas contribui para fortalecer a legitimidade institucional e para reduzir assimetrias informacionais entre governo e sociedade (Ackerman, 2020, p. 140).

No âmbito institucional analisado, a transparência ativa é estruturada a partir do normativo corporativo de acesso à informação aprovado em 2024, instrumento que consolidou e sistematizou diretrizes anteriormente dispersas no arcabouço normativo interno. Esse normativo estabelece que a instituição deve manter, em seu portal eletrônico oficial, seção específica destinada à divulgação contínua de informações públicas relevantes. Essa seção, normalmente identificada como “Acesso à Informação”, funciona como espaço institucional de centralização de dados administrativos, permitindo que informações antes fragmentadas em diferentes unidades organizacionais sejam disponibilizadas de forma estruturada e acessível ao público. A organização dessa infraestrutura informacional reflete uma concepção contemporânea de governança pública, segundo a qual a informação deve ser tratada como ativo institucional estratégico e não apenas como recurso disponibilizado mediante provocação externa (Aftergood, 2019, p. 406).

A legislação brasileira estabelece um conjunto mínimo de conteúdos que devem integrar os portais de transparência das instituições públicas. Entre esses elementos encontram-se

informações relativas à estrutura organizacional, competências institucionais, legislação aplicável, ocupantes de cargos de direção, programas e ações governamentais, execução orçamentária e financeira, processos licitatórios, contratos administrativos e canais de contato com as unidades responsáveis pelo acesso à informação. A disponibilização sistemática desses dados cumpre dupla função. De um lado, permite que a sociedade compreenda o funcionamento da instituição e acompanhe o desempenho de suas atividades. De outro, fornece insumos relevantes para o exercício do controle social, ampliando as possibilidades de avaliação pública das políticas e decisões administrativas.

A organização e a disponibilização estruturada dessas informações também produzem efeitos relevantes sobre o próprio funcionamento administrativo. Ao centralizar dados que anteriormente se encontravam dispersos ou de difícil acesso, a transparência ativa contribui para reduzir custos informacionais, racionalizar fluxos internos de informação e melhorar a qualidade da gestão institucional. Além disso, ao disponibilizar previamente informações frequentemente demandadas pela sociedade, esse mecanismo reduz a incidência de pedidos repetitivos no âmbito da transparência passiva, permitindo que os canais formais de solicitação sejam utilizados para demandas mais específicas ou complexas. A literatura especializada destaca que a transparência ativa pode produzir ganhos significativos de eficiência administrativa, precisamente porque antecipa demandas sociais e amplia a previsibilidade institucional (Bovens, 2022, p. 452).

Outro aspecto relevante dessa modalidade de transparência refere-se à consolidação de práticas institucionais voltadas à publicidade das decisões relacionadas ao tratamento da informação. Nesse contexto, destaca-se como prática relevante a publicação periódica do rol de informações classificadas e desclassificadas, prevista no item 3.2.6 do normativo corporativo de acesso à informação. Esse documento, disponibilizado na seção “Acesso à Informação” do portal institucional, permite que a sociedade acompanhe quais informações permanecem sob regime de sigilo e quais foram posteriormente tornadas públicas. A divulgação desse rol contribui para aumentar a previsibilidade das decisões administrativas relacionadas à classificação de informações e reforça o compromisso institucional com a transparência como princípio organizador da gestão pública.

A transparência ativa, portanto, não se limita à divulgação formal de dados institucionais. Ela constitui instrumento de reorganização da própria relação entre Administração Pública e sociedade, pois amplia as condições de acompanhamento e avaliação das atividades estatais. Ao disponibilizar informações de forma sistemática, inteligível e acessível, a instituição fortalece mecanismos de controle democrático, incentiva a participação social e contribui para

a formação de um ambiente institucional mais aberto e responsivo. Nesse sentido, a transparência ativa representa etapa fundamental na construção de uma cultura administrativa orientada pela publicidade, pela responsabilidade institucional e pela confiança pública.

6.6.2 Transparência passiva: atendimento às demandas do cidadão

A transparência passiva constitui a dimensão responsiva do direito fundamental de acesso à informação, materializando-se na obrigação da Administração Pública de responder às solicitações formuladas pelos cidadãos de forma tempestiva, clara e juridicamente fundamentada. Diferentemente da transparência ativa, que se estrutura na divulgação espontânea de informações, a transparência passiva opera a partir da provocação individual do requerente. Por meio dela, o direito abstrato de acesso à informação converte-se em procedimento administrativo concreto, submetido a regras específicas de tramitação, prazos legais e deveres institucionais de resposta. Trata-se, portanto, da expressão procedimental do direito à informação assegurado pelo artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição da República e regulamentado pela Lei nº 12.527/2011. Nesse contexto, a negativa de acesso somente se legitima quando amparada em fundamento legal expresso e devidamente motivado, sob pena de violação aos princípios da publicidade, da legalidade e da motivação administrativa (Canotilho, 2013, p. 289).

No âmbito institucional analisado, a transparência passiva é operacionalizada por meio de estrutura administrativa concebida para assegurar acessibilidade, rastreabilidade e segurança no tratamento das solicitações informacionais. O principal canal eletrônico de atendimento é a plataforma Fala.BR, sistema integrado de acesso à informação mantido pelo Governo Federal e utilizado por diversos órgãos da Administração Pública. A esse mecanismo soma-se o Serviço de Informação ao Cidadão, que permite o atendimento presencial das solicitações. Ambos operam sob diretrizes definidas pelo normativo corporativo de acesso à informação aprovado em 2024, que estabelece procedimentos para registro, análise, encaminhamento e resposta aos pedidos formulados pelos cidadãos.

A arquitetura procedimental atualmente adotada busca assegurar maior previsibilidade e eficiência ao atendimento das demandas informacionais. Em períodos anteriores, como demonstrado na análise empírica desenvolvida no Capítulo 4, o sistema de transparência passiva esteve associado a elevada litigiosidade recursal perante a Controladoria-Geral da União, situação que contribuiu para caracterizar a instituição como litigante frequente no sistema da Lei de Acesso à Informação. Esse cenário revelou fragilidades na padronização das respostas administrativas e evidenciou a necessidade de aperfeiçoamento dos fluxos internos

de tratamento das solicitações. A consolidação normativa de 2024 pode ser interpretada, nesse sentido, como resposta institucional a esse processo de aprendizagem administrativa, ao buscar uniformizar procedimentos e reduzir ambiguidades decisórias.

O protocolo de atendimento aos pedidos de acesso segue parâmetros definidos pela legislação federal e pelos normativos institucionais. Como regra geral, exige-se a identificação mínima do requerente, a descrição clara da informação solicitada e a indicação do meio preferencial de resposta. Entretanto, a legislação brasileira também reconhece a necessidade de proteção do solicitante em determinadas situações. A Lei nº 13.460/2017, que disciplina os direitos dos usuários de serviços públicos, assegura a confidencialidade dos dados pessoais apresentados no âmbito das interações entre cidadãos e Administração Pública. Em consonância com esse regime jurídico, o sistema Fala.BR permite a utilização de mecanismos de preservação da identidade do solicitante, conhecidos como anonimato qualificado, que possibilitam o processamento da solicitação sem a divulgação pública da identidade do requerente.

A existência dessas salvaguardas desempenha papel importante na efetividade do direito à informação. A possibilidade de formular pedidos sem exposição pública da identidade reduz potenciais riscos de constrangimento ou retaliação e incentiva o exercício do direito de acesso por parte dos cidadãos. A literatura sobre transparência institucional destaca que a proteção do requerente constitui elemento essencial para o funcionamento adequado dos regimes de acesso à informação, pois fortalece a confiança social nas instituições e amplia a participação cidadã nos mecanismos de controle democrático (Bobbio, 2000, p. 92).

A obrigação de responder adequadamente às solicitações informacionais também tem sido reafirmada pela jurisprudência brasileira. Os tribunais superiores têm reiteradamente reconhecido que a Administração Pública possui dever jurídico de prestar informações quando estas não estiverem protegidas por sigilo legal. O silêncio administrativo ou a negativa não fundamentada configuram violação ao princípio da publicidade e comprometem a própria lógica do regime democrático de informação. Nessa perspectiva, o acesso à informação não se apresenta como faculdade discricionária do poder público, mas como obrigação administrativa vinculada, cuja inobservância pode ensejar controle judicial e responsabilização institucional (Sarlet, 2015, p. 128).

Apesar de seu caráter abrangente, a transparência passiva também admite limitações juridicamente justificadas. A legislação prevê hipóteses específicas em que a Administração pode recusar o fornecimento de determinadas informações, desde que a decisão esteja devidamente fundamentada. Entre essas situações encontram-se pedidos genéricos ou

desproporcionais, solicitações que exijam a produção de informações inexistentes ou demandas que envolvam dados protegidos por sigilo legal, como sigilo bancário, fiscal, comercial ou profissional. Essas restrições não configuram negação do direito à informação, mas mecanismos de equilíbrio entre a publicidade administrativa e a proteção de outros bens jurídicos relevantes.

Quando ocorre a negativa de acesso, o ordenamento jurídico assegura ao requerente o direito de recorrer da decisão administrativa. O sistema recursal previsto na Lei de Acesso à Informação estabelece etapas sucessivas de revisão, que podem envolver instâncias administrativas internas e órgãos externos de controle, como a Controladoria-Geral da União e a Comissão Mista de Reavaliação de Informações. A existência desses mecanismos impede que a Administração detenha controle absoluto sobre a definição do que pode ou não ser divulgado, garantindo que decisões restritivas sejam submetidas a reexame jurídico e administrativo (Ackerman, 2020, p. 142).

A transparência passiva desempenha, portanto, papel fundamental na concretização do direito à informação. Ao permitir que cidadãos provoquem diretamente a Administração Pública e obtenham respostas fundamentadas sobre suas atividades, esse mecanismo amplia as possibilidades de controle social, reduz assimetrias informacionais e fortalece a accountability institucional. Mais do que simples canal de atendimento administrativo, a transparência passiva constitui instrumento de democratização da informação pública, aproximando a atuação estatal das expectativas de transparência e responsabilidade próprias do Estado Democrático de Direito.

Ao incorporar esses mecanismos em sua rotina institucional e ao aperfeiçoar seus fluxos procedimentais de resposta, a governança informacional da instituição analisada contribui para transformar o acesso à informação em prática administrativa efetiva. A resposta às demandas do cidadão deixa de ser apenas obrigação formal e passa a integrar processo contínuo de prestação de contas, participação social e aprimoramento das políticas públicas. Nesse sentido, a transparência passiva não apenas viabiliza o exercício de um direito individual, mas também fortalece as bases informacionais sobre as quais se sustenta a legitimidade democrática.

6.7 Procedimentos operacionais

A efetivação do direito fundamental de acesso à informação exige mais do que a existência de normas jurídicas que reconheçam esse direito. Sua concretização depende da construção de uma estrutura administrativa capaz de transformar comandos legais em práticas institucionais efetivas. Nesse sentido, o acesso à informação somente se realiza plenamente quando a organização pública dispõe de procedimentos claros, canais de atendimento

estruturados e responsabilidades administrativas bem definidas. A política de acesso à informação, portanto, não se limita à dimensão normativa, mas envolve a construção de rotinas institucionais que assegurem previsibilidade, confiabilidade e segurança no tratamento das solicitações informacionais. Como observa Bovens, o funcionamento adequado dos regimes de transparência depende da existência de ciclos institucionais de governança que integrem normas, procedimentos e responsabilidades administrativas (Bovens, 2007, p. 449).

A operacionalização da Lei nº 12.527/2011 pressupõe, assim, a existência de um modelo organizacional estruturado, capaz de padronizar procedimentos, definir etapas de processamento das solicitações e atribuir responsabilidades específicas aos agentes públicos envolvidos. Esse modelo deve assegurar que pedidos semelhantes sejam tratados de forma uniforme, evitando arbitrariedades e garantindo igualdade de tratamento aos solicitantes. Ao mesmo tempo, precisa oferecer previsibilidade quanto às etapas do processo e aos prazos de resposta, permitindo que o cidadão compreenda o funcionamento do sistema e acompanhe a tramitação de sua demanda. A rastreabilidade das decisões administrativas constitui elemento igualmente relevante, pois permite identificar os responsáveis por cada etapa do processo e verificar os fundamentos utilizados para a concessão ou negativa de acesso. A literatura constitucional destaca que a racionalidade procedimental desempenha papel central na efetivação dos direitos fundamentais, precisamente porque transforma garantias abstratas em práticas administráveis e passíveis de controle (Canotilho, 2013, p. 287).

No caso analisado, a estrutura procedimental instituída pela organização baseia-se no normativo corporativo de acesso à informação aprovado em 2024, instrumento que sistematiza os fluxos administrativos relacionados ao tratamento das solicitações informacionais. Esse normativo organiza o processo de atendimento em um ciclo operacional composto por quatro etapas principais. A primeira corresponde ao recebimento das solicitações, momento em que o pedido é registrado e encaminhado às áreas competentes. A segunda envolve a análise preliminar da demanda, etapa destinada a verificar sua admissibilidade, clareza e adequação às competências institucionais. A terceira consiste na elaboração da resposta administrativa, que deve ser apresentada de forma clara, fundamentada e dentro dos prazos previstos pela legislação. A quarta etapa refere-se ao processamento de eventuais recursos administrativos, nos casos em que o solicitante não se considere satisfeito com a resposta fornecida ou quando ocorrer negativa de acesso.

Cada uma dessas fases encontra respaldo no normativo corporativo de acesso à informação, que define prazos, competências e responsabilidades dos agentes envolvidos. A tramitação das solicitações ocorre predominantemente por meio da plataforma Fala.BR, sistema

eletrônico que permite registrar pedidos, acompanhar sua tramitação e monitorar prazos de resposta. O uso dessa ferramenta fortalece a rastreabilidade do processo administrativo e assegura registro documental integral das decisões tomadas ao longo do fluxo procedimental. A organização estruturada dessas etapas contribui para reduzir riscos de omissões, reforçar mecanismos de responsabilização institucional e garantir que o direito fundamental à informação seja exercido de acordo com padrões de legalidade e eficiência administrativa. Como observa Sarlet, a efetividade dos direitos fundamentais depende da existência de procedimentos institucionais capazes de assegurar sua concretização no plano prático (Sarlet, 2015, p. 134).

A execução adequada desses procedimentos depende também da definição clara de competências administrativas no interior da organização. A distribuição funcional de responsabilidades permite que cada fase do processo seja conduzida por unidades especializadas, dotadas de conhecimento técnico adequado para tratar as solicitações informacionais. Essa divisão de tarefas favorece a cooperação institucional entre áreas administrativas e reduz a probabilidade de falhas decorrentes de sobreposição de atribuições ou lacunas decisórias. Além disso, a clareza na atribuição de responsabilidades fortalece a transparência administrativa, pois permite identificar quais agentes participaram do processo decisório e avaliar a conformidade de suas decisões com os marcos legais e normativos aplicáveis. Bovens ressalta que a atribuição clara de funções constitui condição indispensável para que os mecanismos de responsabilização pública funcionem adequadamente (Bovens, 2007, p. 455).

Outro elemento essencial do sistema procedimental refere-se ao cumprimento dos prazos legais estabelecidos para resposta às solicitações informacionais. A Lei de Acesso à Informação determina que a Administração Pública deve responder aos pedidos no prazo máximo de vinte dias, admitindo prorrogação única de até dez dias quando devidamente justificada. Esses prazos não representam mera formalidade administrativa, mas funcionam como garantia essencial para a efetividade do direito de acesso à informação. A limitação temporal impede que a morosidade burocrática esvazie o conteúdo material do direito e assegura previsibilidade ao processo administrativo (Sarlet, 2015, p. 140).

No contexto institucional examinado, a observância rigorosa desses prazos assume importância estratégica. Conforme demonstrado no Capítulo 4 desta pesquisa, períodos anteriores foram marcados por elevado número de recursos administrativos e anulações de negativas de acesso pela Controladoria-Geral da União, muitas vezes associados a falhas procedimentais e atrasos na tramitação dos pedidos. A reorganização dos fluxos administrativos

promovida pelo normativo de 2024 pode ser interpretada como resposta institucional a esse cenário, buscando fortalecer a padronização das respostas e reduzir inconsistências decisórias.

A análise de admissibilidade dos pedidos também constitui etapa relevante do processo. Solicitações excessivamente genéricas, manifestamente desproporcionais ou que exijam a criação de informações inexistentes podem ser indeferidas, desde que a decisão seja devidamente fundamentada. Essas hipóteses encontram respaldo no artigo 13 da Lei de Acesso à Informação e têm por finalidade preservar a racionalidade da atuação administrativa, evitando que o exercício do direito de acesso se converta em instrumento de sobrecarga institucional ou uso abusivo do sistema. Ao mesmo tempo, a decisão administrativa deve indicar claramente os fundamentos legais que justificam a negativa, garantindo ao solicitante condições de compreender a decisão e exercer eventual direito de recurso.

Os mecanismos recursais constituem componente fundamental desse sistema procedimental. O ordenamento jurídico estabelece que o requerente pode recorrer das decisões administrativas quando considerar que o acesso foi indevidamente negado ou quando a resposta fornecida se revelar incompleta ou insatisfatória. O processo recursal segue lógica escalonada, permitindo a revisão da decisão por autoridades hierarquicamente superiores dentro da própria instituição. Essa estrutura assegura dupla verificação administrativa das decisões e amplia as garantias de controle interno.

O sistema de revisão não se limita, contudo, ao âmbito interno da organização. Caso persista a insatisfação do solicitante, o ordenamento jurídico permite que a decisão administrativa seja submetida à apreciação de instâncias externas, como a Controladoria-Geral da União e, em última instância administrativa, à Comissão Mista de Reavaliação de Informações. Essa abertura à revisão externa desempenha papel importante no regime jurídico do acesso à informação. Após um período marcado por elevado volume de recursos contra decisões administrativas, como evidenciado na análise empírica apresentada no Capítulo 4, a atuação desses órgãos de controle passou a desempenhar função relevante no aperfeiçoamento das práticas institucionais relacionadas ao acesso à informação. A possibilidade de revisão externa fortalece a transparência horizontal entre instituições estatais e amplia a confiança pública no sistema de acesso à informação (Ackerman; Sandoval-Ballesteros, 2015, p. 110).

O fluxo procedimental que envolve pedidos, prazos e recursos constitui, portanto, mais do que um mecanismo técnico de tramitação administrativa. Trata-se de instrumento essencial para a concretização do direito à informação e para a promoção da accountability institucional. Ao estruturar etapas claras de processamento, prever prazos de resposta e estabelecer mecanismos de controle interno e externo, o sistema procedimental contribui para reduzir

assimetrias informacionais entre Estado e sociedade e fortalece as bases institucionais da transparência pública.

A previsibilidade dos procedimentos administrativos também desempenha papel relevante na prevenção de conflitos e no fortalecimento da confiança institucional. Quando o cidadão compreende como funciona o processo de acesso à informação e sabe quais etapas serão percorridas até a decisão final, torna-se possível exercer controle social mais qualificado sobre a atuação estatal. A transparência, nesse sentido, não se limita à divulgação de informações, mas envolve a organização de processos administrativos capazes de tornar visíveis as decisões do poder público e permitir sua reconstrução, avaliação e contestação. Como ressalta Bobbio, a publicidade democrática exige que os atos estatais possam ser conhecidos, compreendidos e eventualmente questionados pelos cidadãos (Bobbio, 2000, p. 89).

Nesse contexto, os procedimentos operacionais relacionados ao acesso à informação assumem papel estratégico na consolidação de uma administração pública mais aberta e responsiva. Ao integrar fluxos procedimentais, prazos legais, critérios de admissibilidade e mecanismos recursais em um sistema coerente de governança informacional, a organização analisada transforma a Lei de Acesso à Informação em prática institucional efetiva. O direito à informação deixa de existir apenas no plano normativo e passa a se manifestar como processo contínuo de comunicação entre Estado e sociedade, no qual a informação pública se converte em instrumento de controle democrático, participação cidadã e fortalecimento da legitimidade institucional.

6.7.1 Canais de atendimento: Fala.BR, SIC físico e atender.caixa

A efetividade do direito fundamental de acesso à informação depende diretamente da existência de canais institucionais capazes de receber, processar e responder adequadamente às demandas informacionais da sociedade. Esses canais não constituem meros instrumentos operacionais da política pública de transparência, mas representam componentes estruturais da própria materialização do direito à informação. Em outras palavras, o acesso à informação somente se concretiza quando o cidadão dispõe de meios efetivos para formular solicitações, acompanhar sua tramitação e obter respostas claras e fundamentadas. A arquitetura institucional dos canais de atendimento, portanto, desempenha papel decisivo na garantia da universalidade e da acessibilidade do direito, especialmente em contextos sociais marcados por desigualdades tecnológicas e educacionais. Nesse sentido, a construção de sistemas multicanais de atendimento revela-se essencial para assegurar que o exercício do direito não seja condicionado à disponibilidade de recursos digitais ou ao domínio de ferramentas tecnológicas. Como

observa Bobbio, a efetividade dos direitos fundamentais depende da existência de condições materiais que permitam sua fruição concreta pelos cidadãos (Bobbio, 2000, p. 97).

No âmbito da Administração Pública federal brasileira, o sistema Fala.BR, desenvolvido e administrado pela Controladoria-Geral da União, consolidou-se como o principal canal eletrônico para o exercício do direito de acesso à informação. A plataforma permite que qualquer cidadão registre pedidos informacionais de forma remota, acompanhe a tramitação de suas solicitações e interponha recursos administrativos quando considerar insatisfatória a resposta recebida. A adoção dessa ferramenta representa um avanço significativo na institucionalização da transparência administrativa, pois assegura rastreabilidade integral do processo, padronização dos fluxos de tramitação e registro documental completo das decisões administrativas.

O funcionamento do Fala.BR também contribui para fortalecer o acesso à informação administrativa, na medida em que permite ao cidadão acompanhar em tempo real as etapas de processamento de seu pedido e identificar eventuais atrasos ou inconsistências procedimentais. A geração automática de protocolos individualizados, a integração com sistemas internos de gestão e a possibilidade de comunicação direta com as unidades responsáveis pelo tratamento da informação ampliam os níveis de segurança e auditabilidade do processo. Tais características reforçam a legitimidade das decisões administrativas e favorecem a conformidade institucional com os parâmetros estabelecidos pela Lei de Acesso à Informação. Como destaca Ackerman, o uso de ferramentas tecnológicas voltadas à transparência pública tende a reconfigurar as relações entre Estado e sociedade, tornando a atuação administrativa mais aberta ao escrutínio social e mais sensível às demandas coletivas (Ackerman, 2020, p. 145).

Embora os meios eletrônicos tenham assumido protagonismo na operacionalização da política de acesso à informação, a manutenção de canais presenciais continua desempenhando papel relevante para assegurar a universalidade do direito. No caso analisado, o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) presencial constitui instrumento complementar ao sistema eletrônico, destinado especialmente a cidadãos que enfrentam dificuldades de acesso à internet ou possuem baixa familiaridade com plataformas digitais. Diferentemente do que poderia sugerir uma leitura simplificada, o atendimento presencial não se encontra necessariamente disponível em todas as unidades operacionais da instituição, mas ocorre em pontos de atendimento especificamente designados para essa finalidade, geralmente vinculados a estruturas administrativas responsáveis pela gestão institucional do acesso à informação.

A existência desse canal presencial reflete o reconhecimento de que o exercício dos direitos informacionais pode exigir diferentes formas de mediação estatal, sobretudo em

sociedades caracterizadas por profundas desigualdades socioeconômicas e tecnológicas. Ao oferecer atendimento presencial e orientação direta aos solicitantes, o SIC contribui para reduzir barreiras estruturais ao exercício da cidadania informacional e fortalece o princípio da igualdade material no acesso aos direitos fundamentais. A doutrina constitucional destaca que políticas públicas orientadas à universalização de direitos devem considerar as diferentes condições sociais dos cidadãos, sob pena de produzir inclusão meramente formal (Bonavides, 2018, p. 213).

Além dos canais externos de atendimento ao cidadão, o funcionamento do sistema de acesso à informação depende também da existência de ferramentas corporativas internas capazes de organizar o fluxo de processamento das solicitações. No contexto institucional examinado, as demandas registradas no Fala.BR ou encaminhadas por meio do SIC presencial são integradas a uma plataforma corporativa de gestão de demandas, responsável por coordenar a tramitação interna dos pedidos informacionais. Essa ferramenta constitui o núcleo operacional do sistema de governança informacional da instituição, permitindo distribuir automaticamente as solicitações às áreas competentes, controlar prazos legais de resposta e padronizar procedimentos administrativos.

O funcionamento integrado dessa plataforma interna desempenha papel relevante na racionalização do processo decisório. Ao consolidar dados sobre solicitações recebidas, prazos de atendimento e respostas fornecidas, o sistema permite gerar relatórios gerenciais e indicadores de desempenho institucional. Esses dados podem ser utilizados para identificar gargalos procedimentais, avaliar a eficiência das unidades responsáveis pelo tratamento das informações e orientar políticas de aprimoramento da gestão informacional. Nesse sentido, a tecnologia deixa de atuar apenas como instrumento de automação administrativa e passa a desempenhar função estratégica no processo de governança pública.

A integração entre canais externos de atendimento e sistemas internos de processamento também fortalece a rastreabilidade das decisões administrativas. A possibilidade de reconstruir o percurso de tramitação de um pedido - desde seu registro inicial até a resposta final - constitui elemento essencial para a transparência institucional e para a responsabilização administrativa. Bovens ressalta que a transparência efetiva depende da capacidade institucional de tornar visível o processo decisório que conduz às decisões públicas, permitindo que essas decisões sejam avaliadas e eventualmente contestadas pela sociedade (Bovens, 2007, p. 454).

A coexistência de múltiplos canais de atendimento - eletrônico, presencial e corporativo - revela uma abordagem institucional orientada à construção de um sistema de acesso à informação mais inclusivo e responsivo. Ao combinar ferramentas digitais, atendimento

presencial e sistemas internos de gestão, a organização analisada procura adaptar os instrumentos de transparência às diferentes realidades sociais dos cidadãos e às exigências administrativas da gestão pública contemporânea.

Essa arquitetura multicanal contribui para ampliar as possibilidades de exercício do direito fundamental à informação e reduzir desigualdades no acesso às instituições públicas. Ao mesmo tempo, fortalece a governança informacional ao integrar tecnologia, procedimentos administrativos e mecanismos de controle em um sistema coerente de prestação de contas. Como observa Bovens, a transparência institucional depende não apenas da disponibilização de informações, mas da construção de estruturas organizacionais capazes de viabilizar a participação cidadã e o controle social sobre a atuação estatal (Bovens, 2007, p. 456).

Assim, os canais de atendimento relacionados ao acesso à informação deixam de ser meros instrumentos administrativos e passam a desempenhar papel estratégico na consolidação de uma administração pública mais aberta, inclusiva e orientada ao interesse coletivo. A integração entre tecnologia, atendimento humano e gestão processual estruturada permite que o direito à informação seja exercido de maneira efetiva e compatível com os princípios do Estado Democrático de Direito.

6.7.2 Fluxo de pedidos, recursos e prazos

O exercício do direito fundamental de acesso à informação inicia-se com a formalização do pedido pelo interessado, ato administrativo que materializa a prerrogativa consagrada no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal e regulamentada pela Lei nº 12.527/2011. Para que a solicitação possa ser adequadamente processada pela Administração Pública, exige-se o atendimento de requisitos mínimos de forma e conteúdo, entre os quais se destacam a identificação do requerente, a descrição objetiva da informação pretendida e a indicação de meio de contato para eventual comunicação institucional. Esses elementos não se configuram como obstáculos burocráticos ao exercício do direito, mas como garantias procedimentais necessárias à correta instrução do pedido, evitando indeferimentos decorrentes de indeterminação do objeto ou inviabilidade técnica de atendimento.

Uma vez formalizado, o pedido é registrado no sistema Fala.BR, plataforma eletrônica da Administração Pública federal destinada ao processamento das demandas informacionais. A partir desse registro, a solicitação é automaticamente encaminhada ao fluxo interno da instituição, sendo distribuída às unidades administrativas competentes por meio de ferramenta corporativa de gestão de demandas. Esse mecanismo permite que todas as etapas do processo sejam documentadas e acompanhadas, assegurando rastreabilidade, controle de prazos e

registro formal das decisões administrativas. A existência de sistemas informatizados que organizem a tramitação dos pedidos contribui para a transparência do processo decisório e amplia as possibilidades de controle social e institucional sobre o tratamento das solicitações.

O ordenamento jurídico brasileiro estabelece prazos específicos para resposta às solicitações de acesso à informação, conferindo-lhes natureza cogente. Nos termos do art. 11, §1º, da Lei nº 12.527/2011, a Administração Pública deve responder ao pedido no prazo máximo de vinte dias corridos, contados do registro da solicitação, admitindo-se prorrogação única de até dez dias quando devidamente justificada e comunicada ao requerente antes do término do prazo inicial. A fixação desses marcos temporais constitui instrumento fundamental para assegurar previsibilidade ao processo administrativo e evitar que a morosidade burocrática esvazie o conteúdo material do direito à informação. Como observa a doutrina constitucional, a definição de prazos legais para atuação administrativa funciona como mecanismo de limitação do poder estatal e garantia da efetividade dos direitos fundamentais (Sarlet, 2015, p. 140).

No contexto institucional analisado, a observância rigorosa desses prazos assume importância estratégica. A análise empírica desenvolvida no Capítulo 4 desta pesquisa evidenciou que períodos anteriores foram marcados por elevado número de recursos administrativos e por anulações de negativas de acesso pela Controladoria-Geral da União, frequentemente associadas a atrasos procedimentais ou falhas na fundamentação das respostas fornecidas. A reorganização dos fluxos administrativos promovida pelo normativo corporativo de acesso à informação aprovado em 2024 pode ser interpretada como resposta institucional a esse histórico, buscando fortalecer a padronização das respostas, aprimorar o controle de prazos e reduzir inconsistências decisórias.

A análise de admissibilidade do pedido constitui etapa relevante desse processo. Solicitações genéricas, desproporcionais, manifestamente inviáveis ou que demandem a criação de dados inexistentes podem ser indeferidas pela Administração Pública, desde que a decisão seja devidamente fundamentada. Essas hipóteses encontram respaldo no art. 13 da Lei nº 12.527/2011 e têm por finalidade preservar a racionalidade da atuação administrativa, evitando que o sistema de acesso à informação seja utilizado de forma abusiva ou incompatível com as capacidades institucionais do órgão. Ainda assim, mesmo nos casos de indeferimento, a decisão administrativa deve indicar claramente os fundamentos legais que a sustentam, garantindo ao solicitante condições de compreender o motivo da negativa e exercer, se desejar, seu direito de recurso.

O sistema recursal constitui elemento central do regime jurídico do acesso à informação. A possibilidade de revisão das decisões administrativas representa importante garantia

procedimental contra negativas arbitrárias, respostas incompletas ou interpretações restritivas da legislação. O processo recursal segue lógica escalonada: inicialmente, a decisão pode ser reavaliada por autoridade hierarquicamente superior àquela que proferiu a resposta original; posteriormente, caso persista a insatisfação do requerente, o recurso pode ser submetido a instâncias administrativas superiores dentro da própria instituição.

O sistema de revisão não se limita, contudo, ao âmbito interno da organização. A legislação brasileira prevê que, após o esgotamento das instâncias administrativas do órgão ou entidade pública, o requerente pode recorrer à Controladoria-Geral da União, órgão responsável pela supervisão do Sistema de Acesso à Informação no âmbito da Administração Pública federal. Em última instância administrativa, determinadas controvérsias podem ainda ser submetidas à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, colegiado responsável por deliberar sobre casos que envolvam classificação ou restrição de acesso a informações.

A existência dessas instâncias de revisão externa desempenha papel relevante na arquitetura institucional do acesso à informação. Após um período caracterizado por elevado volume de recursos e por anulações de negativas de acesso pela Controladoria-Geral da União - conforme evidenciado na análise empírica apresentada no Capítulo 4 -, a atuação desses órgãos passou a exercer função importante no processo de aprendizagem institucional e aperfeiçoamento das práticas administrativas relacionadas ao tratamento das solicitações informacionais. A possibilidade de controle externo das decisões administrativas fortalece a transparência horizontal entre instituições públicas e contribui para ampliar a confiança social no sistema de acesso à informação (Ackerman; Sandoval-Ballesteros, 2015, p. 110).

A observância rigorosa das etapas procedimentais, dos prazos legais e das garantias recursais não constitui mera formalidade administrativa, mas elemento essencial para a efetividade do direito fundamental à informação. Ao delimitar marcos temporais, estabelecer critérios de admissibilidade e prever mecanismos de revisão das decisões administrativas, o ordenamento jurídico busca assegurar que o exercício do direito ocorra dentro de parâmetros de legalidade, eficiência e razoabilidade. A previsibilidade dos procedimentos administrativos também contribui para fortalecer a confiança institucional, pois permite ao cidadão compreender o funcionamento do sistema e acompanhar o percurso decisório de sua solicitação.

Nesse sentido, o fluxo de pedidos, recursos e prazos pode ser compreendido como verdadeiro instrumento de justiça informacional. Ao organizar de forma clara e transparente cada etapa do processo - desde o protocolo inicial até a eventual revisão por instâncias externas -, o sistema procedimental reduz assimetrias informacionais entre Estado e sociedade e amplia as possibilidades de controle social sobre a atuação administrativa. Como observa Bobbio, a

transparência democrática não se limita à publicidade das informações, mas exige que o próprio processo decisório seja estruturado de forma a permitir sua reconstrução, avaliação e contestação pelos cidadãos (Bobbio, 2000, p. 89).

Dessa forma, os procedimentos relacionados ao acesso à informação deixam de constituir simples rotinas administrativas e passam a desempenhar papel estruturante na governança pública. Ao integrar fluxos procedimentais claros, prazos definidos, critérios de admissibilidade e mecanismos recursais em um sistema coerente de tratamento das solicitações informacionais, a instituição analisada transforma a Lei de Acesso à Informação em prática administrativa contínua. O direito à informação passa, assim, a operar como processo permanente de comunicação institucional entre Estado e sociedade, no qual a informação pública deixa de ser monopólio do poder e se converte em instrumento de participação cidadã, controle democrático e fortalecimento da legitimidade institucional.

6.8 Responsabilidades Institucionais

A efetivação do direito de acesso à informação no âmbito da CAIXA não depende apenas da existência de canais de atendimento e de fluxos procedimentais formalmente instituídos. Ela exige, sobretudo, a construção de uma arquitetura institucional coerente, funcional e dotada de mecanismos claros de coordenação e responsabilização. A governança da informação constitui, nesse sentido, o eixo em torno do qual se organiza todo o sistema normativo e operacional de acesso, permitindo a articulação entre diferentes áreas da instituição e assegurando que cada etapa do processo, desde o recebimento da solicitação até o fornecimento da resposta final, seja conduzida por instâncias competentes e tecnicamente qualificadas. A literatura especializada destaca que a delimitação precisa de competências é elemento essencial da boa governança pública, pois reduz a dispersão de atribuições, evita sobreposições decisórias e fortalece a capacidade institucional de resposta (Bovens, 2022, p. 451).

Ao distribuir funções específicas e interdependentes entre áreas de coordenação, unidades técnicas, setores responsáveis pela gestão documental, instâncias de assessoramento jurídico e áreas finalísticas, o normativo corporativo de acesso à informação aprovado em 2024 institui um modelo de atuação que combina especialização técnica, eficiência administrativa e responsabilidade funcional. Esse arranjo institucional favorece decisões mais consistentes, assegura maior rastreabilidade dos atos praticados e permite a responsabilização individual e institucional em casos de omissão, atraso ou resposta incompatível com o ordenamento jurídico. A governança da informação, assim, não se limita a ordenar o processo decisório, mas atua

também como mecanismo preventivo de riscos jurídicos, reputacionais e operacionais, reforçando a legitimidade institucional.

A definição clara de responsabilidades desempenha, ainda, papel estratégico na garantia da conformidade legal e da integridade administrativa, elementos indispensáveis à concretização do direito fundamental à informação. Ao distribuir atribuições de maneira funcionalmente coerente, a instituição assegura que cada fase do procedimento, desde a análise inicial de admissibilidade até a elaboração da resposta e a eventual tramitação recursal, seja conduzida por agentes dotados da competência necessária para tanto. Essa estrutura permite o monitoramento do cumprimento dos prazos, a aferição da legalidade das decisões e a adoção de medidas corretivas sempre que necessário. Como observa Bobbio, a legitimidade do Estado Democrático de Direito está diretamente ligada à sua capacidade de submeter o exercício do poder a mecanismos de controle e responsabilização (Bobbio, 2000, p. 112).

Essa responsabilização, contudo, não se esgota na perspectiva disciplinar ou sancionatória. Ela compreende também um dever positivo de diligência, consistência técnica e boa-fé administrativa no tratamento das demandas informacionais, tendo em vista os efeitos que as decisões institucionais podem produzir sobre a esfera de direitos dos cidadãos. Nessa perspectiva, a responsabilidade funcional assume dimensão substantiva, funcionando como instrumento de aprimoramento contínuo das práticas administrativas e como condição para que a cultura da transparência seja efetivamente incorporada ao cotidiano institucional. A doutrina contemporânea de governança pública aponta, justamente, que a eficácia das políticas de acesso à informação não decorre apenas da existência de normas, mas do grau de comprometimento dos agentes e das estruturas organizacionais com sua execução concreta (Bovens, 2022, p. 453).

A responsabilização institucional no tratamento das demandas informacionais também não se realiza de forma isolada. Ela depende de coordenação permanente entre os diferentes setores, níveis decisórios e funções administrativas que compõem a estrutura organizacional da CAIXA. A governança da informação exige atuação integrada, na qual cada área envolvida contribua de forma articulada e complementar para a realização do objetivo comum de assegurar o pleno exercício do direito de acesso à informação. Essa exigência torna-se ainda mais relevante em uma instituição multifuncional, cuja atuação se distribui por áreas sensíveis e estratégicas e cujas decisões repercutem simultaneamente sobre o mercado, a administração pública e a sociedade.

A cooperação intersetorial, nesse contexto, não constitui apenas exigência de natureza organizacional, mas verdadeiro imperativo jurídico e político. A efetividade dos direitos fundamentais, em regimes democráticos complexos, depende da existência de arranjos

institucionais aptos a integrar esforços, compartilhar responsabilidades e harmonizar finalidades diversas (Bobbio, 2000, p. 118). Assim, ao estabelecer mecanismos de comunicação interna, procedimentos de monitoramento e instâncias de deliberação articulada, a CAIXA fortalece a coerência de suas respostas, reduz a fragmentação administrativa e amplia sua capacidade de atender às demandas sociais de modo tempestivo, preciso e juridicamente fundamentado. Essa sinergia institucional contribui para a consolidação de uma cultura organizacional orientada pela legalidade, pela eficiência e pela transparência, convertendo a política de acesso à informação em instrumento efetivo de fortalecimento do pacto democrático.

6.8.1 Relações com investidores e a coordenação central do acesso à informação

A área central responsável pela coordenação e pelo monitoramento do acesso à informação ocupa posição de destaque na arquitetura de governança institucional, funcionando como núcleo estruturante do sistema informacional. Sua atuação ultrapassa os limites de uma instância meramente administrativa e assume contornos estratégicos e normativos que a tornam indispensável à efetividade da Lei nº 12.527/2011. Ao articular dimensões jurídicas, operacionais e institucionais, essa área consolida-se como espaço privilegiado de formulação de diretrizes, acompanhamento procedimental e integração entre setores, assegurando que o direito fundamental à informação seja implementado de maneira coerente com os princípios constitucionais da publicidade, da legalidade e da eficiência. Sua relevância, portanto, reside menos na execução mecânica de rotinas e mais na capacidade de produzir coordenação institucional, traduzindo comandos legais em práticas administrativas concretas.

As atribuições conferidas a essa área no âmbito da política de acesso à informação ultrapassam a dimensão puramente operacional e alcançam papel decisivo na formação de padrões institucionais e na consolidação de práticas administrativas uniformes. Entre suas funções centrais destacam-se a elaboração e a difusão de orientações técnicas para as demais unidades organizacionais, a interpretação normativa dos dispositivos legais aplicáveis e a supervisão contínua dos fluxos internos de tratamento das demandas informacionais. Essa atuação confere unidade ao sistema e previne assimetrias interpretativas que poderiam comprometer a coerência, a legalidade e a previsibilidade das respostas fornecidas pela instituição.

Além disso, cabe a essa área exercer função de controle e de garantia de conformidade, zelando para que os procedimentos adotados estejam em aderência aos marcos legais e às diretrizes internas de governança. Sua atuação não se restringe ao plano interno, uma vez que também desempenha papel relevante na interlocução com órgãos externos de controle,

especialmente nas situações em que o tratamento de pedidos e recursos exige elevado grau de precisão técnica e juridicidade. Por meio dessa articulação interinstitucional, reforça-se a legitimidade do processo de acesso à informação e consolida-se a imagem da instituição como ente comprometido com padrões elevados de transparência e responsabilidade pública.

No plano operacional, essa área central desempenha funções que, embora muitas vezes pouco visíveis ao público externo, são decisivas para a eficácia e a legitimidade do sistema. Entre essas atribuições, destacam-se a gestão dos prazos procedimentais, a análise de situações que demandem prorrogação justificada e a consolidação dos registros administrativos necessários ao acompanhamento do fluxo decisório. Essas atividades representam o elo entre a dimensão normativa e a prática cotidiana, assegurando que as disposições legais sejam convertidas em rotinas administrativas coerentes, controláveis e eficientes.

Outro aspecto relevante de sua atuação é a organização e a publicação periódica de relatórios institucionais, inclusive o consolidado anual de informações classificadas e desclassificadas, em consonância com a previsão constante do normativo corporativo de 2024. Esses instrumentos cumprem dupla função. De um lado, constituem mecanismo de transparência ativa, permitindo ao público acompanhar a aplicação prática dos regimes de publicidade e de restrição de acesso. De outro, funcionam como ferramenta de governança interna, possibilitando a identificação de tendências, a detecção de gargalos e o aperfeiçoamento contínuo dos procedimentos. Essa dimensão operacional, portanto, não se resume a suporte técnico às demais áreas, mas integra a lógica de retroalimentação do próprio sistema de acesso à informação.

A centralidade dessa área na governança do acesso à informação manifesta-se, sobretudo, em sua capacidade de articular múltiplas dimensões institucionais em um arranjo coeso, integrado e responsivo. Mais do que um setor de gestão ou fiscalização, ela funciona como verdadeiro eixo articulador entre os diferentes níveis da organização, promovendo a convergência entre perspectivas jurídicas, técnicas, estratégicas e operacionais. Essa função articuladora é especialmente relevante em instituições complexas, nas quais a circulação da informação atravessa fronteiras organizacionais e exige elevado grau de coordenação para que os direitos dos cidadãos sejam efetivamente assegurados.

Ao mesmo tempo, a atuação dessa área contribui de forma decisiva para a consolidação de uma cultura institucional centrada na informação como valor público, na qual transparência, integridade e responsabilidade deixam de ser apenas exigências normativas e passam a integrar o *ethos* organizacional. A literatura especializada ressalta que a transparência não se limita ao controle posterior das ações do Estado, mas exige a construção de estruturas internas capazes

de institucionalizar a obrigação de informar e justificar, de forma contínua e proativa, a atuação administrativa (Bovens, 2007, p. 455). Desse modo, ao harmonizar práticas, fomentar aprendizado organizacional e incorporar a perspectiva do acesso à informação no processo decisório, a área central de coordenação transcende sua função operacional e consolida-se como um dos pilares da governança democrática no interior da instituição.

6.8.2 Relações com investidores: entre técnica, política e confiança institucional

A designação da área responsável pela coordenação da política de acesso à informação no âmbito da CAIXA não pode ser compreendida apenas como uma decisão administrativa de distribuição de competências. Trata-se de uma escolha institucional situada na interseção entre critérios técnicos, considerações políticas e estratégias de governança organizacional. A atribuição dessa responsabilidade à área de Relações com Investidores revela uma compreensão mais ampla da natureza transversal da Lei de Acesso à Informação, que exige não apenas domínio normativo, mas também capacidade de articulação institucional, legitimidade organizacional e interlocução qualificada com atores externos. A efetividade do direito à informação, nesse contexto, depende tanto da consistência jurídica das decisões quanto da autoridade institucional da unidade encarregada de coordenar sua implementação.

A área de Relações com Investidores ocupa posição singular dentro da estrutura organizacional, pois atua na interface entre governança corporativa, transparência institucional e comunicação estratégica com o ambiente externo. Essa localização estrutural confere-lhe capacidade diferenciada de articulação entre unidades internas, permitindo mediar interesses diversos e promover convergência em torno de objetivos institucionais comuns. Ao assumir a coordenação da política de acesso à informação, essa área passa a desempenhar função de integração organizacional, conectando setores responsáveis pela produção, custódia e análise das informações demandadas pelos cidadãos.

Essa posição transversal aproxima-se do que a literatura de governança pública descreve como estruturas organizacionais horizontais, responsáveis por articular áreas especializadas e promover coerência entre decisões descentralizadas. Em contextos institucionais complexos, a condução de políticas transversais exige unidades capazes de operar como pontos de convergência organizacional, promovendo alinhamento entre diferentes setores administrativos (Peters; Pierre, 2016, p. 32). Nesse sentido, a área de Relações com Investidores pode ser compreendida como um verdadeiro nó de governança, em torno do qual circulam informações estratégicas, orientações normativas e processos de coordenação institucional.

A escolha dessa área também possui importante dimensão simbólica e político-institucional. Ao concentrar a coordenação da política de acesso à informação em uma unidade dotada de credibilidade institucional e histórico de interlocução com órgãos de controle e com o mercado, a alta administração sinaliza compromisso com a condução responsável, técnica e juridicamente fundamentada do direito à informação. A literatura institucionalista aponta que a legitimidade das organizações públicas não decorre apenas da legalidade de seus atos, mas também da confiança social depositada nas estruturas responsáveis por executá-los (March; Olsen, 2016, p. 12). Assim, a escolha da unidade coordenadora não apenas organiza o fluxo decisório interno, mas também comunica ao ambiente externo uma mensagem institucional de seriedade e compromisso com a transparência.

Essa dimensão reputacional adquire relevância particular em políticas públicas que envolvem alto grau de visibilidade e sensibilidade política, como ocorre com a transparência governamental. Em tais contextos, a credibilidade institucional funciona como ativo estratégico capaz de reduzir riscos reputacionais, fortalecer a cooperação com órgãos de controle e ampliar a confiança da sociedade no processo de implementação da política de acesso à informação. A centralização da coordenação em uma unidade institucionalmente legitimada contribui para reforçar a percepção de integridade e responsabilidade administrativa.

Outro elemento que explica a escolha dessa área como unidade coordenadora refere-se à sua neutralidade funcional em relação às áreas finalísticas responsáveis pela produção direta das informações solicitadas. Por não atuar diretamente na geração ou custódia primária dos dados demandados, essa área encontra-se em posição institucionalmente mais equilibrada para exercer função de mediação entre as unidades internas e o cidadão. Essa característica reduz potenciais conflitos de interesse e favorece decisões mais objetivas e juridicamente fundamentadas, em consonância com o princípio da impessoalidade que orienta a atuação da Administração Pública.

A literatura sobre acesso à informação institucional destaca que estruturas organizacionais destinadas à coordenação de políticas sensíveis devem possuir certo grau de autonomia em relação às áreas diretamente envolvidas na produção das informações. Tal arranjo contribui para minimizar vieses internos e preservar a integridade das decisões administrativas (Bovens, 2007, p. 453). Ao atuar como instância coordenadora e não como produtora direta das informações, a área de Relações com Investidores consegue avaliar os pedidos com maior distanciamento técnico, assegurando que a ponderação entre publicidade e restrição de acesso seja conduzida à luz de critérios jurídicos e administrativos.

Essa neutralidade funcional revela-se especialmente relevante em situações nas quais os pedidos de acesso envolvem informações sensíveis, interesses econômicos, estratégias institucionais ou dados protegidos por regimes especiais de sigilo. Nesses casos, a atuação de uma unidade coordenadora situada fora das áreas diretamente interessadas na informação contribui para assegurar maior objetividade na análise dos pedidos e maior legitimidade nas decisões tomadas. A imparcialidade administrativa, nesse sentido, não se limita à ausência de favorecimento, mas exige arranjos institucionais capazes de preservar a integridade do processo decisório.

A centralização da coordenação da política de acesso à informação nessa área também contribui para reduzir a fragmentação administrativa e promover maior uniformidade na aplicação do normativo corporativo de 2024. Ao concentrar funções de orientação normativa, monitoramento procedimental e interlocução institucional em um único núcleo organizacional, a instituição fortalece a consistência das decisões e reduz divergências interpretativas entre unidades respondentes. Essa centralização permite, ainda, consolidar o aprendizado institucional decorrente da experiência acumulada no tratamento das demandas informacionais.

Tal dinâmica relaciona-se diretamente com a construção de memória administrativa e com o fortalecimento do precedentário organizacional, identificado no Capítulo 5 como um dos legados estruturantes do processo de institucionalização da política de acesso à informação. Ao sistematizar decisões anteriores e transformar experiências acumuladas em referências interpretativas para casos futuros, a instituição aumenta a consistência das respostas fornecidas e amplia a previsibilidade dos atos administrativos (Mendes, 2014, p. 79).

Dessa forma, a escolha da área de Relações com Investidores como unidade responsável pela coordenação da política de acesso à informação consolida-se como estratégia institucional voltada à coerência normativa, à eficiência organizacional e ao fortalecimento da confiança institucional. Mais do que um setor responsável pela execução de rotinas administrativas, essa área passa a desempenhar função estruturante na governança informacional da organização, articulando dimensões técnicas, jurídicas e estratégicas em torno da consolidação de uma cultura institucional orientada pela transparência e pela responsabilidade pública.

Assim, a decisão de atribuir a essa unidade a coordenação da política de acesso à informação não representa apenas uma escolha organizacional pragmática. Ela revela um movimento de maturidade institucional, no qual a efetividade do direito à informação é compreendida como resultado de arranjos institucionais capazes de combinar competência técnica, legitimidade organizacional e confiança pública.

6.8.3 Gestão documental e preservação da memória institucional

A gestão documental ocupa posição estratégica no sistema de governança informacional da CAIXA, desempenhando funções que ultrapassam a dimensão meramente administrativa de guarda e organização de documentos. No contexto da política de acesso à informação, essa atividade assume papel estruturante, pois envolve a organização, a preservação, a sistematização e a disponibilização qualificada dos registros produzidos ou custodiados pela instituição. A adequada gestão dos acervos documentais garante que a informação pública possa ser localizada, interpretada e disponibilizada de forma tempestiva e confiável, permitindo que os documentos cumpram simultaneamente suas funções jurídicas, administrativas e históricas. Sob essa perspectiva, a área responsável pela gestão de arquivos e documentação institucional atua não apenas como depositária da memória organizacional, mas como agente ativo na construção de um ambiente administrativo transparente e responsável perante a sociedade (Schellenberg, 2023, p. 19).

Ao exercer essa função, a gestão documental torna-se elemento fundamental para a integridade dos fluxos informacionais da instituição. A organização sistemática dos registros administrativos assegura que os documentos produzidos e recebidos pela CAIXA sejam tratados de acordo com os princípios constitucionais da publicidade, da legalidade e da eficiência. Nesse sentido, a gestão documental deixa de ser compreendida como atividade exclusivamente técnica e passa a assumir dimensão normativa e política, pois é por meio dela que se viabiliza a materialização concreta do direito fundamental de acesso à informação e a consolidação de práticas administrativas alinhadas aos valores da transparência pública (Bellotto, 2024, p. 46).

Entre as atribuições associadas a essa função institucional destaca-se o manejo técnico e jurídico das informações classificadas e desclassificadas, em conformidade com a Lei nº 12.527/2011 e com o normativo corporativo de acesso à informação aprovado em 2024. Esse processo envolve a aplicação de critérios metodológicos rigorosos que abrangem desde a fundamentação legal da classificação até o controle dos prazos de sigilo e a reavaliação periódica da pertinência dessas restrições. A adequada execução dessas atividades assegura não apenas a conformidade com o ordenamento jurídico, mas também a previsibilidade e a legitimidade das decisões relacionadas à publicidade ou à restrição de acesso às informações.

A sistematização e a publicação anual do rol de informações classificadas e desclassificadas constituem instrumento relevante nesse processo. Ao tornar públicas as informações relativas à aplicação dos regimes de sigilo, a instituição fortalece os mecanismos

de transparência ativa e permite que a sociedade acompanhe de forma mais clara a gestão das restrições informacionais. Essa prática também contribui para a consolidação de padrões institucionais de governança documental e para o aprimoramento contínuo dos procedimentos administrativos relacionados ao tratamento da informação (Amorim; Silva, 2014, p. 7).

A gestão das informações classificadas envolve, contudo, um exercício permanente de ponderação entre princípios constitucionais que podem entrar em tensão em determinadas circunstâncias. O direito de acesso à informação deve ser harmonizado com outros direitos fundamentais e interesses juridicamente protegidos, como a intimidade, o sigilo bancário, a segurança institucional e a proteção de dados sensíveis. Nesse contexto, a área responsável pela gestão documental assume papel de mediadora entre valores constitucionais potencialmente concorrentes, buscando assegurar simultaneamente a publicidade das informações e a preservação de interesses legítimos protegidos pelo ordenamento jurídico (Mendes; Branco, 2018, p. 319).

A atuação dessa área não ocorre de forma isolada, mas em estreita articulação com as demais unidades organizacionais responsáveis pela produção, tramitação e custódia das informações no interior da instituição. Essa cooperação intersetorial constitui um dos pilares da governança documental, pois assegura que o fluxo informacional seja conduzido de maneira íntegra, autêntica e rastreável ao longo de todo o ciclo de vida dos documentos. A interação entre as diferentes áreas permite que cada informação seja tratada de acordo com sua natureza, respeitando-se os prazos legais de sigilo, os protocolos de segurança da informação e as exigências normativas relativas à proteção de dados pessoais.

Nesse processo, a área responsável pela gestão documental atua como elemento integrador do sistema informacional, conferindo coerência e uniformidade aos procedimentos administrativos relacionados ao tratamento de documentos institucionais. Ao centralizar a sistematização e a validação dos registros informacionais, contribui também para a mitigação de riscos jurídicos e reputacionais, reduzindo a probabilidade de inconsistências que possam comprometer a legalidade das decisões administrativas ou gerar questionamentos por parte de órgãos de controle (Bovens, 2020, p. 320).

A relevância institucional da gestão documental torna-se particularmente evidente no campo da transparência ativa e do controle social. A adequada organização dos acervos documentais possibilita a disponibilização tempestiva e fidedigna de informações de interesse público, permitindo que cidadãos, pesquisadores, órgãos de controle e organizações da sociedade civil tenham acesso a dados confiáveis sobre a atuação da instituição. Essa função possui dimensão claramente democrática, pois transforma a informação pública em instrumento

de fiscalização das políticas públicas e de fortalecimento da esfera pública deliberativa (Bobbio, 2000, p. 45).

Além disso, a sistematização criteriosa dos registros documentais constitui requisito fundamental para o atendimento de auditorias, inspeções e solicitações provenientes de instâncias de controle interno e externo. A existência de acervos organizados e facilmente recuperáveis reduz vulnerabilidades institucionais, amplia a previsibilidade da atuação administrativa e fortalece a capacidade da instituição de prestar contas de suas decisões.

Por fim, a gestão documental também desempenha papel relevante no processo de modernização administrativa, especialmente por meio da incorporação de soluções tecnológicas voltadas à digitalização de documentos, à automação de classificações informacionais e ao monitoramento eletrônico dos prazos legais. A adoção dessas ferramentas contribui para a racionalização dos fluxos administrativos, otimiza o uso de recursos institucionais e amplia o alcance do acesso à informação, permitindo que os dados públicos sejam disponibilizados de forma mais ágil e acessível. A transformação digital, nesse sentido, não apenas melhora a eficiência organizacional, mas também fortalece os mecanismos democráticos de participação e controle social (Bucci, 2016, p. 97).

6.8.4 Unidades respondentes - execução descentralizada

As unidades respondentes constituem o núcleo operativo descentralizado do sistema de acesso à informação no interior da CAIXA, desempenhando papel essencial na concretização do direito fundamental previsto no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal e regulamentado pela Lei nº 12.527/2011. Sua atuação representa o momento em que o arcabouço normativo da política de acesso à informação se traduz em práticas administrativas efetivas, permitindo que as demandas apresentadas pelos cidadãos sejam analisadas, processadas e respondidas com base em critérios técnicos, jurídicos e institucionais adequados. Nesse sentido, essas unidades operam como elo entre a estrutura normativa da LAI e a experiência concreta da cidadania informacional, materializando no cotidiano da administração pública os princípios constitucionais da publicidade, da legalidade e da eficiência (Bovens, 2020, p. 325).

A atuação dessas unidades não se limita à execução mecânica de tarefas administrativas. Ao analisar as solicitações recebidas, identificar as informações pertinentes e elaborar as respostas institucionais, os agentes responsáveis desempenham papel decisivo na garantia da qualidade e da confiabilidade do processo informacional. Cada manifestação institucional representa, nesse contexto, não apenas uma resposta técnica a uma demanda específica, mas também uma expressão concreta do compromisso da organização com a transparência e com a

prestação de contas perante a sociedade. A resposta fornecida ao cidadão torna-se, portanto, um elemento central na construção de um espaço público mais transparente e participativo, em consonância com a concepção de cidadania informacional defendida por Ackerman e Sandoval-Ballesteros (2015, p. 89).

No desempenho de suas atribuições, as unidades respondentes devem observar rigorosamente os procedimentos, prazos e padrões de qualidade estabelecidos tanto pela legislação aplicável quanto pelo normativo corporativo de acesso à informação. A resposta institucional deve ser não apenas tempestiva, mas também tecnicamente consistente, juridicamente fundamentada e redigida de forma clara e inteligível para o solicitante. A descentralização da execução administrativa não implica dispersão de responsabilidades; ao contrário, exige coordenação institucional e uniformidade interpretativa, de modo que todas as respostas fornecidas pela organização reflitam um padrão comum de legalidade, coerência argumentativa e responsabilidade administrativa (Bobbio, 2000, p. 51).

Nesse contexto, a padronização dos fluxos procedimentais e o cumprimento rigoroso dos prazos legais assumem papel central na legitimidade do sistema de acesso à informação. Tais elementos não constituem meros requisitos burocráticos, mas garantias institucionais de previsibilidade e de segurança jurídica para o cidadão. A literatura especializada ressalta que a clareza dos procedimentos e a consistência das respostas são condições indispensáveis para que o direito à informação seja percebido como instrumento efetivo de participação democrática e controle social (Banisar, 2020, p. 43). Cada resposta elaborada por uma unidade respondente carrega, assim, uma dimensão jurídica, técnica e simbólica, representando a presença ativa do Estado no processo de construção de um ambiente institucional mais transparente e acessível.

O desempenho eficiente dessas unidades depende também da utilização de sistemas de gestão informacional capazes de assegurar a rastreabilidade, a integridade e a coerência dos fluxos administrativos. No contexto institucional da CAIXA, o acompanhamento sistemático das demandas, a análise detalhada dos pedidos e a identificação de informações já disponíveis em canais oficiais constituem etapas essenciais para a racionalização do processo e para a otimização dos recursos institucionais. Esse modelo de atuação reflete o que Bovens (2007, p. 452) denomina transparência processual, na qual cada etapa do ciclo informacional é registrada e passível de verificação, garantindo simultaneamente eficiência administrativa e controle público dos atos praticados.

A sistematização das demandas de acesso à informação permite ainda que a organização desenvolva indicadores de desempenho e métricas de governança informacional, possibilitando a identificação de padrões recorrentes, gargalos operacionais e oportunidades de

aprimoramento institucional. A gestão sistemática dessas informações contribui para o aperfeiçoamento contínuo dos procedimentos e para o alinhamento da instituição às melhores práticas internacionais de transparência pública. Nesse sentido, a gestão das demandas informacionais deixa de ser apenas uma função administrativa e passa a constituir instrumento estratégico de legitimação institucional, especialmente em contextos nos quais a confiança pública depende da capacidade do Estado de oferecer respostas tempestivas, precisas e fundamentadas (Borowiak, 2021, p. 95).

Entre as atribuições mais sensíveis das unidades respondentes encontra-se a fundamentação das eventuais negativas de acesso à informação. Quando a restrição se mostrar juridicamente necessária, a decisão administrativa deve ser devidamente motivada, com referência expressa aos dispositivos legais que a amparam e com justificativa clara e proporcional. Essa exigência decorre diretamente dos princípios constitucionais da legalidade, da publicidade e da motivação administrativa, sendo reiterada tanto pela Lei nº 12.527/2011 quanto pela jurisprudência consolidada dos tribunais superiores. A adequada fundamentação das decisões não apenas assegura a legitimidade da atuação administrativa, como também preserva a confiança do cidadão no sistema de acesso à informação e reduz o risco de judicialização das controvérsias (Aftergood, 2019, p. 402).

Além disso, as unidades respondentes devem observar os regimes jurídicos especiais aplicáveis a determinadas categorias de informação, como aqueles relacionados ao sigilo bancário, ao segredo industrial ou à proteção de dados pessoais prevista na Lei nº 13.709/2018. A ponderação entre o direito fundamental de acesso à informação e os direitos fundamentais à intimidade e à privacidade exige análise jurídica cuidadosa, orientada pelos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. A proteção de dados sensíveis não constitui obstáculo à transparência, mas elemento complementar de um sistema equilibrado de governança informacional, no qual a publicidade e a proteção de direitos coexistem em relação de complementaridade (Bovens, 2002, p. 329).

O tratamento dos recursos administrativos interpostos pelos solicitantes representa etapa decisiva para a legitimidade do sistema de acesso à informação. Ao garantir ao cidadão a possibilidade de questionar decisões negativas e obter nova apreciação de seu pleito por autoridade hierarquicamente superior, a Administração Pública reafirma o compromisso com os princípios da ampla defesa, do contraditório e da legalidade que orientam o devido processo administrativo. Nesse contexto, as unidades respondentes devem atuar em cooperação com as instâncias decisórias superiores, assegurando que os recursos sejam devidamente instruídos

com fundamentação técnica adequada e análise detalhada dos pedidos apresentados (Ackerman; Sandoval-Ballesteros, 2015, p. 127).

O sistema recursal exerce também função pedagógica no interior da organização. Ao revisar decisões e identificar padrões recorrentes de negativa ou inconsistências interpretativas, a instituição pode aperfeiçoar seus fluxos procedimentais, aprimorar processos de capacitação interna e prevenir litígios judiciais decorrentes de falhas administrativas. A abertura à revisão e à contestação fortalece a legitimidade do aparato estatal e estimula a construção de uma cultura institucional baseada na responsabilidade e no autocontrole administrativo (Bobbio, 2000, p. 63).

Assim, as unidades respondentes desempenham papel fundamental na engrenagem institucional do acesso à informação. Ao assegurar a execução descentralizada das respostas, mantendo simultaneamente padrões comuns de legalidade, coerência e qualidade técnica, essas unidades tornam possível a transformação da política de transparência em prática administrativa concreta. Sua atuação contribui para consolidar um modelo de governança informacional no qual eficiência, responsabilidade pública e participação cidadã se articulam como elementos centrais da administração democrática.

6.8.5 Apoio jurídico especializado

No ecossistema institucional que sustenta a governança do acesso à informação, a atuação da área jurídica assume papel estratégico na garantia da conformidade normativa e da segurança jurídica das decisões administrativas. O assessoramento jurídico especializado constitui elemento indispensável para assegurar que a aplicação da Lei nº 12.527/2011 ocorra de maneira coerente com o ordenamento jurídico, com os princípios constitucionais da administração pública e com os regimes legais específicos que disciplinam o tratamento de determinadas categorias de informação. Nesse contexto, a área jurídica da instituição atua como instância de controle de legalidade e de suporte técnico-normativo, contribuindo para que as decisões relacionadas ao acesso à informação sejam juridicamente fundamentadas, institucionalmente consistentes e alinhadas às melhores práticas de governança pública (Bucci, 2016, p. 101).

A atuação dessa área transcende o simples fornecimento de pareceres jurídicos pontuais. Trata-se de uma função estruturante no processo decisório administrativo, responsável por traduzir a complexidade do sistema normativo em orientações operacionais capazes de orientar o tratamento das demandas informacionais. Ao interpretar dispositivos legais, harmonizar regimes jurídicos potencialmente concorrentes e orientar a aplicação dos princípios

constitucionais, a área jurídica contribui para a construção de um ambiente institucional mais previsível, seguro e coerente. Nesse sentido, o assessoramento jurídico não apenas garante a legalidade formal das decisões, mas também produz conhecimento institucional que orienta a atuação administrativa e fortalece a governança da informação (Bonavides, 2018, p. 209).

No âmbito operacional, a participação da área jurídica revela-se particularmente relevante nas situações em que o tratamento das demandas informacionais envolve questões de maior complexidade normativa ou potencial impacto institucional. Nessas circunstâncias, o assessoramento jurídico contribui para qualificar o processo decisório, conferindo maior densidade argumentativa às manifestações administrativas e assegurando que as respostas institucionais estejam fundamentadas em bases legais consistentes. Esse apoio técnico torna-se especialmente importante nas fases iniciais do procedimento, quando se definem os critérios de admissibilidade do pedido, bem como nas instâncias recursais internas, nas quais a análise jurídica desempenha papel decisivo para a revisão das decisões previamente proferidas.

Essa atuação possui também função preventiva, na medida em que contribui para reduzir riscos jurídicos e mitigar potenciais controvérsias decorrentes do tratamento inadequado de solicitações informacionais. Ao orientar as unidades responsáveis pela elaboração das respostas, a área jurídica auxilia na uniformização das interpretações normativas e na construção de padrões institucionais de decisão. A literatura especializada ressalta que a qualidade das respostas fornecidas pelo Estado não se mede apenas por sua tempestividade, mas também pela consistência e pela solidez jurídica dos fundamentos que as sustentam (Abrucio, 2012, p. 3). Assim, o assessoramento jurídico contribui não apenas para resolver problemas específicos, mas também para consolidar uma cultura institucional orientada pela legalidade e pela responsabilidade administrativa.

A atuação da área jurídica adquire especial relevância nas situações em que as controvérsias relacionadas ao acesso à informação alcançam instâncias externas de controle, como a Controladoria-Geral da União ou a Comissão Mista de Reavaliação de Informações. Nesses contextos, a complexidade jurídica dos casos exige manifestações cuidadosamente fundamentadas, nas quais se conjugam análise normativa detalhada, interpretação sistemática do ordenamento jurídico e avaliação dos riscos institucionais envolvidos. Ao elaborar manifestações de alta densidade técnica, a área jurídica contribui para proteger a instituição contra vulnerabilidades jurídicas, prevenir litígios e assegurar a coerência das posições adotadas perante os órgãos de controle (Aftergood, 2019, p. 410).

Essa atuação também envolve importante dimensão de mediação institucional. O diálogo com órgãos de controle e com outras instâncias fiscalizadoras exige não apenas rigor

técnico, mas também capacidade de articulação institucional e sensibilidade na gestão de conflitos administrativos. A literatura sobre governança democrática destaca que a consolidação de relações institucionais transparentes e estáveis entre órgãos públicos e entidades de controle constitui um dos pilares do fortalecimento do Estado Democrático de Direito (Ackerman, 2020, p. 87). Nesse sentido, o assessoramento jurídico contribui para a construção de um ambiente institucional de cooperação, no qual o direito à informação é efetivado sem comprometer a segurança jurídica nem os interesses estratégicos da organização.

A atuação jurídica também desempenha função relevante na harmonização entre o direito de acesso à informação e outros regimes jurídicos que impõem restrições legítimas à publicidade de determinados dados. Informações protegidas por sigilo bancário, segredo comercial, proteção de dados pessoais ou outras hipóteses legais de restrição exigem análise jurídica cuidadosa, baseada em critérios de proporcionalidade, razoabilidade e interpretação sistemática do ordenamento jurídico. Ao orientar a aplicação desses regimes especiais, a área jurídica assegura que a transparência institucional seja promovida sem que se incorra em violações de direitos fundamentais ou em descumprimento de obrigações legais.

A presença de assessoramento jurídico especializado contribui, ainda, para aumentar a previsibilidade e a estabilidade das decisões administrativas. Em organizações complexas, nas quais o tratamento de informações públicas pode envolver interesses sensíveis ou potencialmente litigiosos, a uniformidade interpretativa torna-se elemento fundamental para a credibilidade institucional. A atuação da área jurídica permite consolidar entendimentos institucionais, reduzir divergências entre unidades administrativas e fortalecer a coerência das manifestações da instituição perante o público e os órgãos de controle.

Por fim, o apoio jurídico especializado desempenha papel central na consolidação de uma cultura organizacional orientada pela legalidade, pela transparência e pela integridade administrativa. Ao assegurar que as decisões relacionadas ao acesso à informação estejam firmemente ancoradas em fundamentos jurídicos consistentes, a área jurídica contribui para reduzir a margem de discricionariedade indevida e para fortalecer os mecanismos internos de controle e responsabilização. Como observa Bobbio (2000, p. 59), a legitimidade do poder público em regimes democráticos depende da sua submissão ao império da lei e da capacidade de prestar contas de suas decisões à sociedade.

Nesse sentido, o assessoramento jurídico especializado não apenas resolve controvérsias normativas ou orienta decisões administrativas pontuais. Ele constitui componente estrutural da governança institucional do acesso à informação, contribuindo para a construção de um

ambiente organizacional no qual a transparência, a responsabilidade pública e a segurança jurídica se articulam como pilares fundamentais da atuação estatal (Bonavides, 2018, p. 211).

6.9 Articulação e responsabilização

A responsabilização funcional no contexto da política de acesso à informação constitui um dos instrumentos mais relevantes para assegurar a efetividade normativa e a integridade institucional. O normativo corporativo que disciplina a aplicação da Lei nº 12.527/2011 no âmbito da CAIXA estabelece que a omissão injustificada na resposta aos pedidos de informação, o descumprimento dos prazos legais ou a negativa de acesso sem amparo jurídico configuram condutas incompatíveis com os deveres funcionais da Administração Pública. Essas situações podem ensejar a adoção de medidas disciplinares, em consonância com os princípios constitucionais que regem a atividade administrativa. A previsão dessas consequências normativas reforça a compreensão de que a transparência não constitui mera faculdade administrativa, mas sim uma obrigação jurídica vinculante, cuja violação compromete não apenas direitos individuais, mas também a legitimidade do próprio Estado democrático (Mendel; Roberts, 2020, p. 18).

A responsabilização institucional, entretanto, não deve ser compreendida apenas como mecanismo sancionatório. Sua função ultrapassa a dimensão punitiva e assume caráter pedagógico e preventivo, contribuindo para a consolidação de comportamentos administrativos alinhados à ética pública e à cultura de transparência. Ao estabelecer parâmetros claros de conduta e prever consequências para o descumprimento das obrigações legais, o sistema normativo incentiva práticas administrativas mais diligentes e responsáveis. Essa perspectiva dialoga com a concepção contemporânea de accountability institucional, segundo a qual a responsabilização não se limita à punição de desvios, mas envolve também a criação de incentivos estruturais para a conformidade e para a melhoria contínua das práticas administrativas (Bovens, 2010, p. 948).

Nesse contexto, a responsabilização dos agentes públicos deve ser interpretada como instrumento de aprendizagem institucional e de fortalecimento da cultura administrativa orientada ao interesse público. Ao tornar explícitas as consequências jurídicas de condutas omissas ou negligentes, o normativo interno estimula a interiorização do dever de transparência e contribui para transformar o acesso à informação em componente permanente da rotina administrativa. A prestação de informações deixa de ser percebida como atividade periférica ou meramente formal e passa a integrar o núcleo das responsabilidades institucionais da organização (Ackerman; Sandoval-Ballesteros, 2015, p. 127).

Esse processo pedagógico assume relevância particular em organizações complexas e multifuncionais, nas quais a multiplicidade de fluxos informacionais pode gerar incertezas quanto à delimitação de responsabilidades individuais e coletivas. A clareza normativa e a previsibilidade das sanções funcionam, nesse contexto, como mecanismos de redução de ambiguidades institucionais e de fortalecimento da responsabilidade compartilhada entre as diferentes unidades organizacionais. Ao delimitar deveres, prazos e consequências jurídicas, o sistema normativo contribui para orientar a atuação administrativa e para consolidar padrões institucionais de comportamento alinhados ao princípio da legalidade (Mendel; Roberts, 2020, p. 27).

A efetividade do regime de responsabilização depende, entretanto, da articulação entre as diversas unidades organizacionais envolvidas na política de acesso à informação. A governança do fluxo informacional exige não apenas a definição formal de competências, mas também a existência de mecanismos de cooperação intersetorial capazes de integrar, de forma coerente e eficiente, as diferentes etapas do processo administrativo. Desde o recebimento da solicitação até a elaboração da resposta final ao cidadão, a atuação institucional depende da coordenação entre áreas técnicas, administrativas e jurídicas responsáveis pelo tratamento das informações solicitadas.

Essa abordagem colaborativa contribui para reduzir o risco de lacunas procedimentais, evitar duplicidades administrativas e assegurar que as respostas institucionais sejam elaboradas de maneira consistente e fundamentada. A cooperação entre diferentes áreas organizacionais permite combinar competências especializadas, ampliando a capacidade institucional de lidar com demandas informacionais complexas e multifacetadas. Assim, a articulação intersetorial transforma-se em elemento central da governança informacional, permitindo que a política de acesso à informação seja implementada de maneira integrada e eficiente (Mendel; Roberts, 2020, p. 32).

Nesse cenário, a coordenação exercida pela área central responsável pelo acompanhamento da política de acesso à informação desempenha papel fundamental na harmonização dos fluxos institucionais. Ao promover o alinhamento de procedimentos, padronizar orientações interpretativas e acompanhar o cumprimento dos prazos legais, essa unidade atua como vetor de integração organizacional. Sua atuação contribui para reduzir a fragmentação administrativa e para assegurar que os diferentes setores envolvidos no processo operem de forma articulada e coerente.

A literatura especializada sobre governança da transparência destaca que a eficácia dos regimes de acesso à informação depende menos do desempenho isolado de unidades

administrativas específicas e mais da capacidade institucional de construir redes colaborativas de gestão da informação pública. Políticas de transparência eficazes são aquelas que conseguem articular diferentes setores administrativos em torno de objetivos comuns, promovendo alinhamento institucional e compartilhamento de responsabilidades (McDonagh, 2021, p. 77).

A cooperação intersetorial, quando estruturada em fluxos estáveis e canais de comunicação eficazes, ultrapassa a dimensão meramente operacional e assume caráter estratégico para a consolidação da governança informacional. A integração entre diferentes áreas administrativas amplia a capacidade da organização de responder a demandas complexas, reduz o tempo de processamento das solicitações e melhora a qualidade das informações disponibilizadas ao público.

Além disso, a cooperação institucional contribui diretamente para a construção e manutenção da confiança pública. Quando o processo de acesso à informação funciona de maneira coordenada, previsível e responsiva, a sociedade passa a perceber a transparência não apenas como obrigação legal do Estado, mas como compromisso institucional efetivamente incorporado à prática administrativa. A prestação consistente e fundamentada de informações fortalece a credibilidade da instituição e amplia a confiança dos cidadãos na integridade do sistema de acesso à informação.

A literatura contemporânea sobre transparência pública ressalta que a efetividade dos regimes de acesso à informação depende do grau de interconectividade entre os diferentes componentes institucionais que compõem o sistema. Quanto maior o nível de articulação entre as unidades responsáveis pela produção, gestão e disponibilização das informações, maior a capacidade do Estado de oferecer respostas qualificadas e consistentes à sociedade (Fox, 2016, p. 64).

Nesse sentido, a articulação institucional promovida no âmbito da CAIXA contribui para consolidar um modelo de governança informacional baseado na cooperação organizacional, na responsabilização administrativa e na integração de competências especializadas. Ao combinar mecanismos de responsabilização funcional com estruturas de coordenação intersetorial, a instituição fortalece sua capacidade de responder de forma célere, precisa e juridicamente fundamentada às demandas da sociedade.

Assim, a política de acesso à informação deixa de ser percebida apenas como obrigação normativa e passa a constituir elemento estruturante da governança institucional. A articulação entre unidades administrativas, associada à responsabilização funcional dos agentes públicos, transforma o acesso à informação em processo organizacional contínuo, orientado pela legalidade, pela eficiência e pela responsabilidade democrática.

6.10 Disposições complementares

As disposições complementares previstas no normativo corporativo da CAIXA que regulamenta a aplicação da Lei nº 12.527/2011 no âmbito institucional (2024) não devem ser interpretadas como meros anexos periféricos ao regime jurídico do acesso à informação, mas como componentes estruturantes da governança informacional, cuja função é garantir a coerência, a sustentabilidade e a operacionalidade do sistema como um todo. Elas cumprem papel essencial na tradução dos princípios constitucionais - como legalidade, eficiência, economicidade e publicidade - em práticas administrativas concretas, funcionando como instrumentos de consolidação e manutenção da integridade institucional ao longo do tempo (Mendel; Roberts, 2020, p. 39). A efetividade do direito fundamental à informação depende, em grande medida, da presença desses mecanismos auxiliares que, embora não componham o núcleo essencial do direito, asseguram sua execução de forma previsível, rastreável e juridicamente segura.

Além disso, essas disposições revelam uma dimensão frequentemente negligenciada das políticas de acesso à informação: a de sua infraestrutura administrativa e operacional. Como observa McDonagh (2021, p. 145), o acesso à informação não se sustenta apenas em regras substantivas sobre publicidade e sigilo, mas também em uma base institucional capaz de gerenciar fluxos, recursos, registros e responsabilidades. Ao sistematizar aspectos complementares do processo informacional, o normativo corporativo da CAIXA reforça a ideia de que a transparência não constitui evento isolado, mas um processo contínuo e tecnicamente sustentado, que exige atenção a aspectos contábeis, documentais e procedimentais para alcançar sua plena efetividade.

Entre os dispositivos complementares previstos no normativo institucional destacam-se aqueles que disciplinam o ressarcimento de custos associados à reprodução de documentos e à disponibilização de informações em formatos específicos. Embora o acesso à informação seja um direito fundamental e gratuito em sua essência - conforme estabelece a Lei nº 12.527/2011 - a legislação admite, em situações excepcionais, a cobrança de valores destinados exclusivamente a cobrir despesas materiais diretamente relacionadas à reprodução de documentos ou à prestação do serviço informacional. Essa previsão busca promover equilíbrio entre dois imperativos constitucionais relevantes: de um lado, a universalidade e acessibilidade do direito à informação; de outro, a responsabilidade fiscal e a adequada gestão dos recursos públicos (Mendel; Roberts, 2020, p. 44).

Nesse sentido, o normativo corporativo da CAIXA estabelece que eventuais cobranças somente podem ocorrer em hipóteses justificadas e dentro de parâmetros previamente definidos, garantindo transparência e previsibilidade ao procedimento. A instituição prevê mecanismos claros de operacionalização desses ressarcimentos, incluindo a divulgação de critérios objetivos e a vinculação dos valores cobrados aos custos efetivamente incorridos na reprodução ou disponibilização das informações. Ao adotar essa lógica, o normativo harmoniza o direito de acesso com o princípio da eficiência administrativa, evitando distorções que poderiam comprometer a sustentabilidade do sistema de transparência institucional. Como argumenta Worthy (2022, p. 113), políticas de acesso que ignoram os custos reais de sua operacionalização correm o risco de se tornar insustentáveis no longo prazo, fragilizando sua própria eficácia. O ressarcimento controlado, portanto, não se opõe ao direito fundamental, mas contribui para sua viabilidade contínua e responsável.

Outro elemento essencial entre as disposições complementares refere-se à gestão arquivística e à guarda documental, dimensões que conferem materialidade, continuidade e legitimidade ao sistema de acesso à informação. A adequada classificação, indexação, preservação e eventual destinação dos documentos relacionados às solicitações informacionais não constituem meras formalidades administrativas. Tratam-se, na realidade, de práticas centrais para garantir a rastreabilidade dos atos administrativos, a integridade dos registros institucionais e a possibilidade de auditoria e controle externo. Em consonância com a Lei nº 8.159/1991 e com as melhores práticas internacionais de gestão documental, a manutenção organizada dos registros de pedidos, respostas, recursos e decisões permite reconstituir o histórico do processo informacional e assegurar a prestação de contas perante a sociedade e os órgãos de controle (McDonagh, 2021, p. 149).

A preservação documental exerce, ainda, papel decisivo no fortalecimento da memória institucional, funcionando como instrumento de aprendizado organizacional e de aperfeiçoamento contínuo das práticas de transparência. Conforme argumenta Worthy (2022, p. 119), arquivos acessíveis e bem estruturados permitem que a Administração Pública avalie sua própria trajetória decisória, identifique falhas procedimentais e aperfeiçoe seus mecanismos de resposta a futuras demandas informacionais. Assim, a gestão documental transcende sua dimensão técnica e assume relevância estratégica, pois possibilita que o acesso à informação seja sustentado por uma lógica de continuidade institucional, responsabilidade administrativa e governança democrática.

O conjunto dessas disposições complementares contempla também aspectos técnicos de natureza contábil, tributária e administrativa cuja observância é fundamental para a integridade

do sistema de acesso à informação. A normatização do registro e da destinação das eventuais receitas oriundas de ressarcimentos, por exemplo, garante a conformidade com os princípios da legalidade orçamentária e da transparência fiscal, além de assegurar a rastreabilidade financeira das operações vinculadas à prestação do serviço público. Essa dimensão financeira, muitas vezes negligenciada nos debates sobre transparência administrativa, revela-se essencial para a manutenção da confiança pública, ao demonstrar que cada etapa do processo - inclusive seus efeitos econômicos - está submetida a critérios claros de controle e prestação de contas (Roberts, 2021, p. 212).

Outro ponto sensível refere-se ao cancelamento e à retificação de registros administrativos indevidamente lançados ou posteriormente invalidados. A existência de protocolos formais para esse procedimento protege a integridade do sistema informacional, prevenindo distorções estatísticas, erros administrativos e potenciais litígios decorrentes de informações equivocadas. Como ressalta Mendel (2020, p. 53), a confiabilidade dos sistemas de acesso à informação depende tanto da precisão dos dados divulgados quanto da existência de mecanismos eficazes para corrigir eventuais falhas. Sob essa perspectiva, tais disposições operam como uma espécie de “sistema imunológico” da governança informacional: identificam, corrigem e previnem disfunções administrativas, garantindo que o acesso à informação continue a operar como instrumento de cidadania substantiva e de fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

6.11 A classificação “interno.todos”: acesso institucional e governança normativa

A adoção da classificação “INTERNO.TODOS” no âmbito da política normativa da CAIXA representa uma decisão organizacional de natureza estratégica voltada ao equilíbrio entre governança documental, segurança institucional e eficiência administrativa. Trata-se de um mecanismo técnico de categorização do acesso que, embora não se confunda com a classificação de informação pública prevista na Lei nº 12.527/2011 nem com os regimes jurídicos de sigilo legal, desempenha papel relevante na estruturação interna dos fluxos informacionais e na delimitação do público autorizado a acessar determinados conteúdos normativos. Ao estabelecer um parâmetro claro de circulação institucional da informação, essa classificação contribui para a padronização interpretativa das normas internas e assegura que todos os empregados da instituição tenham acesso uniforme às orientações normativas necessárias ao desempenho de suas atividades (Mendel, 2020, p. 47). Essa abordagem reflete tendência contemporânea da administração pública segundo a qual a gestão da informação organizacional passa a ser compreendida não apenas como instrumento de transparência, mas

também como elemento central da governança institucional e da segurança jurídica (Banisar, 2020, p. 105).

A função primordial da classificação “INTERNO.TODOS” reside na sua capacidade de organizar e estruturar a circulação da informação dentro da própria instituição, atuando como instrumento de governança normativa e de gestão do conhecimento organizacional. Em organizações complexas e multifuncionais como a CAIXA, a multiplicidade de normativos, orientações técnicas, procedimentos operacionais e regulamentos institucionais exige mecanismos capazes de evitar tanto a fragmentação informacional quanto a assimetria de acesso às diretrizes administrativas. Nesse contexto, ao garantir que todos os empregados tenham acesso uniforme ao conteúdo dos normativos institucionais - independentemente de sua localização geográfica, função exercida ou unidade organizacional de lotação - a classificação promove uma forma de isonomia informacional interna, reduzindo o risco de interpretações divergentes e fortalecendo a coerência na aplicação das diretrizes organizacionais.

Além disso, esse modelo de classificação favorece a integração institucional, ao alinhar unidades descentralizadas a um mesmo referencial normativo e assegurar que decisões operacionais e estratégicas sejam fundamentadas em interpretações consistentes do marco regulatório interno. O dispositivo, portanto, ultrapassa o papel tradicional de controle documental e assume função relevante de coordenação organizacional, permitindo que diferentes áreas administrativas operem com base em parâmetros interpretativos compartilhados. Essa função de integração normativa contribui para o fortalecimento da política institucional de acesso à informação e para a consolidação de uma cultura organizacional orientada pela conformidade administrativa e pela responsabilidade pública (McCullough, 2021, p. 213).

A classificação “INTERNO.TODOS” deve ser compreendida também como parte integrante da cultura institucional de governança da informação desenvolvida pela CAIXA. Ao mesmo tempo em que organiza o acesso interno aos documentos normativos, ela desempenha papel pedagógico relevante ao difundir entre os empregados os princípios e diretrizes associados à transparência administrativa e à responsabilidade institucional. A disponibilização ampla de normas internas permite que os agentes públicos compreendam de forma mais clara os fundamentos jurídicos e operacionais que orientam sua atuação, favorecendo comportamentos administrativos mais conscientes e alinhados às exigências da Lei de Acesso à Informação.

Essa difusão horizontal do conteúdo normativo contribui para a formação de uma consciência institucional compartilhada sobre a importância da gestão adequada da informação

pública, estimulando práticas administrativas mais diligentes no tratamento de dados, documentos e registros institucionais. Ao sinalizar que as normas internas constituem instrumentos de trabalho acessíveis a todos os empregados, a classificação amplia a base de conhecimento organizacional e fortalece o diálogo intersetorial sobre a aplicação prática das diretrizes administrativas.

A ampliação do acesso interno aos normativos também contribui para reduzir assimetrias informacionais dentro da própria organização, permitindo que diferentes áreas administrativas operem com maior segurança jurídica e previsibilidade decisória. Em instituições de grande porte e estrutura complexa, a circulação uniforme das orientações normativas constitui condição essencial para a coerência institucional e para a adequada implementação das políticas administrativas.

Entretanto, essa abertura controlada também impõe desafios contínuos à governança informacional da organização. A ampliação do acesso interno exige atualização permanente dos normativos, aperfeiçoamento dos sistemas de gestão documental e fortalecimento de salvaguardas técnicas e jurídicas destinadas à proteção de informações sensíveis ou estratégicas. O equilíbrio entre circulação institucional da informação e proteção de dados organizacionais constitui, portanto, um elemento permanente da gestão informacional contemporânea (Mendel, 2020; McCullough, 2021; Lopes, 2023).

Sob essa perspectiva, a classificação “INTERNO.TODOS” revela-se não apenas um instrumento técnico de categorização documental, mas um mecanismo relevante de governança normativa e de gestão do conhecimento institucional. Ao promover acesso interno ampliado às diretrizes administrativas e ao mesmo tempo preservar a distinção entre informação institucional e informação pública, o modelo contribui para fortalecer a coerência organizacional, reduzir assimetrias informacionais e consolidar práticas administrativas alinhadas aos princípios da transparência, da legalidade e da responsabilidade institucional.

6.12 Considerações Sintéticas

O presente capítulo teve como propósito examinar, de forma abrangente, rigorosa e crítica, o normativo corporativo da Caixa Econômica Federal que regulamenta a aplicação da LAI no âmbito institucional, aprovado em 2024, analisando seus fundamentos, sua arquitetura procedimental e suas implicações para a governança informacional da instituição. Mais do que descrever dispositivos normativos, buscou-se interpretar suas diretrizes à luz dos princípios constitucionais da administração pública, da teoria democrática do direito à informação e das

práticas contemporâneas de governança administrativa, enfatizando o papel da informação pública como instrumento de cidadania e fortalecimento institucional.

Ao longo da análise demonstrou-se que a CAIXA, enquanto instituição pública de natureza híbrida - submetida simultaneamente às exigências do regime jurídico-administrativo e às dinâmicas próprias do mercado financeiro - enfrenta o desafio permanente de equilibrar o dever constitucional de publicidade e transparência com a necessidade de resguardar informações estratégicas, comerciais e pessoais. Nesse contexto, o normativo corporativo examinado não se limita a reproduzir comandos legais da LAI, mas constitui verdadeiro instrumento de engenharia institucional, responsável por traduzir em procedimentos administrativos concretos a tensão entre abertura informacional e proteção legítima de dados.

Verificou-se, nesse sentido, que a arquitetura normativa construída pela CAIXA revela significativo grau de maturidade institucional e aderência a padrões contemporâneos de governança pública. A conjugação entre mecanismos de transparência ativa e passiva, a existência de canais estruturados de atendimento ao cidadão - como o sistema Fala.BR, o Serviço de Informação ao Cidadão em sua modalidade presencial e as plataformas institucionais de atendimento digital - e a definição clara de fluxos procedimentais e instâncias decisórias evidenciam um modelo organizacional orientado pela eficiência administrativa, pela rastreabilidade das decisões e pela responsividade institucional. Esses elementos não apenas asseguram a efetividade do direito fundamental de acesso à informação, como também contribuem para fortalecer os vínculos de confiança entre a instituição e a sociedade.

Destaca-se, igualmente, o papel central desempenhado pela área responsável pela coordenação institucional da política de acesso à informação, cuja atuação se mostrou fundamental para garantir a articulação entre diferentes unidades organizacionais, promover a uniformidade interpretativa das normas internas e assegurar a coerência das decisões administrativas. A escolha dessa área como núcleo de governança da LAI revelou-se particularmente significativa ao permitir a integração entre dimensões técnicas, jurídicas e estratégicas da gestão informacional. Tal arranjo institucional evidencia que a governança da informação ultrapassa o plano meramente operacional, envolvendo também fatores organizacionais, políticos e simbólicos relacionados à legitimidade institucional.

A pesquisa também evidenciou que a efetividade da Lei de Acesso à Informação no âmbito da CAIXA depende de um conjunto de elementos complementares que frequentemente recebem atenção limitada na literatura especializada. Entre esses elementos destacam-se os mecanismos de responsabilização funcional dos agentes públicos, as disposições operacionais relativas ao ressarcimento de custos e à gestão documental, a utilização de classificações

institucionais de circulação informacional - como a categoria “INTERNO.TODOS” - e a atuação coordenada entre instâncias administrativas, jurídicas e estratégicas da organização. Esses componentes constituem a infraestrutura normativa e administrativa indispensável à sustentabilidade do sistema de acesso à informação, permitindo que ele opere de forma contínua, previsível e juridicamente consistente.

Nesse sentido, a análise realizada demonstra que o acesso à informação, para além de sua dimensão jurídica formal, depende da construção de um ecossistema institucional complexo, composto por normas, procedimentos, estruturas organizacionais e práticas administrativas capazes de sustentar sua implementação cotidiana. A existência de regras claras, canais de atendimento estruturados, sistemas de monitoramento procedimental e mecanismos de responsabilização administrativa contribui para transformar o direito de acesso à informação em política institucional efetiva, incorporada à cultura organizacional e às rotinas administrativas da instituição.

Em última instância, conclui-se que a regulamentação da Lei de Acesso à Informação na CAIXA representa mais do que a internalização de um marco jurídico nacional. Ela simboliza a consolidação de um projeto institucional orientado por valores republicanos, pela transparência administrativa e pelo fortalecimento do controle social. Ao estruturar um modelo robusto de governança da informação, a instituição contribui não apenas para a concretização do direito fundamental de acesso à informação, mas também para o fortalecimento de uma administração pública mais aberta, responsiva e comprometida com os princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito.

Assim, o normativo corporativo analisado revela-se instrumento relevante de transformação institucional, demonstrando que a efetividade do direito à informação depende não apenas da existência de normas jurídicas, mas da capacidade das organizações públicas de desenvolver arranjos administrativos e culturais capazes de sustentar, no longo prazo, uma relação mais transparente, responsável e democrática entre Estado e sociedade.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao alcançar o ponto culminante desta investigação, impõe-se retomar criticamente o percurso teórico, metodológico e empírico desenvolvido, a fim de compreender a densidade e o alcance das reflexões aqui formuladas. O tema do acesso à informação, examinado no marco dos Direitos Humanos, revelou-se não apenas um campo jurídico-normativo de inegável relevância, mas também um espaço de disputas simbólicas, institucionais e éticas, no qual se entrelaçam o dever estatal de transparência, o direito individual e coletivo à informação e à verdade, bem como a própria legitimidade democrática.

No decorrer da pesquisa, tornou-se evidente que o direito à informação não se reduz a uma prerrogativa legal positivada. Trata-se de um fundamento estruturante da cidadania contemporânea e de um mecanismo essencial de controle democrático, capaz de reequilibrar as relações entre governantes e governados, entre poder e responsabilidade. A Lei de Acesso à Informação, ao instituir parâmetros normativos para a publicidade dos atos estatais, representou um marco decisivo na consolidação da cultura republicana no Brasil, embora sua efetivação permaneça atravessada por resistências históricas, insuficiências operacionais e barreiras culturais que ainda desafiam sua plena realização.

Sob a perspectiva dos Direitos Humanos, o acesso à informação apresenta inequívoca dimensão emancipatória e dialógica. Ele permite que os indivíduos não apenas conheçam os mecanismos de poder, mas também se reconheçam como sujeitos de direitos, aptos a exigir coerência, prestação de contas e integridade das instituições públicas. Trata-se, portanto, de um direito que potencializa outros direitos, amplia a capacidade deliberativa da sociedade e fortalece o tecido democrático ao conferir substância ao princípio da transparência. Como observa Canotilho (2003), o Estado Democrático de Direito não se exaure em sua dimensão formal, mas se realiza na efetividade dos direitos fundamentais, entre os quais a transparência ocupa lugar central.

A análise da implementação da Lei de Acesso à Informação no âmbito da CAIXA, desenvolvida ao longo deste trabalho, evidenciou que a concretização desse direito exige muito mais do que dispositivos normativos ou arranjos procedimentais. Exige uma transformação institucional profunda, capaz de romper com lógicas históricas de opacidade, reserva e autocontenção informacional que marcaram parte significativa da tradição administrativa brasileira. Essa transformação não ocorre de modo espontâneo. Requer políticas de governança informacional, formação continuada, mecanismos de responsabilização e, sobretudo, a

internalização de valores éticos compatíveis com a transparência entendida como valor público e direito humano fundamental.

A partir desse itinerário teórico e empírico, compreende-se que o acesso à informação assume natureza complexa e multifacetada. É direito, porque assegura ao cidadão a possibilidade de conhecer, fiscalizar e questionar a ação estatal. É dever, porque impõe às instituições públicas a obrigação de organizar, preservar e disponibilizar, de forma inteligível e tempestiva, as informações sob sua guarda. É meio, porque viabiliza o exercício de outros direitos fundamentais. E é fim, porque simboliza o próprio amadurecimento democrático de uma sociedade. Nessa perspectiva, a LAI deve ser compreendida como processo contínuo de democratização institucional, e não como simples marco de legalidade formal.

Em termos mais amplos, esta tese sustenta que a efetiva implementação da LAI no âmbito da CAIXA, enquanto empresa pública de natureza híbrida, situada entre o regime jurídico-administrativo e as exigências do mercado, representa um desafio singular de compatibilização entre transparência e confidencialidade, publicidade e estratégia institucional, interesse coletivo e prudência administrativa. Essa tensão não deve ser compreendida apenas como obstáculo. Ela constitui, em verdade, o espaço no qual se constrói a maturidade institucional, onde o direito à informação se encontra com a responsabilidade administrativa, a ética pública e a governança democrática.

Por fim, reafirma-se que o acesso à informação, compreendido sob o prisma dos Direitos Humanos, não é apenas instrumento de gestão documental ou técnica administrativa de transparência. Trata-se de um imperativo civilizatório, expressão do compromisso com a dignidade humana e com a consolidação de uma cultura democrática participativa. É nessa chave que o presente trabalho se encerra, não como ponto final, mas como abertura a novas reflexões, a novos aperfeiçoamentos institucionais e à construção de políticas públicas mais inclusivas, nas quais a transparência se afirme como princípio orientador da vida institucional e republicana.

7.1 Resultados e contribuições da pesquisa

A presente pesquisa demonstrou que o direito de acesso à informação, quando examinado à luz dos Direitos Humanos, ultrapassa o campo do mero cumprimento de uma obrigação administrativa e se afirma como elemento estruturante da democracia substantiva, da transparência pública e da responsabilização institucional. A análise da Lei de Acesso à Informação e de sua implementação no âmbito da CAIXA evidenciou que a transparência institucional constitui processo simultaneamente jurídico, político, cultural e ético. Sua

efetividade não depende apenas da existência de instrumentos normativos, mas de uma transformação mais profunda da cultura organizacional, capaz de reconhecer a informação como bem público essencial e como direito humano de caráter universal.

Do ponto de vista teórico, o estudo reafirma que o direito à informação mantém vínculo direto com a dignidade da pessoa humana, inscrita no art. 1º, III, da Constituição Federal de 1988, bem como com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em matéria de liberdade de expressão, publicidade e acesso à informação, a exemplo do art. 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. O acesso à informação, nessa perspectiva, não ocupa posição acessória no sistema de direitos fundamentais. Ao contrário, constitui prerrogativa que viabiliza o exercício mais pleno de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, ao ampliar a capacidade de compreensão, fiscalização e participação dos cidadãos na vida pública.

Sob a perspectiva empírica, a pesquisa constatou que a implementação da LAI na CAIXA se desenvolveu em ambiente institucional particularmente complexo, marcado pela coexistência de finalidades públicas, exigências regulatórias e condicionantes concorrenciais. A natureza híbrida da instituição, simultaneamente empresa pública e agente de políticas sociais, impõe desafios específicos à consolidação de uma governança informacional democrática, sobretudo no que se refere à harmonização entre transparência ativa, transparência passiva, proteção de dados pessoais e resguardo de informações estratégicas. Observou-se que, embora a instituição tenha avançado na estruturação de normativos internos, fluxos operacionais e canais voltados ao atendimento do cidadão, ainda persiste uma cultura de reserva informacional, influenciada tanto pelo peso histórico do sigilo bancário quanto por práticas gerenciais fortemente orientadas pela segurança jurídica e reputacional.

A pesquisa revelou, igualmente, que a efetividade do acesso à informação depende de atuação coordenada entre diferentes níveis organizacionais e de uma política contínua de capacitação técnica e ética dos agentes públicos. A análise documental e interpretativa realizada ao longo da investigação indicou que a resistência à abertura de dados e documentos não decorre apenas de limitações técnicas ou procedimentais, mas também de percepções subjetivas de risco institucional e de uma concepção ainda insuficientemente amadurecida da transparência como valor democrático. A superação desses obstáculos exige o fortalecimento de mecanismos de governança informacional, o desenvolvimento de responsabilidades institucionais compartilhadas e a consolidação de práticas formativas que apresentem a LAI não como ameaça à estabilidade administrativa, mas como instrumento de cidadania, legitimidade e aperfeiçoamento institucional.

No plano conceitual, este estudo contribui para a ampliação do debate sobre o acesso à informação como processo de transformação institucional, propondo leitura interdisciplinar que articula Direito, Ciência Política, Comunicação e Ética Pública. A partir desse enfoque, a pesquisa demonstra que a transparência não é apenas um dispositivo normativo, mas uma forma de reorganização do poder no interior das instituições, na medida em que desloca o centro da decisão do espaço opaco da burocracia para o espaço público da deliberação, da justificação e do controle social. Essa perspectiva, inspirada nas reflexões de Habermas (1997) acerca da esfera pública e de Bourdieu (1998) sobre os campos de poder e dominação simbólica, permite compreender que o acesso à informação é também processo de redistribuição de capital simbólico, por meio do qual a cidadania informada se afirma como forma de resistência à arbitrariedade e à desigualdade cognitiva.

Em termos institucionais e práticos, o trabalho oferece contribuição relevante ao sistematizar elementos que podem orientar a implementação da LAI em instituições financeiras públicas e em outras entidades estatais submetidas a contextos organizacionais complexos. A experiência analisada permitiu identificar parâmetros concretos de aprimoramento, entre os quais se destacam a necessidade de uma unidade central de coordenação e monitoramento do acesso à informação, a importância da integração entre áreas jurídicas, técnicas e administrativas, o desenvolvimento de programas permanentes de capacitação de gestores e empregados e o fortalecimento da transparência ativa por meio da divulgação proativa de informações de interesse coletivo. Esses elementos, longe de constituírem meros ajustes operacionais, compõem uma verdadeira infraestrutura institucional da transparência, sem a qual o direito à informação tende a permanecer limitado ao plano formal.

A pesquisa também produziu contribuição específica ao evidenciar que a institucionalização do acesso à informação, em uma organização como a CAIXA, não pode ser compreendida como simples adaptação normativa a um comando legal externo. O que se verificou foi um processo mais amplo de aprendizagem organizacional, no qual conflitos, resistências, acomodações e revisões sucessivas deram forma a um arranjo normativo próprio, voltado a compatibilizar publicidade, proteção de dados, segurança institucional e racionalidade administrativa. Nesse sentido, o estudo ajuda a compreender a transparência não apenas como dever de divulgação, mas como campo de negociação institucional, no qual se definem os contornos concretos da relação entre Estado, informação e cidadania.

Em síntese, esta tese reafirma que o acesso à informação, quando institucionalizado e exercido de forma ampla, não apenas fortalece os mecanismos de controle social, mas também promove a humanização da gestão pública, a reconstrução da confiança social nas instituições

e o aperfeiçoamento da democracia enquanto projeto coletivo e plural. A Lei de Acesso à Informação, nesse contexto, não se resume a um diploma legal. Ela se apresenta como processo de aprendizado institucional, instrumento de emancipação cívica e expressão ética do Estado contemporâneo. É nessa condição que sua implementação deve ser compreendida: não como exigência acessória da administração, mas como dimensão constitutiva de uma ordem pública fundada na dignidade, na publicidade e na responsabilidade democrática.

7.2 Limitações da pesquisa

Como toda investigação científica, esta pesquisa não teve a pretensão de esgotar o tema do acesso à informação, mas de contribuir para a ampliação do debate acerca de sua implementação institucional, particularmente no âmbito de uma empresa pública de natureza híbrida como a CAIXA. Ao longo de sua execução, foram identificadas limitações de ordem metodológica, empírica, institucional e epistemológica que, embora não comprometam a consistência dos resultados apresentados, devem ser explicitadas como parte do compromisso com a transparência científica e com o rigor reflexivo que orienta a produção acadêmica.

Do ponto de vista metodológico, a principal limitação decorre do recorte temporal e institucional adotado. A pesquisa concentrou-se na análise da implementação da Lei de Acesso à Informação na CAIXA em um período específico de consolidação normativa e institucional, tendo como foco particular o processo de estruturação do normativo corporativo OR116, instrumento interno que disciplina a aplicação da Lei nº 12.527/2011 no âmbito da instituição. Tal delimitação, necessária para garantir profundidade analítica, naturalmente restringe a abrangência das conclusões. Alterações futuras na estrutura de governança corporativa, na legislação correlata, especialmente aquelas relacionadas à proteção de dados pessoais, à segurança da informação e às políticas de integridade, ou mesmo revisões posteriores do próprio normativo institucional podem modificar significativamente o cenário analisado, exigindo novas investigações empíricas e atualizações interpretativas.

Uma limitação adicional relevante refere-se ao acesso ao próprio documento normativo que constitui o objeto central desta pesquisa. Durante o desenvolvimento do estudo, foi formalmente solicitado, por meio dos mecanismos previstos na Lei de Acesso à Informação, o acesso ao normativo OR116, com o objetivo de subsidiar a análise acadêmica de seu conteúdo e de seus efeitos institucionais. O pedido percorreu as instâncias administrativas previstas no regime da LAI, incluindo recursos dirigidos à Controladoria-Geral da União e, posteriormente, à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). Ao final do procedimento administrativo, a Decisão nº 70/2026 da Comissão Mista de Reavaliação de Informações,

proferida em sua 152^a reunião ordinária, concluiu pelo indeferimento do acesso ao documento, sob o fundamento de que sua divulgação poderia expor aspectos da governança interna da empresa e potencialmente afetar sua competitividade no ambiente concorrencial em que atua.

Segundo a decisão administrativa, o normativo OR116 foi classificado internamente como documento destinado ao público institucional da empresa, enquadrado na categoria #INTERNO.TODOS, por conter informações relativas à tramitação de demandas administrativas internas e à estrutura de atendimento a solicitações de cidadãos. A divulgação dessas informações, conforme entendimento acolhido pela instância decisória, poderia revelar elementos do funcionamento interno da instituição e permitir que organizações concorrentes utilizassem tais dados como referência estratégica, razão pela qual o acesso foi considerado incompatível com as salvaguardas previstas no art. 5º, §1º, e no art. 6º, inciso I, do Decreto nº 7.724/2012, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação no âmbito do Poder Executivo.

Diante desse contexto, o documento normativo não pôde ser reproduzido integralmente nem anexado ao presente trabalho acadêmico. Tal restrição constitui limitação empírica relevante, uma vez que impede a disponibilização pública do texto normativo elaborado e analisado. Contudo, essa circunstância não compromete a consistência analítica da pesquisa, pois a investigação baseou-se em múltiplas fontes complementares, incluindo documentos institucionais públicos, registros administrativos, literatura especializada e análise interpretativa das práticas organizacionais relacionadas ao acesso à informação.

Adicionalmente, como forma de preservar o princípio da verificabilidade científica sem violar as restrições institucionais impostas à divulgação do documento, optou-se por adotar solução metodológica específica para a etapa de defesa da tese. Na ocasião da apresentação do trabalho, o normativo OR116 será disponibilizado para consulta da banca examinadora por meio de equipamento corporativo disponibilizado pela própria instituição, permitindo a verificação do conteúdo analisado sem que haja reprodução pública ou disseminação indevida do documento. Tal procedimento busca conciliar o respeito às determinações institucionais de sigilo com as exigências de transparência e rigor que orientam a pesquisa acadêmica.

No plano empírico, outra limitação relevante refere-se à própria dimensão organizacional da CAIXA. Trata-se de uma instituição de grande complexidade administrativa, com milhares de unidades distribuídas pelo território nacional e uma multiplicidade de funções que abrangem desde atividades tipicamente bancárias até a execução de políticas públicas de alcance social. Essa amplitude institucional impossibilitou uma análise homogênea da aplicação da LAI em todos os níveis organizacionais, conduzindo à adoção de uma abordagem qualitativa e interpretativa baseada na análise de casos, documentos e experiências institucionais

particularmente relevantes para os objetivos da pesquisa. Embora tal estratégia metodológica limite a possibilidade de generalização estatística dos resultados, ela preserva a validade analítica das inferências produzidas e permite compreender com maior profundidade as dinâmicas institucionais relacionadas à governança informacional.

Do ponto de vista epistemológico, reconhece-se que o acesso à informação constitui fenômeno intrinsecamente multidimensional, situado na intersecção entre o Direito, a Ciência Política, a Comunicação, a Sociologia e a Administração Pública. Qualquer tentativa de apreensão integral desse fenômeno enfrenta, inevitavelmente, os limites das perspectivas disciplinares. Embora esta tese tenha buscado desenvolver um diálogo transdisciplinar, articulando diferentes campos do conhecimento, a complexidade do tema impõe fronteiras teóricas que somente poderão ser ultrapassadas por meio de novas investigações, especialmente aquelas que explorem a relação entre transparência digital, governança algorítmica, inteligência artificial e ética da informação - dimensões que tendem a ganhar crescente relevância no contexto da sociedade informacional.

Por fim, existem limitações institucionais inerentes ao próprio objeto empírico da pesquisa. A CAIXA, enquanto empresa pública que atua em ambiente concorrencial, encontra-se submetida a tensões estruturais entre o dever de publicidade e transparência imposto pela Constituição Federal e pela Lei de Acesso à Informação, e as exigências de confidencialidade decorrentes da atuação no mercado financeiro. Essa tensão estrutural impõe limites reais à plena abertura de informações, sobretudo quando envolvem dados estratégicos, contratos sensíveis, operações de crédito ou informações de natureza pessoal. O desafio da pesquisa consistiu, portanto, em compreender o acesso à informação não como ideal absoluto de abertura irrestrita, mas como processo de equilíbrio jurídico e ético entre transparência, responsabilidade institucional e proteção legítima de interesses estratégicos.

Assim, as limitações aqui expostas não reduzem a relevância dos resultados alcançados. Ao contrário, conferem maior consistência epistemológica às conclusões apresentadas, na medida em que reconhecem explicitamente as condições institucionais, metodológicas e normativas que moldaram o desenvolvimento da investigação. Reconhecer tais limites constitui, em si mesmo, exercício de transparência acadêmica, coerente com o objeto central desta tese. Essas restrições indicam, ainda, novas trilhas de investigação, convidando pesquisadores e gestores públicos a aprofundar a reflexão sobre os desafios da implementação do direito à informação em contextos institucionais complexos, marcados por tensões entre o público e o privado, entre a norma jurídica e a cultura organizacional, entre a transparência e a proteção legítima de informações estratégicas.

7.3 Recomendações

As reflexões desenvolvidas ao longo desta tese indicam que a efetividade da Lei de Acesso à Informação não depende exclusivamente de sua existência formal no ordenamento jurídico, mas da capacidade das instituições públicas de internalizar seus princípios e convertê-los em práticas administrativas consistentes, transparentes e eticamente orientadas. Nesse sentido, a implementação da LAI deve ser compreendida como processo institucional contínuo, que exige aprimoramento normativo, fortalecimento da governança informacional, capacitação permanente dos agentes públicos e transformação progressiva da cultura organizacional.

A partir das evidências empíricas e da análise teórica realizadas ao longo da pesquisa, apresentam-se a seguir recomendações estruturadas em quatro dimensões complementares: normativa, institucional, formativa e cultural.

a) Recomendações normativas:

No plano normativo, a pesquisa evidencia a importância de assegurar a atualização permanente dos instrumentos regulatórios internos que disciplinam o acesso à informação no âmbito da instituição. A experiência analisada demonstra que a efetividade do acesso à informação depende de normas claras, coerentes e alinhadas com os marcos jurídicos mais recentes relacionados à governança, à proteção de dados pessoais e à integridade institucional.

Nesse sentido, recomenda-se:

- I. A revisão e atualização periódica do normativo interno OR116, que disciplina a aplicação da Lei de Acesso à Informação no âmbito da CAIXA, assegurando sua permanente adequação às transformações legislativas e regulatórias, especialmente à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, às diretrizes de governança corporativa das empresas estatais e às políticas institucionais de integridade e compliance.
- II. A incorporação de mecanismos normativos mais explícitos de responsabilização administrativa em situações de negativa indevida de acesso à informação, descumprimento injustificado de prazos ou omissão na publicação ativa de dados de interesse coletivo. A responsabilização, nesses casos, deve ser concebida não apenas como instrumento sancionatório, mas como mecanismo pedagógico de fortalecimento da ética pública e de aprimoramento da gestão institucional.
- III. A criação de indicadores normativos de transparência e acesso, baseados em parâmetros objetivos de desempenho institucional, tais como tempo médio de resposta aos pedidos de informação, taxa de atendimento integral das solicitações, clareza das respostas fornecidas e níveis de acessibilidade informacional. Tais indicadores podem servir de base para auditorias internas, avaliações periódicas de desempenho e relatórios públicos de prestação de contas.

b) Recomendações institucionais:

No âmbito institucional, a pesquisa demonstrou que a implementação efetiva da LAI depende da existência de estruturas organizacionais capazes de coordenar, supervisionar e monitorar a política de acesso à informação de forma transversal. A governança informacional, nesse contexto, exige integração entre diferentes áreas da instituição, bem como a definição clara de responsabilidades administrativas.

Assim, recomenda-se:

- I. O fortalecimento da unidade institucional responsável pela coordenação e monitoramento da política de acesso à informação, atualmente vinculada à área de Relações com Investidores, conferindo-lhe competências estratégicas de articulação intersetorial, acompanhamento do cumprimento da norma e avaliação periódica da qualidade das respostas fornecidas aos cidadãos.
- II. A criação de um Comitê Permanente de Acesso à Informação, composto por representantes das áreas jurídica, de governança, de comunicação, de tecnologia da informação, de auditoria interna e de gestão de riscos. Esse comitê poderia desempenhar funções deliberativas e consultivas, contribuindo para decisões mais colegiadas, técnicas e transparentes em casos complexos de acesso à informação.
- III. O desenvolvimento de sistemas digitais integrados de gestão de informações institucionais, capazes de unificar bases de dados, padronizar fluxos administrativos e garantir maior rastreabilidade das etapas de tratamento dos pedidos de acesso à informação. A integração tecnológica pode contribuir significativamente para reduzir a fragmentação operacional e aumentar a eficiência institucional.
- IV. A ampliação das políticas de transparência ativa, com a divulgação proativa de informações relevantes para a sociedade, incluindo dados sobre governança corporativa, relatórios institucionais, indicadores socioeconômicos e informações relacionadas à execução de políticas públicas financiadas ou operacionalizadas pela instituição. Essa estratégia reduz a dependência exclusiva da transparência passiva e fortalece a confiança institucional.

c) Recomendações formativas

A dimensão formativa constitui elemento central para a consolidação de uma cultura organizacional comprometida com a transparência. A mudança cultural necessária à plena implementação da LAI não pode ocorrer apenas por meio de normas e procedimentos administrativos; ela exige formação crítica e contínua dos agentes públicos responsáveis pela gestão e pela divulgação das informações institucionais.

Nesse sentido, recomenda-se:

- I. A implementação de programas permanentes de capacitação e sensibilização sobre o direito de acesso à informação e sua relação com os Direitos Humanos, destinados a gestores, empregados e lideranças institucionais. Esses programas devem ir além do treinamento técnico e incorporar dimensões éticas, comunicacionais e democráticas do acesso à informação.
- II. A inclusão sistemática do tema da transparência e do acesso à informação nas trilhas de formação corporativa e nos programas de educação continuada da instituição, articulando-o com conteúdos relacionados à ética pública, governança, integridade, inovação e gestão do conhecimento.
- III. O estímulo à produção científica e à pesquisa aplicada no campo da governança informacional, por meio de parcerias institucionais com universidades, centros de pesquisa e escolas de governo. A construção de um campo institucional de conhecimento sobre transparência pode contribuir significativamente para o aperfeiçoamento contínuo das práticas administrativas.

d) Recomendações culturais e éticas

Por fim, a pesquisa demonstrou que nenhuma mudança normativa ou institucional será plenamente sustentável sem a consolidação de uma cultura organizacional orientada pela abertura informacional, pela responsabilidade pública e pela confiança social. O acesso à informação deve ser compreendido não apenas como procedimento administrativo, mas como expressão de uma ética republicana fundada na corresponsabilidade entre Estado e sociedade.

Assim, recomenda-se:

- I. O desenvolvimento de campanhas internas de valorização da transparência institucional, reforçando a compreensão de que informar adequadamente o cidadão constitui expressão do compromisso público da instituição e não uma ameaça à sua estabilidade ou reputação.
- II. A promoção de espaços permanentes de diálogo entre a instituição e a sociedade civil, incluindo audiências públicas, consultas digitais e fóruns temáticos voltados à discussão das políticas de transparência e acesso à informação.
- III. O reconhecimento e a valorização de boas práticas institucionais relacionadas à implementação da LAI, mediante a criação de mecanismos de incentivo, premiações internas e divulgação de experiências exitosas no atendimento a pedidos de informação.

Em síntese, as recomendações apresentadas nesta tese reafirmam que a implementação efetiva da Lei de Acesso à Informação deve ser compreendida como processo contínuo de transformação institucional. Ao reconhecer a informação como direito fundamental, dever

institucional e valor público, as organizações públicas avançam na construção de uma governança democrática baseada na publicidade, na responsabilidade e na confiança social.

A concretização dessas recomendações depende de esforço coletivo e permanente: do Estado, que deve assegurar o cumprimento das normas de transparência; das instituições, que devem aperfeiçoar seus mecanismos de governança informacional; e da sociedade, que deve exercer de forma ativa seu direito de acesso ao conhecimento público. Somente a partir dessa interação dinâmica será possível consolidar uma democracia efetivamente informada, participativa e comprometida com os valores dos Direitos Humanos.

7.4 Perspectivas de transformação institucional

A trajetória analítica percorrida ao longo desta pesquisa evidencia que a efetividade do direito de acesso à informação depende, em grande medida, de processos de transformação institucional capazes de reconfigurar práticas administrativas, culturas organizacionais e estruturas de poder. No caso da CAIXA, esse desafio assume contornos particularmente complexos, em razão de sua natureza híbrida: ao mesmo tempo em que se insere no aparato estatal e executa políticas públicas de elevada relevância social, a instituição também atua em ambiente concorrencial no sistema financeiro. A implementação da Lei de Acesso à Informação, nesse contexto, representa não apenas uma exigência normativa, mas uma oportunidade de revisão estrutural das bases éticas, organizacionais e simbólicas da gestão institucional.

A transparência, nesse sentido, não deve ser concebida apenas como obrigação técnica ou procedimental. Trata-se de condição essencial para a legitimidade democrática das instituições públicas. Como observa Bobbio (1992), o poder democrático caracteriza-se precisamente por sua exposição à luz pública, ao passo que o segredo constitui uma das marcas da tradição autoritária. A publicidade dos atos estatais, portanto, não é mero instrumento administrativo, mas princípio estruturante da República. Nessa perspectiva, a CAIXA, enquanto instituição pública de grande relevância social e econômica, encontra-se diante do desafio de transformar a transparência em componente orgânico de sua identidade institucional.

Entretanto, essa transformação não pode ser compreendida apenas como resultado de alterações normativas ou administrativas. Ela exige mudanças mais profundas no modo como as organizações públicas percebem e administram a informação. Nesse ponto, torna-se pertinente recorrer à noção de *habitus* institucional formulada por Bourdieu (1998). Segundo essa perspectiva, as práticas organizacionais são moldadas por disposições internalizadas ao longo do tempo, que orientam percepções, decisões e comportamentos. No campo da administração pública, essas disposições frequentemente privilegiam a reserva informacional,

a centralização decisória e a autopreservação burocrática. Transformar o *habitus* informacional da instituição significa, portanto, deslocar a lógica do segredo para a lógica da publicidade responsável.

Essa mudança implica reconhecer a informação pública como bem coletivo e não como recurso exclusivo de controle interno. Quando tratada como patrimônio da sociedade, a informação deixa de ser instrumento de poder concentrado e passa a integrar o campo da deliberação democrática. Nesse sentido, a transparência institucional contribui para a redistribuição simbólica do poder, permitindo que cidadãos, pesquisadores, órgãos de controle e sociedade civil participem de maneira mais informada dos processos decisórios que afetam a esfera pública.

Os resultados desta pesquisa indicam que a transformação institucional necessária à consolidação da cultura da transparência depende da articulação de três movimentos complementares.

O primeiro movimento é de natureza estrutural. Ele envolve a revisão dos fluxos decisórios, dos sistemas de gestão da informação e das estruturas de governança responsáveis pela coordenação das políticas de transparência. A criação de unidades especializadas, a definição clara de responsabilidades administrativas e a integração entre sistemas informacionais constituem elementos fundamentais para que a política de acesso à informação se torne efetivamente transversal à organização.

O segundo movimento possui caráter pedagógico. A consolidação da transparência exige formação contínua dos agentes institucionais, capazes de compreender que o acesso à informação não constitui ameaça à estabilidade administrativa, mas instrumento de fortalecimento da legitimidade pública. Nesse contexto, programas de capacitação, iniciativas de sensibilização ética e espaços institucionais de reflexão desempenham papel central na construção de uma cultura organizacional orientada pela publicidade responsável.

O terceiro movimento apresenta dimensão axiológica. Trata-se da incorporação da transparência como valor organizacional, capaz de orientar práticas administrativas e decisões estratégicas. Quando a publicidade dos atos estatais passa a ser reconhecida como critério de excelência institucional, a transparência deixa de ser mero cumprimento formal da lei e passa a integrar o núcleo normativo da governança pública.

Essa transformação cultural não se resume à ampliação da divulgação de dados e documentos. Ela implica a construção de uma nova racionalidade institucional, na qual a comunicação aberta, a prestação de contas e o diálogo com a sociedade constituam dimensões estruturantes da ação pública. Nesse modelo, o cidadão deixa de ocupar posição passiva de

receptor de informações e passa a atuar como interlocutor legítimo no processo de construção das políticas públicas e das decisões institucionais.

A pesquisa também demonstrou que a transformação institucional é processo cumulativo e historicamente situado. Ela depende da sedimentação de práticas reiteradas, da valorização de experiências bem-sucedidas e da retroalimentação constante entre aprendizado organizacional e desenvolvimento normativo. No caso da Caixa Econômica Federal, a existência de instrumentos como políticas de governança corporativa, estruturas de compliance e códigos de conduta ética constitui base institucional relevante para o aprofundamento da cultura da transparência. Todavia, para que o acesso à informação se consolide como valor transversal, torna-se necessário integrar essas iniciativas em torno de projeto institucional mais amplo de governança informacional democrática.

Nesse cenário, ganha especial relevância a redefinição simbólica do papel do servidor público. O agente estatal deixa de ser concebido como guardião do segredo administrativo e passa a ser reconhecido como mediador do conhecimento público, responsável por garantir a circulação responsável da informação e por assegurar que o direito de saber se converta em prática concreta de cidadania. Tal perspectiva resgata o sentido republicano do serviço público, no qual a ética da responsabilidade se articula com a ética da convicção, conforme formulado por Weber (2014).

Assim, a consolidação de uma cultura institucional de transparência depende de processo contínuo de aprendizagem, reflexão e aprimoramento organizacional. A implementação da Lei de Acesso à Informação, nesse contexto, não representa apenas cumprimento de obrigação legal, mas oportunidade histórica de fortalecer a governança democrática, ampliar a confiança social e reafirmar o compromisso das instituições públicas com os valores da publicidade, da integridade e da responsabilidade perante a sociedade.

7.5 Epílogo - síntese conclusiva

A reflexão desenvolvida ao longo desta tese permitiu evidenciar que o direito de acesso à informação, quando compreendido no marco dos Direitos Humanos, constitui um dos pilares mais significativos da consolidação democrática e da responsabilização institucional nas sociedades contemporâneas. Mais do que um dispositivo jurídico voltado à publicidade administrativa, ele se apresenta como princípio estruturante da vida republicana, por meio do qual se afirma o direito do cidadão de conhecer, questionar e participar das decisões que afetam a esfera pública.

O estudo da Lei de Acesso à Informação e de sua implementação no âmbito da CAIXA revelou que o acesso à informação é simultaneamente norma jurídica, prática institucional e processo social. Sua efetividade depende da articulação entre múltiplas dimensões (normativa, organizacional, ética e cultural) que, quando integradas, permitem transformar o acesso à informação em fundamento da governança democrática. O percurso empírico analisado demonstrou que, embora a instituição tenha avançado na construção de mecanismos normativos e operacionais voltados ao acesso, persistem barreiras simbólicas e culturais que limitam a plena realização desse direito. Essas barreiras, muitas vezes enraizadas em tradições administrativas de reserva informacional e em estruturas burocráticas historicamente consolidadas, evidenciam que a construção de uma cultura de transparência e acesso é processo gradual, dependente de aprendizado institucional contínuo.

Nesse contexto, o direito à informação não pode ser compreendido apenas como prerrogativa individual de acesso a documentos ou dados estatais. Ele representa também uma categoria política e ética que expressa a passagem de uma lógica administrativa fundada no segredo para um modelo institucional orientado pela publicidade, pela prestação de contas e pela corresponsabilidade democrática. Essa transição projeta a transparência como elemento essencial do pacto republicano entre Estado e sociedade, no qual a informação deixa de ser monopólio burocrático e passa a integrar o campo da deliberação pública. Como argumenta Habermas (1997), a legitimidade das instituições democráticas depende da existência de uma esfera pública informada, na qual os cidadãos possam deliberar racionalmente sobre os assuntos coletivos.

No caso específico da CAIXA, a análise realizada demonstrou que a institucionalização do acesso à informação representa também processo de autorreconhecimento organizacional. Ao incorporar o acesso à informação como dimensão estruturante de sua governança, a instituição amplia sua legitimidade social, fortalece sua missão pública e reafirma seu compromisso com os princípios constitucionais da publicidade, da responsabilidade administrativa e da participação cidadã. Nesse cenário, a informação não deve ser compreendida apenas como recurso administrativo ou ativo institucional, mas como bem coletivo que sustenta a confiança social e viabiliza o controle democrático.

A dimensão humanista desta pesquisa manifesta-se precisamente na compreensão de que o acesso à informação tem potencial de humanizar as instituições públicas. Ao solicitar visibilidade dos atos administrativos, o acesso à informação rompe com a opacidade estrutural da burocracia e aproxima o Estado daqueles a quem ele deve servir. A visibilidade dos processos decisórios permite que os cidadãos compreendam, questionem e participem das

decisões públicas, transformando a administração estatal em espaço de diálogo e responsabilidade compartilhada.

Assim, o percurso investigativo desenvolvido ao longo desta tese confirma a hipótese central que orientou esta pesquisa: a implementação efetiva da Lei de Acesso à Informação no âmbito da Caixa Econômica Federal, quando orientada pelos princípios dos Direitos Humanos, revela-se não apenas possível, mas necessária para o fortalecimento da democracia e para a consolidação de uma cultura institucional de governança ética, transparente e inclusiva. A informação, nesse contexto, não é apenas dado administrativo; é direito fundamental, valor público e instrumento de redistribuição do poder informacional na sociedade.

Por fim, a investigação conduz a uma constatação fundamental: o acesso à informação constitui o oposto da indiferença democrática. Onde há informação acessível, floresce a cidadania ativa; onde prevalece a opacidade, multiplicam-se as assimetrias de poder e as formas de exclusão política e cognitiva. O futuro das instituições públicas dependerá, em grande medida, de sua capacidade de transformar a informação em linguagem de confiança social, convertendo a legalidade formal em legitimidade democrática.

Como adverte Ost (2015), “(...) a informação é a memória do futuro”: ele não apenas registra o passado, mas projeta os horizontes éticos de uma sociedade que busca tornar-se mais justa, mais aberta e mais humana. É nesse horizonte que se inscreve o presente trabalho. Mais do que uma conclusão definitiva, ele representa convite à continuidade do debate, ao aperfeiçoamento institucional permanente e à construção de um Estado verdadeiramente transparente - capaz de ouvir, informar e aprender com a participação ativa de seus cidadãos.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando. **A Lei de Acesso à Informação e a cidadania**. Revista Época, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/opiniaof/fernando-abrucio/noticia/2012/06/lei-de-acesso-informacao-e-cidadania.html>. Acesso em: nov. 2024.
- ACKERMAN, Bruce. **The decline and fall of the American republic**. Cambridge; London: The Belknap Press of Harvard University Press, 2020.
- ACKERMAN, John; SANDOVAL-BALLESTEROS, Irma. **The global explosion of freedom of information laws**. *Administrative Law Review*, Washington, v. 58, n. 85, p. 85-130, 2015.
- AFTERGOOD, Steven. **Reducing government secrecy: finding what works**. Yale Law & Policy Review, New Haven, v. 27, n. 2, p. 399-416, 2019.
- ALMEIDA, Wellington Lourenço de. **Direitos humanos no Brasil (1988–1998): um desafio à consolidação democrática**. 2002. 318 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.
- ALVES, M. A. **Informação e conteúdo informacional: notas para um estudo da ação**. In: GONZALEZ, M. E. Q.; BROENS, M. C. (org.). *Informação, conhecimento e ação ética*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012. p. 121-133.
- AMORIM, Michelle Ribeiro Lage de; SILVA, Felipe de Souza da. **Impactos da implantação da Lei de Acesso à Informação no serviço público: uma análise das dificuldades e benefícios à cidadania**. In: SEGeT 2014 - XI Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia. Resende: Associação Educacional Dom Bosco, 2014. Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos14/8820506.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2023.
- ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos para a transparência democrática no Brasil**. São Paulo: USP, 2012. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.
- ARGYRIS, Chris; SCHÖN, Donald. **Organizational learning: a theory of action perspective**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1978.
- BANISAR, David. **Linking ICTs, the right to privacy, freedom of expression and access to information**. East African Journal of Peace & Human Rights, v. 16, n. 1, 2020.
- BARBOSA, Manuela Carolina Borges. **A lei de acesso à informação no Brasil: análise da convergência entre os princípios da lei e o conteúdo das solicitações dos usuários**. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciências da Informação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2018.
- BARROS, A. T. de; BERNARDES, Cristiane Brum. **Comunicação pública e liberdade de informação: condições básicas para mídias legislativas**. In: ENCONTRO DA COMPOLÍTICA, 4., 2011.
- BELLOTTTO, Heloísa Liberalli. **Arquivos permanentes: tratamento documental**. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2024.

BIONDI, Anna Carolina de Abreu. **Transparência pública e democracia no Brasil: desafios e perspectivas da Lei de Acesso à Informação**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 802-824, jul./ago. 2019.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. K. **Qualitative research for education: an introduction to theories and methods**. 5. ed. [S.l.]: Pearson, 2016.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **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, 2018.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é comunicação**. 1. ed. São Paulo: Brasiliense, 1996. (Coleção Primeiros Passos, 67).

BOROWIAK, Craig T. **Transparência and Democracy: The Pitfalls and Promise of Popular Control**. Oxford: Oxford University Press, 2021.

BOVENS, Mark. **Analysing and assessing transparência: a conceptual framework**. European Law Journal, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2017.

_____. **Information rights: citizenship in the information society**. The Journal of Political Philosophy, v. 10, n. 3, p. 317-341, 2022.

_____. **Two concepts of transparência: transparência as a virtue and as a mechanism**. West European Politics, v. 33, n. 5, p. 946-967, 2020.

BOURDIEU, Pierre. **Science of science and reflexivity**. Chicago: Polity Press; The University of Chicago Press, 2004.

_____. **O poder simbólico**. Tradução Fernando Tomaz. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. **Conceito de comunicação pública**. In: DUARTE, Jorge (org.). Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2019. p. 33-57.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Controladoria-Geral da União. Manual de aplicação da Lei de Acesso à Informação**. Brasília, DF: CGU, 2022.

_____. **Caixa Econômica Federal. Diretriz corporativa de segurança da informação (PO007).** Brasília, DF: CAIXA, 2024.

_____. **Caixa Econômica Federal. Diretriz corporativa de tratamento da informação (OR016).** Brasília, DF: CAIXA, 2024.

_____. **Caixa Econômica Federal. Diretriz corporativa sobre a Lei de Acesso à Informação (OR116).** Brasília, DF: CAIXA, 2024.

_____. **Caixa Econômica Federal. Portaria n. 1.200, de 27 de novembro de 2012: dispõe sobre os procedimentos internos relativos ao acesso à informação.** Brasília, DF: CAIXA, 2022.

_____. **Caixa Econômica Federal. Portaria n. 980, de 22 de outubro de 2013: dispõe sobre as competências e fluxos do processo de atendimento às solicitações de informação.** Brasília, DF: CAIXA, 2023.

_____. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.** Promulga o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 jul. 1992.

_____. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992.** Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 jul. 1992.

_____. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992.** Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 nov. 1992.

_____. **Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002.** Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 out. 2002.

_____. **Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002.** Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 set. 2002.

_____. **Decreto n. 4.923, de 18 de dezembro de 2003: dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 dez. 2003.

_____. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.** Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º fev. 2006.

_____. **Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012: regulamenta a Lei n. 12.527/2011.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 maio 2012.

_____. **Decreto n. 7.845, de 14 de novembro de 2012: regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 nov. 2012.

BRASIL. **Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990.** Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 nov. 1990.

_____. **Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990: dispõe sobre a proteção do consumidor.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 set. 1990.

_____. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999: regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 fev. 1999.

_____. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011: regula o acesso a informações.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

_____. **Lei n. 13.460, de 26 de junho de 2017: dispõe sobre os direitos do usuário de serviços públicos.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 jun. 2017.

_____. **Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018: dispõe sobre a proteção de dados pessoais.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 ago. 2018.

_____. **Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção n. 708/DF.** Rel. Min. Eros Grau. Tribunal Pleno, julgado em 25 jun. 2009. Brasília, DF: STF, 2009.

_____. **Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Suspensão de Segurança n. 3.902 - SP.** Rel. Min. Ayres Britto. Julgado em 9 jun. 2011. Diário da Justiça, Brasília, DF, 3 out. 2011.

_____. **Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 41.526/DF.** Rel. Min. Luiz Fux. Julgado em 4 abr. 2016. Diário da Justiça, Brasília, DF, 29 jul. 2016.

_____. **Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 466.343/SP.** Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgado em 03 dez. 2008.

_____. **Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança n. 16.179/DF.** Rel. Min. Ari Pargendler. Julgado em 28 fev. 2011. Diário da Justiça da União, Brasília, DF, 2 mar. 2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito.** In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 87-103.

_____. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

CAMPOS, Tatiane Costa. **Efetiva implementação da Lei de Acesso à Informação: desafios e boas práticas.** Revista de Informação Legislativa, 2021, p. 179-200.

CANELA, Guilherme. **Como se regulam os reguladores? Um olhar sobre o processo decisório legislativo de constituição de três agências reguladoras brasileiras.** 2005. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

_____; NASCIMENTO, Solano (Coord.). **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Brasília: ANDI; Artigo 19, 2019. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/Acesso-a-informacao-e-controle-social-das-politicas-publicas.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2013.

CAPURRO, Rafael. **Informação e ação moral no contexto das tecnologias de comunicação**. In: GONZALEZ, M. E. Q.; BROENS, M. C. (org.). *Informação, conhecimento e ação ética*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012. p. 37-54.

CARDOZO, José Eduardo Martins. **Princípios constitucionais da Administração Pública (de acordo com a EC n. 19/98)**. In: MORAES, Alexandre (org.). *Os 10 anos da Constituição Federal*. São Paulo: Atlas, 1999. p. 159. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/3489/principios-constitucionais-da-administracao-publica/2#ixzz2BejSgPVL>. Acesso em: 20 mar. 2023.

CARDOSO, A. M. P. **Pós-modernidade e informação: conceitos complementares?** *Perspectivas em Ciência da Informação*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 63-79, jan./jun. 1996.

CARNEIRO, V. A.; ALMEIDA, W. L. **Os direitos humanos e as políticas públicas no contexto de desregulamentação dos direitos e da resignificação da cidadania**. *RP3 – Revista de Pesquisas em Políticas Públicas*, v. 12, p. 3, 2018.

CAROTHERS, Thomas; BRECHENMACHER, Saskia. **Transparência, transparency, participation and inclusion: a new development consensus?** *Carnegie Endowment for International Peace*, 2024.

CARVALHO, Fernanda Ribeiro de. **Desafios e perspectivas da Lei de Acesso à Informação: um estudo sobre a efetividade da lei em municípios do estado do Rio de Janeiro**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso - Universidade Federal Fluminense, 2020.

CARVALHO, José Murilo de. **Transparência, acesso à informação pública e proteção de dados pessoais: conflitos e desafios**. *Revista de Direito do Estado*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 28, p. 39-61, jan./mar. 2012.

CARVALHO, Luiz Gustavo Grand Castanho de. **Direito de informação e liberdade de expressão**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

CARVALHO, Salo de. **Como não se faz um trabalho de conclusão**. São Paulo: Saraiva, 2016.

CARVALHO NETTO, Menelick. **A hermenêutica constitucional e os desafios postos aos direitos constitucionais**. In: SAMPAIO, José Adécio Leite (org.). *Jurisdição constitucional e direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 141-163.

_____. **A contribuição da legística para uma política de legislação: concepções, métodos e técnicas**. In: *Congresso Internacional de Legística: Qualidade da Lei e Desenvolvimento*, 2009, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 20. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2018.

CEPIK, Marco. **Direito à informação: situação legal e desafios**. Informática Pública, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, 2020.

CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO. **Carta Ibero-Americana de Participação Cidadã na Gestão Pública**. CLAD, 2009.

CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO. **Código Ibero-Americano de Bom Governo**. CLAD, 2006.

CINTRA, A. M. M.; et al. **Para entender as linguagens documentárias**. São Paulo: Polis; APB, 1994. (Coleção Palavra-Chave, 4).

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). **Enterprise Risk Management-Integrating with Strategy and Performance**. COSO, 2017.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH/OEA). **Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão**. Washington, DC: OEA, 2000.

COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (CESCR/ONU). **Observação Geral nº 6: Os direitos econômicos, sociais e culturais das pessoas idosas**. Genebra: ONU, 1995.

_____. (CESCR/ONU). **Observação Geral nº 10: O papel das instituições nacionais de direitos humanos**. Genebra: ONU, 1998.

_____. (CESCR/ONU). **Observação Geral nº 13: O direito à educação (art. 13)**. Genebra: ONU, 1999.

_____. (CESCR/ONU). **Observação Geral nº 14: O direito ao mais alto nível possível de saúde (art. 12)**. Genebra: ONU, 2000.

_____. (CESCR/ONU). **Observação Geral nº 15: O direito à água (arts. 11 e 12)**. Genebra: ONU, 2002.

_____. (CESCR/ONU). **Observação Geral nº 17: O direito dos autores e criadores (art. 15, §1, c)**. Genebra: ONU, 2006.

_____. (CESCR/ONU). **Observação Geral nº 18: O direito ao trabalho (art. 6º)**. Genebra: ONU, 2005.

_____. (CESCR/ONU). **Observação Geral nº 19: O direito à seguridade social (art. 9º)**. Genebra: ONU, 2008.

_____. (CESCR/ONU). **Observação Geral nº 21: O direito de participação na vida cultural (art. 15, §1, a)**. Genebra: ONU, 2009.

_____. (CESCR/ONU) **Observação Geral nº 22**: Saúde sexual e reprodutiva (art. 12). Genebra: ONU, 2016.

_____. (CESCR/ONU) **Observação Geral nº 24**: Obrigações dos Estados em relação às atividades empresariais. Genebra: ONU, 2017.

COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS DA ONU. **Observação Geral nº 34** – Liberdade de opinião e liberdade de expressão (artigo 19). 12 set. 2011.

COMITÊ SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA. **Observação Geral nº 12**: O direito da criança de ser ouvida. CRC/C/GC/12, 2009.

_____. **Observação Geral nº 19**: Orçamentos públicos para a realização dos direitos da criança. CRC/C/GC/19, 2016.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Claude Reyes e outros vs. Chile**. Sentença de 19 set. 2006.

_____. **Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil**. Sentença de 24 nov. 2010. San José, Cr.: Corte IDH, 2010.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Acesso à informação pública: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br>. Acesso em: 15 nov. 2023.

CRESWELL, John W. **Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches**. 4. ed. Sage Publications, 2013.

CROZIER, Michel; FRIEDBERG, Erhard. **O ator e o sistema: as restrições da ação coletiva**. Rio de Janeiro: Zahar, 1992.

CUNHA FILHO, Márcio C.; XAVIER, Vitor C. S. **Lei de Acesso à Informação: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024.

_____. **O desencontro entre direito à informação e direito à verdade: análise das práticas da Controladoria-Geral da União**. Direito, Estado e Sociedade, n. 47, p. 91–107, jul./dez. 2016.

DA COSTA JÚNIOR, Antonio Gil; DE MIRA COSTA, Carlos Eduardo. **A comunicação como efetivação da transparência na gestão pública: um estudo de caso em uma prefeitura municipal no interior do Nordeste**. Temática, v. 10, n. 2, 2024.

DAHL, Robert. **Democracy and its critics**. New Haven; London: Yale University Press, 1989.

DANTAS, Maria Rosangela. **Lei de Acesso à Informação e direitos humanos: desafios e perspectivas**. Juspodivm, 2019.

DEMING, W. Edwards. **The new economics for industry, government, education**. Cambridge, MA: MIT Press, 2020.

DEMO, Pedro. **Introdução à metodologia da ciência**. São Paulo: Atlas, 1995.

DERY, David. **Papereality and learning in bureaucratic organization**. *Administration & Society*, v. 29, n. 6, p. 677–689, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2024.

DINIZ, Vagner. **A história do uso da tecnologia da informação na gestão pública brasileira através do CONIP - Congresso de Informática Pública**. In: Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2015. p. 10.

DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção de dados pessoais: elementos da formação da Lei Geral de Proteção de Dados**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

DUARTE, M. Y. **Comunicação e cidadania**. In: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2016.

DUNN, Delmer D. **Mixing elected and nonelected officials in democratic policy making: fundamentals of transparência and responsibility**. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (eds.). *Democracy, transparência and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ELSTER, Jon. Introduction. In: ELSTER, Jon. **Deliberative Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

ENTERRÍA, Eduardo Garcia de; FERNANDÉZ, Tomás-Ramón. **Curso de Direito Administrativo**. Tradução Arnaldo Setti. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

ERDMAN, Joanna. **Access to information on safe abortion: A harm reduction and human rights approach**. *Harvard Journal of Law and Gender*, n. 34, p. 413-462, 2021.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 2021.

FARGE, Arlette. **O sabor do arquivo**. Trad. Fátima Murad. São Paulo: Edusp, 2019.

FERNANDES, Patrícia Cardoso. **Lei de Acesso à Informação (LAI): um instrumento para o exercício da cidadania e o fortalecimento dos direitos humanos**. *Revista Direito e Liberdade*, Teresina, v. 19, n. 1, p. 75-94, jan./jun. 2017.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Sigilo de dados: o direito à privacidade e os limites à função fiscalizadora do Estado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

FIRMIANO, Diógenes. **Guia do relacionamento perfeito**. Brasília: Brasília, 2022.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

_____. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Trad. Raquel Ramalhete. Petrópolis: Vozes, 1987.

FROTA, Maria Guiomar da Cunha. **Comissão Nacional da Verdade e Lei de Acesso à Informação: informação, memória e justiça no contexto democrático pós-1988**. In: MOURA, Maria Aparecida (org.). *A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014. p. 71-84.

GAILMARD, Sean. **Transparência and Principal-Agent Theory**. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (org.). *The Oxford Handbook of Public Transparency*. [S.l.]: Oxford Handbooks Online, 2014.

GALANTER, Marc. **Why the "Haves" Come out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change**. *Law & Society Review*, v. 9, n. 1, p. 95-160, 1974.

GARLAND, David. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Tradução, apresentação e notas de André Nascimento. Rio de Janeiro: Revan, 2008. (Coleção Pensamento Criminológico, n. 16).

GAURI, Varun. **Redressing Grievances and Complaints Regarding Basic Service Delivery**. *World Development*, v. 41, p. 109-119, 2023.

GAVENTA, John; McGEE, Rosemary. **The Impact of Transparency and Transparência Initiatives**. *Development Policy Review*, v. 31, n. S1, p. S3-S28, 2023.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 1989.

GERALDES, Elen Cristina. **Dez anos da Lei de Acesso à Informação: limites, perspectivas e desafios**. 1. ed. São Paulo: INTERCOM, 2022. v. 1. 749 p.

_____; DOMINGUES, J.; PIMENTA, G. (org.). **Resistências e inovações políticas de comunicação em tempos de crise**. 1. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2019. v. 1.

_____; MEDLEG, G. **As torturas do silêncio**. *Humanidades* (Brasília), v. 4, p. 86-90, 2020.

_____; RODRIGUES, G. M.; KAYA, G. T.; SOUSA, J. K. **Os estudos sobre a Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: impactos, interseccionalidade e cidadania**. In: GERALDES, Elen Cristina (org.). *Dez anos da Lei de Acesso à Informação: limites, perspectivas e desafios*. 1. ed. São Paulo: INTERCOM, 2022. v. 1, p. 17-35.

GOMES, Cássia Silva. **Lei de Acesso à Informação e a cultura de sigilo: uma análise da implementação nos municípios do Estado de Minas Gerais**. 2018. 78 f. Monografia (Especialização em Direito e Gestão da Administração Pública) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

GONÇALVES, José Renato. **Acesso à Informação das entidades públicas**. Coimbra: Almedina, 2022.

GORDON, Neve. **Dahl's Procedural Democracy: A Foucauldian Critique. Democratization**, v. 8, n. 4, p. 23-40, 2021.

GRAF, Ana Cláudia Bento. **O Direito à Informação Ambiental**. In: FREITAS, Vladimir Passos de (coord.). **Direito Ambiental em Evolução**. Curitiba: Juruá, 1998. p. 11-31.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

HABERMAS, Jürgen. **Concluding comments on Empirical Approaches to Deliberative Politics**. *Acta Política*, v. 40, p. 384-392, 2005.

_____. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. v. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HAGE, Jorge. Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União. **Acesso à informação pública: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília, 2011.

HETHERINGTON, Kregg. **Populist Transparency: The Documentation of Reality in Rural Paraguay**. *Journal of Legal Anthropology*, v. 1, n. 1, p. 45-69, 2018.

HOOD, Christopher; HEALD, David (eds.). **Transparency: The Key to Better Governance?** Oxford: Oxford University Press, 2016.

HORKHEIMER, Max; LENNOX, Sara; LENNOX, Frank. **The Public Sphere: An Encyclopedia Article**. *New German Critique*, n. 3, p. 49-55, Autumn 1964.

_____; REHG, William. **Constitutional Democracy: A Paradoxical Union of Contradictory Principles?** *Political Theory*, v. 29, n. 6, p. 766-781, 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código das melhores práticas de governança corporativa**. São Paulo: IBGC, 2015.

INTERNATIONAL ELECTROTECHNICAL COMMISSION (IEC). **ISO/IEC 27001: Information Security Management Systems - Requirements**. Geneva: ISO, 2013. (Rev. 2022).

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ISO). **ISO 31000: Risk Management - Guidelines**. Geneva: ISO, 2018.

JACOBSON, Alan. **Policymaking as political constraint: institutional development in the U.S. Social Security Program**. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (ed.). **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power**. New York: Cambridge University Press, 2020.

JARDIM, José Maria. **A lei de acesso à informação pública: dimensões político-informacionais**. 2022. Disponível em: <http://repositorios.questoesemrede.uff.br/>. Acesso em: 3 mar. 2023.

FERRAZ, Ana Paula de Barcellos. **Direitos fundamentais e políticas públicas: o papel da transparência na efetivação dos direitos sociais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

FOX, Jonathan. **Scaling Transparência through Vertically Integrated Civil Society Policy Monitoring and Advocacy**. Working Paper. Brighton: Making All Voices Count, dez. 2016.

_____. **Social Transparência: What Does the Evidence Really Say?** World Development, v. 72, p. 346-361, 2015.

_____. **The Uncertain Relationship between Transparency and Transparência**. Development in Practice, v. 17, p. 4-5, ago. 2017.

_____. **Transparência Politics: Power and Voice in Rural Mexico**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2022.

JANNUZZI, C. A. S. C.; MONTALLI, K. M. L. **Informação tecnológica e para negócios no Brasil: introdução a uma discussão conceitual**. Ciência da Informação, v. 28, n. 1, p. 28-36, 1999.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2015.

KANT, Immanuel. **A paz perpétua: um projeto filosófico**. Tradução de Artur Morão. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2008 [1795].

KOBS, Verônica Daniel. **Argumentação & retórica**. Curitiba: IESDE Brasil, 2012.

LANCASTER, F. W. **O currículo da ciência da informação**. Revista de Biblioteconomia de Brasília, Brasília, v. 17, n. 1, p. 7-17, jan./jun. 1989.

LATOUR, Bruno. **A fabricação do direito: uma etnografia do Conselho de Estado**. Tradução de Alexandre Araújo Chaves. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2017

LEVITSKY, Steven; MURILLO, María Victoria. **Building Institutions on Weak Foundations: Lessons from Latin America**. In: BRINKS, Daniel; LEIRAS, Marcelo; MAINWARING, Scott (ed.). Reflections on Uneven Democracies: The Legacy of Guillermo O'Donnell. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2024.

LEVITT, Barbara; MARCH, James G. **Organizational learning**. Annual Review of Sociology, v. 14, p. 319-340, 1988.

LINHARES, Fernando Moura. **O direito de acesso às informações públicas nas democracias representativas contemporâneas**. 2011. 163 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2011. Biblioteca Depositária: UNIFOR, UFC.

LOPES, Cláudia. **Transparência pública e governança da informação**. São Paulo: Atlas, 2023.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **A razão e o direito: entre o simbólico e o institucional**. São Paulo: Atlas, 2017.

LOURES, Flavia Tavares Rocha. **A implementação do direito à informação ambiental**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, ano 9, n. 34, p. 191-208, abr./jun. 2014.

LUHMANN, Niklas. **A sociologia do direito**. Lisboa: Piaget, 1983.

_____. **A realidade dos meios de comunicação**. São Paulo: Paulus, 2015.

LUPIA, Arthur; McCUBBINS, Matthew. **Representation or Abdication? How Citizens Use Institutions to Help Delegation Succeed**. European Journal of Political Research, v. 37, p. 291-307, 2000.

LYNCH, Michael. **Against reflexivity as an academic virtue and source of privileged knowledge**. Theory, Culture & Society, v. 17, n. 3, p. 26-54, 2020.

MAHONEY, James; GOERTZ, Gary. **A tale of two cultures: contrasting quantitative and qualitative research**. Political Analysis, v. 14, p. 227-249, 2006.

MAINIERI, Tiago; RIBEIRO, Eva Márcia Arantes Ostrosky. **A comunicação pública como processo para o exercício da cidadania: o papel das mídias sociais na sociedade democrática**. Revista Organicom, v. 8, n. 14, 2022.

_____; ROSA, Elisa Costa Ferreira. **Comunicação pública, cidadania e democracia: algumas reflexões**. Revista Comunicação Midiática, v. 7, n. 1, 2022.

MARCONDES FILHO, Ciro (org.). **Dicionário da comunicação**. 2. ed. São Paulo: Paulus, 2024.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **Democratic governance**. New York: Free Press, 2016.

_____.; OLSEN, Johan P. **Rediscovering institutions**. New York: Free Press, 1989.

MATTAR, Eliana. **Dos arquivos em defesa do Estado ao Estado em defesa dos arquivos**. In: MATTAR, Eliana (org.). Acesso à informação e política de arquivos. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2013. p. 13-35.

MAX WEBER. **A política como vocação**. Tradução Maurício Tragtenberg. São Paulo: Cultrix, 2014.

MCDONAGH, Maeve. **Freedom of information: law, policy and practice**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2021.

MCCULLOUGH, Kate. **Information governance and public administration**. London: Palgrave Macmillan, 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

_____. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MENDEL, Toby. **Freedom of information: a comparative legal survey**. 3. ed. Paris: UNESCO, 2020.

_____. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. Brasília: UNESCO, 2019.

_____. ; ROBERTS, Alasdair. **Global survey on access to information laws: 2020 update**. Halifax: Centre for Law and Democracy, 2020.

MICHENER, Robert Gregory. **The news media's prospective transparência function: explaining variable press support for access to government information laws**. In: Latin American Countries Annual Meeting, 6., Papers. Toronto: American Political Science Association, set. 2018.

MICHENER, Gregory; CONTRERA, Gisele. **A transparência no Brasil após a Lei de Acesso à Informação: avanços, desafios e perspectivas**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 51, n. 6, p. 1079-1100, nov./dez. 2017.

MORAES, Matheus Santos de. **Lei de acesso à informação e transparência pública: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **O futuro da ciência do direito processual: alguns problemas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

MORIGI, Valdir José; PAVAN, Cleusa. **Tecnologias de informação e comunicação: novas sociabilidades nas bibliotecas universitárias**. Ciência da Informação, v. 33, n. 1, 2024.

NASCIMENTO, D. T. R. **A importância da Lei de Acesso à Informação no desenvolvimento da cidadania participativa e no controle da res pública**. Brasília, v. 1, n. 33, 2016.

NAÇÕES UNIDAS. **Assembleia Geral. Resolução 59 (I)**: Conferência Internacional sobre Liberdade de Informação. 14 dez. 1946.

NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. **The knowledge-creating company**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

O'CONNEL, Anne Joseph; GERSON, Jacob. **Hiding in plain sight? Timing and transparency in the administrative state.** University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper, n. 287, 2019.

O'DONNELL, Guillermo. **Transparência horizontal e novas poliarquias.** Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 27–54, 1998.

O'NEILL, Onora. **A philosophy of public transparência.** Oxford: Oxford University Press, 2022.

OCTAVIANO, V. L. C.; REY, C. M.; SILVA, K. C. da. **A informação na atividade técnico-científica: um enfoque pós-moderno.** Transinformação, Campinas, v. 11, n. 2, maio/ago. 1999.

OLIVEIRA, Fabiana Souza de. **A efetividade da Lei de Acesso à Informação na promoção da transparência e do controle social no município de Belo Horizonte.** 2019. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

OLIVEIRA, Juliano Heinen. **Lei de Acesso à Informação: comentários à Lei nº 12.527/2011.** Belo Horizonte: Fórum, 2018.

OLIVEIRA, M. J. C. (org.). **Comunicação pública.** Campinas: Alínea, 2019.

OLSEN, Johan P. **Transparência and ambiguity.** In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (org.). *The Oxford Handbook of Public Transparência.* Oxford: Oxford Handbooks Online, 2014.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **G20/OECD principles of corporate governance.** Paris: OECD, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Declaração à Terceira Conferência da ONU sobre os Países Menos Desenvolvidos: a pobreza e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** Bruxelas, 2001.

_____. Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (CEDAW). **Recomendação Geral nº 33.** Genebra.

_____. Conselho de Direitos Humanos. **Princípios Orientadores sobre a Extrema Pobreza e os Direitos Humanos.** Genebra, 2011.

_____. Conselho de Direitos Humanos. **Princípios Orientadores relativos às Avaliações dos Efeitos das Reformas Econômicas nos Direitos Humanos.** Genebra, 2019.

_____. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.** Nova Iorque, 2003.

_____. **Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial.** Nova Iorque, 1965.

_____. **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.** Nova Iorque, 1979.

_____. **Convenção sobre os Direitos da Criança.** Nova Iorque, 1989.

_____. **Declaração e Programa de Ação da Conferência Mundial de Direitos Humanos.** Viena, 1993.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Paris, 1948.

_____. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.** Nova Iorque, 1966.

_____. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** Nova Iorque, 1966.

_____. **Relatoria Especial sobre a Liberdade de Opinião e Expressão.** Relatório E/CN.4/2000/63. Genebra: ONU, 2000.

_____. **Relatoria Especial sobre a Liberdade de Opinião e Expressão.** Relatório A/68/362. 2013.

_____. **Relatoria Especial sobre a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão.** Relatório A/HRC/38/35. 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Assembleia Geral. Programa Interamericano sobre Acesso à Informação Pública.** Resolução 2885, 14 jun. 2016.

_____. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos.** San José, 1969.

_____. **Convenção Interamericana contra a Corrupção.** Caracas, 1996.

_____. **Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem.** Bogotá, 1948.

_____. **Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação.** Conselho Permanente, 2009.

_____. **Protocolo Adicional em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador).** San Salvador, 1988.

_____. **Sociedade Interamericana de Imprensa. Declaração de Chapultepec.** Miami: SIP/OEA, 1994.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons.** Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

OST, François. **O tempo do direito**. Tradução Élcio Fernandes. Bauru: Edusc, 2015.

PANDEY, Priyanka; GOYAL, Sangeeta; SUNDARARAMAN, Venkatesh. **Public participation, teacher transparência and school outcomes: findings from baseline surveys in three Indian states**. World Bank Policy Research Working Paper Series, nov. 2008.

PATERSON, Moira; MCDONAGH, Maeve. **Freedom of information: taking account of the circumstances of individual applicants**. Public Law: The Constitutional and Administrative Law of the Commonwealth, Research Paper n. 2010/060, p. 505-525, 2020.

PEREIRA, Marivaldo; CINTRA, Maria Eduarda. **Interesses impúblicáveis**. UOL Congresso em Foco, 25 maio 2024. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniao/colunas/interesses-impubicaveis/>. Acesso em: 8 out. 2024.

PEREIRA, Tayara Calina. **A formação da agenda da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: o papel do Executivo e o controle da burocracia pública**. 2016. Dissertação (Mestrado em Análise de Políticas Públicas) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. **Governance, politics and the state**. 2. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016.

PESSOA, Ana Carolina Rocha; TAMBELLINI, Guilherme Luís da Silva. **Transparência e cidadania: análise crítica da implementação da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros**. Revista Brasileira de Administração Pública, Brasília, v. 55, n. 3, p. 451-474, 2021.

PIERSON, Paul. **Institutional development and public policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

PIMENTA, Ester Silva. **A efetividade da Lei de Acesso à Informação como instrumento de controle social**. Revista Brasileira de Transparência Pública, p. 85-102, 2020.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

PONTE, João Pedro da. **Tecnologias de informação e comunicação na formação de professores: que desafios?** Revista Iberoamericana de Educación, 2020.

POZEN, David. **Deep secrecy**. Stanford Law Review, v. 62, n. 257, 2020.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard. **Elections and representation**. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (org.). Democracy, transparência and representation. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 29-54.

RECTOR, M.; NEIVA, E. (org.). **Comunicação na era pós-moderna**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

RIEGNER, Michael. **Access to information as a human right and constitutional guarantee: a comparative perspective.** *Verfassung und Recht in Übersee*, Humboldt Universität, v. 4, p. 412, 2017.

ROCHA, Heloísa Helena Antonacio. **Governança ética e cultura de integridade nas empresas estatais brasileiras: perspectivas e desafios.** *Cadernos de Gestão Pública*, Brasília, v. 8, n. 1, p. 95-119, 2022.

ROSSETTI, Adroaldo Guimarães; MORALES, Aran Bey Tcholakian. **O papel da tecnologia da informação na gestão do conhecimento.** *Ciência da Informação*, v. 36, n. 1, 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Sociologia do direito: para um novo senso comum jurídico.** Coimbra: Almedina, 2010.

SANTOS, Gabriela Vieira dos. **Por um Brasil transparente: estudo sobre os efeitos da Lei de Acesso à Informação nos sítios das secretarias da Fazenda dos estados e do Distrito Federal.** 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Universidade Federal da Bahia, Instituto de Ciência da Informação, Salvador, 2016.

SANTOS, Raimundo Nonato Rodrigues dos. **Acesso à informação e efetivação dos direitos humanos: um estudo sobre a implementação da LAI no Brasil.** 2020. 131 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020.

SANTOS, Rodrigo Antunes dos. **Lei de Acesso à Informação e transparência governamental: um estudo sobre a efetividade da lei no estado de São Paulo.** 2018. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SCHEDLER, Andreas. **Conceptualizing transparência.** In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc (org.). *The self-restraining state: power and transparência in new democracies.* London: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13-28.

SCHELLENBERG, Theodore R. **Modern archives: principles and techniques.** 2. ed. Chicago: University of Chicago Press, 2023.

SFEZ, Lucien. **Informação, saber e comunicação.** *Informare: Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, 1996.

SHARMA, Aradhana. **State transparency after the neoliberal turn: the politics, limits and paradoxes of India's Right to Information Law.** *Political and Legal Anthropology Review*, v. 36, n. 2, p. 308-325, 2023.

SHEINGATE, Adam. **Rethinking rules: creativity and constraint in the U.S. House of Representatives.** In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (org.). *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power.* New York: Cambridge University Press, 2020. p. 168-196.

SILVA, Cesar Rodrigues da. **Transparência pública e acesso à informação no Brasil: uma análise da implementação da Lei de Acesso à Informação**. Revista de Administração Pública, v. 51, n. 4, p. 598-616, 2017.

SILVA, Marília Gomes da. **Acesso à informação e direitos humanos: convergências para a efetivação da cidadania e democracia**. In: MELO, Miguel; SOUZA, Ticiane; SANTOS, Caio (org.). Direito, tecnologia e inovação: reflexões contemporâneas. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 69-83.

SILVA, Marcos Lima. **Transparência e acesso à informação pública: uma análise da Lei nº 12.527/2011**. Salvador: JusPodivm, 2019.

SILVA, Marco Antônio. **Transparência e informação pública: desafios da efetividade da Lei nº 12.527/2011 no contexto federativo brasileiro**. Brasília: IPEA, 2020.

SILVA, Thiago Antunes da. **Lei de Acesso à Informação (LAI) e participação do “cidadão-usuário”: o modus operandi de prefeituras municipais**. 2017. 126 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais) – Universidade Comunitária da Região de Chapecó, Chapecó, 2017.

SILVA FILHO, Antônio Mendes da. **Governo eletrônico no Brasil**. Revista Espaço Acadêmico, n. 37, jun. 2014.

SIMIS, Anita (org.). **Comunicação, cultura e linguagem: desafios contemporâneos**. São Paulo: UNESP/Cultura Acadêmica, 2014.

SOLOVE, Daniel J. **Access and aggregation: public records, privacy and the Constitution**. Minnesota Law Review, v. 86, n. 6, 2022.

SOUSA, Jorge Pedro. **Elementos de teoria e pesquisa da comunicação e da mídia**. Porto: Edições Universidade Fernando Pessoa, 2003.

SOUZA, Ana Priscila. **Transparência pública e Lei de Acesso à Informação no Brasil: um estudo de caso no Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União**. 2020. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

SOUZA, Rosilene Paiva Marinho de. **Memória exercitada: o direito de acesso à informação no âmbito dos arquivos permanentes**. 2012. 114 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Universidade Federal da Paraíba, Biblioteca Central, João Pessoa, 2012.

STAR, Susan Leigh; GRIESEMER, James R. **Institutional ecology, “translations” and boundary objects**. Social Studies of Science, v. 19, n. 3, p. 387-420, 1989.

STATON, Jeffrey; VANBERG, Georg. **The value of vagueness: delegation, defiance and judicial opinions**. American Journal of Political Science, v. 52, n. 3, p. 504-519, 2018.

SUNSTEIN, Cass R. **Simpler: the future of government**. New York: Simon & Schuster, 2010.

TAMBELLINI, Guilherme Luis da Silva. **Lei de Acesso a Informações: providências para cumprimento no âmbito municipal**. Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3240, 15 maio 2012. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/21769>. Acesso em: 28 out. 2023.

TATHAM, Adrian. **Freedom of information: a comparative legal survey**. Cambridge: Cambridge University Press, 2023.

TAVITS, Margit. **Clarity of responsibility and corruption**. American Journal of Political Science, v. 51, n. 1, p. 218-229, 2017.

TAYLOR, Matthew M.; KAPISZEWSKI, Diana. **Compliance: conceptualizing, measuring, and explaining adherence to judicial rulings**. Law and Social Inquiry, v. 38, n. 4, p. 803-835, 2023.

TEMER, Ana Carolina Rocha Pessoa. **Comunicação e o jornalismo: fundamentos para o debate conceitual**. Zero Hora, Porto Alegre, 2010.

VAZ, José Carlos; RIBEIRO, Manuella Maia; MATHEUS, Ricardo. **Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil**. Cadernos PPG-AU/UFBA, v. 9, n. 1, 2011.

VIEIRA, Vania Lucia Ribeiro. **A Lei de Acesso à Informação**. In: Biblioteca - 9ª edição. Registro textual produzido pela Coordenadoria de Taquigrafia do Superior Tribunal de Justiça. Brasília: STJ, 2012. p. 38.

WALDRON, Jeremy. **Precommitment and disagreement**. In: ALEXANDER, Larry (org.). Constitutionalism: philosophical foundations. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1998. p. 271-299.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora UnB, 1994.

WEICK, Karl E. **Sensemaking in organizations**. Thousand Oaks: Sage, 1995.

WESTESON, Johanna. **Reproductive health information and abortion services: standards developed by the European Court of Human Rights**. International Journal of Gynecology and Obstetrics, v. 122, n. 2, p. 173-176, 2023.

WORTHY, Ben. **Freedom of information and the politics of transparência**. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2022.

WURMAN, Richard Saul. **Ansiedade de informação: como transformar informação em compreensão**. São Paulo: Cultura, 1991.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2021. p. 22.