

**UM REFORÇO À DEMOCRACIA PARTICIPATIVA
NA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO:
A NECESSÁRIA PREVISÃO LEGAL DE
IMPLEMENTAÇÃO DOS CONSELHOS DE
TRANSPARÊNCIA**

**STRENGTHENING PARTICIPATORY DEMOCRACY
IN THE ACCESS TO INFORMATION ACT: THE
NECESSARY LEGAL PROVISION FOR THE
ESTABLISHMENT OF TRANSPARENCY COUNCILS**

Denise Auad*

* Graduação pela Faculdade de Direito da USP, na qual obteve os títulos de Mestre e Doutora pelo Departamento de Direito do Estado. Pós-Doutorado pela Universidade de Bolonha. É Professora Titular de Direito Constitucional da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. Advogada, bem como membro da Comissão Especial dos Direitos da Criança e o Adolescente da OAB/SP e do Conselho de Transparência da Administração Pública do Estado de São Paulo. Também integra o Conselho Consultivo do Projeto Prioridade Absoluta do Instituto Alana.
E-mail: deauad@yahoo.com.br

Como citar: AUAD, Denise. Um reforço à democracia participativa na lei de acesso à informação: a necessária previsão legal de implementação dos conselhos de transparência **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 17, n. 2, p. 154-172, out. 2022. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2022v17n2p.154. ISSN: 1980-511X.

Resumo: A aprovação da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11- LAI) representa uma grande conquista para o Brasil, no sentido de promover diretrizes para que o funcionamento do Estado e para que os dados de órgãos públicos se tornem transparentes para os cidadãos. A transparência é um meio eficaz para aprimorar a qualidade e o alcance das políticas públicas, bem como para combater mecanismos de corrupção. A sociedade civil organizada tem se empenhado para consolidar a Lei 12.527/11 e encontra um importante espaço de protagonismo nos Conselhos de Transparência, órgãos consultivos que auxiliam o governo no incremento da cultura da transparência. Muitos avanços na área do acesso à informação foram alcançados por meio da atuação destes Conselhos participativos. Assim, para que sua atuação seja preservada e impulsionada, é importante que haja previsão legal da implementação do referido órgão colegiado na própria LAI.

Palavras-chave: lei 12.527/11; estado democrático de direito; democracia participativa; transparência; conselhos de transparência.

Abstract: The sanction of the Access to Information Act (Law 12.527/11-LAI) represents a great achievement for Brazil, in the sense that it promotes transparency guidelines related to

the functioning of the State and the access to public agencies data. Transparency is an effective means to improve the quality and scope of public policies, as well as to combat corruption. Organized civil society has endeavored to consolidate Law 12.527/11 and finds an important role in the Transparency Councils, which are consulting bodies that assist the government in enhancing the culture of transparency. Many advances in access to information have been achieved because of these participatory Councils. Furthermore, with the goal of preserving and promoting its activities, it is important that a legal provision for the establishment of such collegiate body be consolidated in the aforementioned law.

Keywords: Law 12.527/11; democratic state of law; participatory democracy; transparency; transparency councils.

INTRODUÇÃO

Vivemos na era da informação. Nossas experiências se multiplicam em dados com o auxílio das ferramentas digitais. A era da informação permite que diferentes ideias, anseios e sentimentos sejam compartilhados, o que aumenta o potencial de comunicação entre as pessoas. Todavia, como reflete BAUMAN (2001, p. 141) em seu livro *Modernidade líquida*, os paradigmas nos quais acreditávamos como verdades absolutas estão ruindo e, em seu lugar, aparece uma multiplicidade de pontos de vista sobre uma mesma situação.

O que é a verdade, então? Como diferenciar o que são as diferentes perspectivas que um fato pode conter e o que são relatos falsos sobre esse mesmo fato, fenômeno que denominamos de “falsas verdades” ou *fake news*, tão terríveis para a democracia?

Essas indagações levam à conclusão de que a informação, hoje, é um direito fundamental a ser protegido. Precisamos zelar pela produção da informação e, principalmente, por sua qualidade e veracidade.

Quando a natureza dos dados a serem analisados é pública, as questões de transparência e de acesso à informação tornam-se ainda mais cruciais, na medida em que tais dados têm potencial para mudar vidas, transformar condições sociais e produzir riqueza, já que podem ser decisivos para moldar o sentido e o alcance de políticas públicas.

Por esses motivos, a Lei de Acesso à Informação Lei 12.527/11- LAI (BRASIL, 2011) é uma conquista muito relevante para o fortalecimento do Estado Democrático no Brasil, pois reconhece a informação enquanto um direito fundamental, fomenta a cultura da transparência e os torna paradigmas de um marco legal.

Além disso, nosso pacto constitucional, com mais de trinta anos de vigência, estabelece como princípios norteadores do Estado Democrático de Direito a participação e o controle social.

Nesse sentido, a sociedade civil organizada tem sido um importante protagonista para que os fundamentos da LAI avancem, pois qualificam o debate sobre transparência e tem força para exigir dos órgãos públicos a produção e a disponibilização dos dados.

A atuação da sociedade civil organizada é essencial para a democracia justamente porque a produção de dados, sua análise e a construção comparações ou estatísticas podem não ser de interesse direto do governo que está no poder, visto que podem comprovar a ineficiência de uma política pública, ou, então, revelar mecanismos de corrupção na gestão.

Conforme aponta BARCELLOS (2018, p. 7):

O direito de acesso à informação acerca da realidade da promoção dos direitos fundamentais é, portanto, um tema profundamente constitucional e, passados 30 anos, parece ter chegado a hora de levá-lo mais a sério. Em primeiro lugar, por seu caráter potencialmente contramajoritário, a exigir o manejo do Direito Constitucional. Coletar informação, processá-la e colocá-la à disposição do público é uma atividade complexa, por vezes demorada e custosa, e provavelmente com

pouco retorno eleitoral, já que ela pode demonstrar, por exemplo, que os resultados anunciados não foram alcançados. Por isso mesmo não seria contrafático assumir como premissa que o Poder Público preferiria, do ponto de vista político, gerar e divulgar apenas a informação que revele seus avanços e sucessos.

Todavia, tais informações são de máxima relevância para os cidadãos, os quais têm o direito fundamental de saber a verdade sobre as atividades da gestão pública, até para poder exercer seu direito fundamental ao voto e eleger novos representantes ou cobrar resultados que melhorem as estatísticas observadas.

Na medida em que avançamos no Brasil, substituindo a Administração Pública Patrimonialista e a Burocrática pela Administração Pública Gerencial (PEREIRA, 1998, p. 47-80), a máxima *The King can do no wrong* é substituída e descortina-se a possibilidade de responsabilização do gestor público, juntamente com consolidação do direito de o cidadão fiscalizar a disponibilidade e o uso dos bens públicos.

Todavia, para que exerça esse direito, a sociedade necessita do acesso à informação e da garantia de transparência do funcionamento dos órgãos públicos. Ressalta-se que a prerrogativa de “acesso à informação” deve ser considerada a partir de uma concepção ampla, pois envolve não apenas receber um dado “pronto” das instituições estatais, mas também a possibilidade de exigir a existência da informação e que esta seja dotada de autenticidade e integridade, principalmente quando a informação é relevante para a proteção de direitos fundamentais. Nas palavras de BARCELLOS (2018, p. 6):

Mas o que dizer de uma informação que não esteja disponível, seja porque não foi coletada, seja porque não foi processada? Como a informação acerca dos resultados de uma determinada política pública que jamais foram coletados? É nesse ponto que se manifesta um segundo efeito do direito de acesso à informação de interesse geral: é preciso que exista a informação de interesse geral, “existir” entendido no sentido de ter sido coletada e estar disponível [...] respeitar, proteger e promover os direitos fundamentais é o compromisso fundamental do Estado brasileiro e há, portanto, um direito constitucional à informação sobre se e como os direitos estão sendo garantidos para os diferentes grupos, nas diferentes regiões do País a dimensão da realidade desagregada. Até porque, será impossível avaliar a execução das políticas públicas e dos programas de governo em geral, como exigido pela própria Constituição, se o Poder Público não monitorar ao longo do tempo suas ações e seus resultados, a fim de coletar, processar e divulgar tais informações.

Como a disponibilização da informação nem sempre pode ser do interesse do gestor, então torna-se necessário que a sociedade civil organizada tenha um espaço garantido para atuar em prol da cultura da transparência.

Dessa forma, os Conselhos de Transparência são um *locus* que potencializam a atuação da sociedade civil organizada e, por isso, devem ser valorizados e preservados, inclusive como

instrumentos necessários para que se viabilize o pacto constitucional pautado na democracia participativa. Por esse motivo, a implementação dos Conselhos de Transparência deve ser garantida, e, para isso, a Lei 12.527/11 (BRASIL, 2011) deve dispor sobre sua institucionalização.

1 APROVAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO UM IMPORTANTE PASSO PARA O FORTALECIMENTO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NO BRASIL

No início do séc. XXI, intensificou-se, internacionalmente, um movimento em defesa de maior transparência na gestão estatal, o qual também influenciou a sociedade civil organizada no Brasil, que passou a pressionar o Congresso Nacional para aprovar uma lei mais ampla sobre esse assunto. O tema começou a ser formalmente debatido no Legislativo Brasileiro por meio do Projeto de Lei nº 219/2003 (BRASIL, 2003a), proposto pelo Deputado Reginaldo Lopes.

A tramitação legislativa durou em torno de oito anos e contemplou muitas discussões, relacionadas, principalmente, com a tensão entre transparência *versus* sigilo de dados públicos, bem como entre direito à informação *versus* proteção do indivíduo e da segurança nacional. Em 18 de novembro de 2011, a Lei 12.527 (LAI) (BRASIL, 2011) foi aprovada, tendo o objetivo de regular o acesso à informação de acordo com os parâmetros constitucionais contidos no art. 5º, inciso XXXIII¹, no art. 37, § 3º, inciso II², e no art. 216, § 2º³, da CF/88.

Para garantia de eficácia, a LAI foi posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 7.724/12 (BRASIL, 2012a), que dispõe sobre procedimentos de transparência ativa e passiva, pelo Decreto nº 7.845/12 (BRASIL, 2012b), que disciplina procedimentos de classificação de informações e pelo Decreto nº 8.777/16 (BRASIL, 2016), o qual estabelece a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal. Em fevereiro de 2019, o governo federal editou o Decreto nº 9.680 (BRASIL, 2019e), o qual foi alvo de muitas críticas, por permitir a delegação da competência para classificação de documentos ultrassecretos a ocupantes de cargos em comissão, a dirigentes de autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. A delegação foi posteriormente revogada pelo Decreto nº 9716/19 (BRASIL, 2019a). Na sequência, no mesmo ano, foi aprovado o Decreto nº 9781 (BRASIL, 2019f), que determina às entidades privadas de serviço social autônomo responsabilidade pelo fornecimento de informações sobre recursos públicos recebidos. Em julho de 2019, entrou em vigor o Decreto nº 9.903 (BRASIL, 2019g), relacionado à Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, estabelecendo que os dados do Executivo e informações advindas de transparência ativa podem ser livremente utilizados pelos

1 Art. 5º, XXXIII, da CF/88: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 2011).

2 Art. 37, § 3º, II, da CF/88: “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII” (BRASIL, 2011).

3 Art. 216, § 2º, da CF/88: “Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem” (BRASIL, 2011).

Poderes e pela sociedade.

Pelo fato de o Brasil possuir uma organização político-administrativa com base no modelo federativo, cabem às demais unidades federativas – Distrito Federal, Estados e Municípios – regularem, dentro de suas esferas de competência, aplicação das disposições da LAI.

Vale lembrar que, em 2009, o Congresso aprovou a Lei Complementar 131 (BRASIL, 2009), a qual ficou conhecida como “Lei Capiberibe”, também relacionada ao tema da transparência. Todavia, esta foi uma lei mais restrita, diretamente relacionada à Lei de Responsabilidade Fiscal, que garantiu a disponibilização, em tempo real, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Desse modo, pelo fato de a Lei 12.527/11 (BRASIL, 2011) ter sido mais profunda em relação aos aspectos da cultura da transparência, foi ela que estabeleceu o marco legal sobre acesso à informação pública no Brasil. A LAI não se restringe à transparência da gestão fiscal e abrange, segundo disposição expressa de seu art. 1º, o acesso à informação em todas as unidades da Federação, no tocante às atividades dos órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, o Judiciário e o Ministério Público, além das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas, das sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

É importante destacar que um dos principais protagonistas para o aprofundamento dos temas inseridos na Lei 12.527/11 (BRASIL, 2011) foi o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC) do governo federal, criado em 2003, órgão consultivo da administração pública direta, composto de forma paritária entre integrantes do governo e da sociedade civil organizada e ligado à estrutura Controladoria-Geral da União (CGU). Este fato demonstra a importância do Conselho de Transparência enquanto instituição propulsora do fortalecimento da democracia participativa e do controle social no Brasil⁴.

A Lei 12.527/11 (LAI) (BRASIL, 2011) é, portanto, um marco legal muito importante para o aprofundamento do Estado Democrático de Direito no Brasil, ao garantir à sociedade conhecimento sobre as decisões de natureza pública, bem como maior clareza sobre o funcionamento do Estado. Com base nesse conhecimento, a sociedade pode questionar pautas da agenda pública e lutar para que suas demandas entrem no contexto das políticas oficiais do Estado. Além disso, o acesso à informação permite uma fiscalização ativa da sociedade civil em face das decisões de interesse público. Ressalta-se que o controle social, exercido de forma democrática, é uma poderosa arma de combate à corrupção (SILVEIRA, 2013, p. 131).

O conhecimento é um dos instrumentos mais importantes para a consolidação do empoderamento responsável da sociedade civil. Permite uma visão mais realista das causas e consequências de decisões que são tomadas pelos agentes do Estado e que atingem os mais diversos

4 Conferir, no endereço eletrônico <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia>, relacionado ao site da CGU, as informações sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção. Estabelece expressamente o referido site que “O Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão consultivo integrante da estrutura básica da Controladoria-Geral da União, tem por finalidade debater e sugerir medidas de aperfeiçoamento e fomento de políticas e estratégias, no âmbito da administração pública federal”. Também “tem o papel de planejar estratégias de combate à corrupção e à impunidade”.

interesses dos cidadãos. Também garante maior grau de justiça e de equidade na distribuição da riqueza social, pois os cidadãos passam a ter melhores ferramentas para fiscalizar a atuação dos agentes públicos.

Bobbio, em sua obra *O futuro da democracia* (BOBBIO, 2002, p. 22), é claro ao defender que a democracia requer, como pressuposto, que os cidadãos compreendam as “regras do jogo” do Estado, para que, a partir deste conhecimento, possam participar das decisões políticas. Para tanto, é necessário que o poder seja transparente e que este mecanismo gere um círculo virtuoso pautado na educação para a cidadania.

É notório que o fortalecimento dos grandes aparatos de corrupção, os quais envolvem a colaboração ilícita de agentes do Estado e de particulares, é facilitado quando a máquina administrativa do Estado funciona a partir de procedimentos extremamente burocráticos e obscuros, pois tais mecanismos dificultam e impedem que o controle social seja exercido. Por conseguinte, tornar a estrutura e o funcionamento do Estado transparente à sociedade é uma medida essencial para o enfrentamento corrupção desde a sua raiz.

Nessa linha de raciocínio, o art. 3º da LAI (BRASIL, 2011) estabelece as diretrizes do direito fundamental de acesso à informação:

- I- observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II- divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III- utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV- fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V- desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011).

Na medida em que a Lei 12.527/11 (BRASIL, 2011) foi se consolidando, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios começaram a estruturar mecanismos institucionais para garantir ao cidadão acesso à informação, tanto de forma presencial ou virtual, seja por meio da transparência ativa quanto da transparência passiva. Segundo o art. 5º da Lei 12.527/11: “É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (BRASIL, 2011).

Entende-se por transparência ativa a obrigatoriedade de as instituições públicas disponibilizarem aos cidadãos, independentemente de solicitação, informações organizadas sobre suas atividades e funcionamento. Assim, com o auxílio de ferramentas digitais, os governos dos mais diversos níveis da federação, bem como os órgãos públicos relacionados aos Poderes do Estado, inclusive os Tribunais de Contas e o Ministério Público, passaram a disponibilizar Portais

de Transparência⁵ na internet com relevantes dados relacionados às suas atividades.

Por meio da transparência passiva, os cidadãos podem requerer ao poder público informações de interesse pessoal e social. Importante ressaltar, neste âmbito, a criação do Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC) nas unidades da Federação, o qual é um importante canal de acesso para que o cidadão faça o pedido da informação que deseja.

A LAI estabelece, em seus artigos 10 a 20, um procedimento de acesso à informação, inclusive com a possibilidade de recurso mediante a negativa do acesso (BRASIL, 2011). Como já mencionado anteriormente, segundo o art. 3º da LAI, inciso I, a concessão da informação deve ser a regra e o sigilo, a exceção:

Em diversos países do mundo, há uma preocupação com a difusão indiscriminada e generalizada de informações, a qual resulta de uma abertura excessiva. Encontrar o equilíbrio entre a transparência e o sigilo não é uma tarefa fácil, contudo, a experiência atual mostra que o esforço para balancear esses dois extremos é essencial para a prevenção da corrupção, como também para promover a integridade. A exceção da defesa nacional não pode ser desprovida de limites, sendo ampliada para questões que, claramente, com ela não se relacionam (SCAPIN, 2014, p. 4).

Conforme o art. 21 da Lei 12.527/11 (BRASIL, 2011), a informação não poderá ser negada caso seja necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais. Também não poderá ser negada no caso de condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticadas por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas. A LAI deve respeitar o direito de intimidade dos cidadãos no tocante à disponibilização de informações pessoais, bem como as hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça, além das hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público, conforme determina seu art. 22.

Outra importante consequência advinda da Lei 12.527/11 (BRASIL, 2011) é a possibilidade de os dados públicos fomentarem pesquisas mais consistentes nas Universidades em prol do aprimoramento do funcionamento das funções do Estado. Além disso, o acesso aos dados permite que a sociedade civil formule ações criativas que impactem positivamente na efetividade de políticas públicas, seja por meio de *startups*, seja por meio de programas desenvolvidos por organizações sociais que atuam no terceiro setor.

Cabe ressaltar que ter um marco legal sobre acesso à informação não garante, de forma isolada, a construção de uma cultura de transparência, é necessário, também, que a sociedade se aproprie de tais comandos normativos e incentive sua aplicação. Neste sentido, discorreremos, a seguir, sobre a relevância dos Conselhos de Transparência como indutores da participação da sociedade civil organizada em prol do fortalecimento da LAI e, conseqüentemente, para a construção de uma cultura de transparência no Brasil.

⁵ Vide, por exemplo, o Portal de Transparência da União, organizado pela Controladoria-Geral da União, o qual pode ser acessado pelo endereço eletrônico: <http://www.portaltransparencia.gov.br>. Outro portal de referência é o do Estado de São Paulo, que pode ser consultado pelo endereço eletrônico: <http://www.transparencia.sp.gov.br>.

2 OS CONSELHOS DE TRANSPARÊNCIA ENQUANTO PROTAGONISTAS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EM PROL DO FORTALECIMENTO DA LAI

A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) estabeleceu mecanismos institucionais de participação para além da democracia representativa, conforme seu art. 1º, parágrafo único. Como paradigma desses mecanismos, podemos citar o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular (art. 14), a realização de audiências públicas (art. 58, § 2º, II), conferências (art. 216-A, § 2º, III), bem como a previsão da atuação de Conselhos Participativos na implementação de políticas públicas em áreas sensíveis da gestão administrativa do Estado (art. 10, art. 194, VII, 198, III, art. 204, II, 206, VI, art. 216-A, § 2º, II, art. 224, todos da CF/88 e art. 77, § 3º, do ADCT). O Conselho de Transparência, por exemplo, pode ser classificado como um Conselho Participativo.

O objetivo da criação de um Conselho Participativo é possibilitar que ações estatais e políticas públicas de grande relevância sejam realizadas com a colaboração e *expertise* da sociedade civil organizada. Desse modo, evita-se que decisões estratégicas, as quais dependem de maior conhecimento, da troca de experiências, do “lugar de fala”, bem como de uma visão mais madura das necessidades sociais, sejam tomadas apenas pelo administrador e sua equipe, situação que propicia o insulamento burocrático das políticas públicas e seu distanciamento em relação aos reais anseios de seus destinatários (AUAD, 2007, p. 5).

A consolidação de Conselhos Participativos em áreas sensíveis possibilita a continuidade das políticas públicas para além dos desígnios da “política partidária”. Isso permite que as políticas públicas sensíveis se tornem verdadeiras “políticas de Estado” e não apenas ações pontuais de representantes no exercício temporário de seus mandatos, o que, inclusive, reforça as condições para que o Brasil cumpra metas de longo prazo relacionadas à incorporação de Tratados Internacionais de Direitos Humanos (AUAD, 2007, p. 79).

Vale mencionar, como exemplo, as metas relacionadas à erradicação do analfabetismo, ao aprimoramento do sistema de saúde, ao combate à corrupção e violência estatal, à proteção do meio ambiente, à garantia de melhores condições para o desenvolvimento de crianças e adolescentes, dentre outras. Assim, é importante lembrar o papel que a Dra. Zilda Arns realizou, por meio da Pastoral da Criança para melhorar sensivelmente o número de mortes de crianças por desnutrição, bem como a condição social de famílias pobres no Brasil, sendo internacionalmente reconhecido por sua excelência. A Dra. de Zilda Arns participou, à época, do Conselho Nacional de Saúde e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e possibilitou que as demandas de comunidades carentes ecoassem para dentro do aparato estatal e sensibilizassem as autoridades.

O exercício da democracia participativa e a readequação da estrutura administrativa do Estado para valorizar e conviver institucionalmente com os Conselhos participativos são práticas que não estão isentas de conflitos, principalmente porque a extensão da participação também intensifica o debate, trazendo maior tensão política em torno de divergências de ideias e propostas.

O ponto central desta questão, no entanto, é a forma de se lidar com o potencial desse debate. Sob o ponto de vista de uma democracia qualificada, a existência da divergência de opiniões é saudável e desejável, pois torna as escolhas públicas mais maduras e mais propícias a beneficiar um maior número de pessoas, na medida em que o nível de exigência dos cidadãos em relação às atividades do Estado aumenta para que suas expectativas sejam atendidas da melhor forma possível. A democracia participativa, portanto, garante mais espaço para que os anseios de minorias sejam trazidos aos órgãos decisores do Estado e, como consequência, também potencializa ações de controle social (AUAD, 2007, p. 101).

A democracia participativa, aliada a um Estado que promove uma cultura de transparência, eleva a qualidade de vida de seus cidadãos. Todavia, esta estrutura não se constrói rapidamente e, por esse motivo, lidar com a tensão política em torno da divergência de ideias e propostas entre a sociedade civil e o governo pode significar, para muitos gestores públicos, sinônimo de ineficiência e entrave. Nesse sentido, os Conselhos Participativos passam a ser vistos como um incômodo à gestão administrativa e seu potencial construtivo é desvalorizado:

[...] a complexidade inerente à novidade dos espaços públicos no Brasil inclui também os possíveis embates entre organização da sociedade civil e partidos, ao lado dos conflitos entre representatividade advinda das urnas e aquela que se articula nos espaços de participação da sociedade civil (DAGNINO, 2002, p. 279-80).

Um olhar mais profundo, no entanto, em relação à democracia participativa leva à conclusão de que as divergências são positivas, amadurecem a qualidade da decisão política e agem como um obstáculo natural em face de deliberações imediatistas. Há de ser reconhecido, todavia, que conviver institucionalmente com o trabalho dos Conselhos Participativos requer do gestor estatal visão estratégica sob o enfoque da alteridade, bem como maior habilidade política para formar consensos (GOMES, 2003, p. 10).

A democracia participativa exige que se quebre o paradigma de que o “público” é uma apropriação do Estado e de quem está no poder. Envolve, por conseguinte, a conscientização de que o interesse público resulta de um processo de construção coletiva pautado no diálogo e no enfrentamento responsável dos interesses divergentes.

O Estado dissolve-se como agente unitário de intervenção e de ação: ultrapassado no ápice por um sistema de relações internacionais com forte interdependência; dividido numa multiplicidade de governos parciais; com sistemas próprios de representação e de decisão; definido por um entrelaçamento de aparatos que incorporam o público e o privado de maneira, agora, inextrincável (MELUCCI, 2001, p. 136).

Dessa forma, os Conselhos Participativos exercem um papel de enorme relevância para o aprimoramento do Estado Democrático de Direito.

No entanto, é importante reconhecer que, desde a promulgação da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), o processo de consolidação dos Conselhos Participativos deu-se de forma bastante assimétrica. Houve uma multiplicação desenfreada de colegiados com natureza jurídica, atuação, alcance decisório e composição bastante diversos, fator que banaliza a importância institucional desses órgãos e implica gastos desnecessários à estrutura administrativa do Estado.

A razão para a existência de um Conselho Participativo reside no fato de este colegiado atuar para qualificar políticas públicas sensíveis, as quais não podem ser tomadas de forma isolada pela Administração Pública, sob o risco de deixarem de atingir os reais anseios de seus destinatários. São políticas sensíveis aquelas que, de alguma forma, atingem a efetivação de direitos fundamentais. Assim, em um breve exemplo, justifica-se plenamente a existência de Conselhos Participativos nas áreas da saúde, educação, habitação, segurança pública, assistência social, proteção de crianças e adolescentes, idosos, e, com foco específico no estudo desenvolvido neste artigo, na área da transparência do Estado e combate à corrupção.

É por este motivo que o Conselho de Transparência deve ser considerado um protagonista da democracia participativa em prol do fortalecimento da LAI. Sua área de atuação tem natureza sensível, o que plenamente justifica a importância de seu funcionamento.

O Conselho de Transparência atua na formulação de medidas e ações para que os cidadãos tenham pleno acesso a dados de natureza pública e ao funcionamento do Estado. Nesse sentido, garante subsídios para a sociedade compreender o processo de formulação, implantação e monitoramento das políticas públicas. Como consequência, também atua para garantir a efetivação de direitos fundamentais⁶. Esta é uma relação de base que comunga com a construção do conceito de cidadania proposto por Arendt (1989, p. 332), pautado na ideia do *direito a ter direitos*, que se realiza a partir da garantia de um espaço público que permita o debate de ideias e uma relação de pertencimento. Dessa forma, o Conselho de Transparência tem potencialidade para ser um *locus* fomentador deste conceito de cidadania.

3 ESTRUTURA DOS CONSELHOS PARTICIPATIVOS E A NECESSÁRIA PREVISÃO LEGAL DO CONSELHO DE TRANSPARÊNCIA NA LEI 12.527/11

Ainda não há um marco legal para uniformizar e organizar a natureza jurídica dos Conselhos

⁶ Como exemplos de avanços conquistados pelo Conselho de Transparência para a efetivação da LAI, apresentamos, a seguir, algumas deliberações do Conselho de Transparência da Administração Pública do Estado de São Paulo que foram concretizadas: Deliberação nº 16/2013: “Desenvolver uma parceria da Corregedoria Geral da Administração e o Conselho de Transparência da Administração Pública com a OAB/SP, para estimular a cultura da transparência junto à sociedade, com a realização de seminários e debates, nas sedes da OAB/SP, Centros de Integração da Cidadania, ETECs etc [...]” (SÃO PAULO, [2012-2020], p. 5); Deliberação nº 17/2013: “Recomendação ao Governo do Estado de São Paulo para adoção do Projeto Ideias.sp como política de governo. Esse projeto permite que o sentido de democracia participativa, previsto na Constituição Federal, seja exercido, possibilitando que o cidadão apresente sugestões ao gestor público e seja viabilizado, aprimorando a ação do governo democrático” (SÃO PAULO, [2012-2020], p. 6); Deliberação nº 31/2015: “Disponibilização pelos agentes responsáveis pelos órgãos integrantes da administração direta, indireta ou fundacional, de suas agendas de trabalho, nos sítios e portais respectivos, como forma de submeter sua atuação ao princípio da publicidade implementando o direito fundamental de informação e a cultura da transparência” (SÃO PAULO, [2012-2020], p. 9); Deliberação nº 57/2020: Elaboração de Anteprojeto de Lei, a convite da Frente Parlamentar pelo Fortalecimento da Transparência da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, sobre políticas de dados abertos (SÃO PAULO, [2012-2020], p. 17). O relatório das deliberações do Conselho de Transparência da Administração Pública do Estado de São Paulo pode ser encontrado no endereço eletrônico: <http://www.transparencia.sp.gov.br/conselho.html>

Participativos. Houve uma tentativa, nesse sentido, em 2014, pelo governo federal, por meio do Decreto n.º 8.243 (BRASIL, 2014), o qual estabelecia a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social. Todavia, o Decreto não foi bem recebido por diversos setores da sociedade, os quais compreenderam que tal regulamentação tinha caráter ideológico e usurpava a competência do Congresso Nacional para delimitar o tema, o qual deveria ser previsto por lei e não por decreto do Poder Executivo.

No entanto, seria importante o Brasil aprovar uma lei para instituir o marco legal dos Conselhos Participativos, inclusive para organizar esses colegiados, garantir sua atuação com autonomia em setores realmente estratégicos do Estado e, portanto, evitar sua banalização, fruto, inclusive, da implementação desenfreada desses órgãos.

Nesta perspectiva, alguns pontos relevantes precisam estar presentes nos dispositivos deste marco legal. Em primeiro lugar, é importante que uma legislação sobre Conselhos Participativos estabeleça o conceito de políticas públicas sensíveis, conforme já abordado neste artigo, relacionando-o à efetivação de direitos fundamentais e, com base nessa definição, apresente uma lista de áreas que fundamente a necessidade de atuação de Conselhos Participativos.

Em relação à composição desses colegiados, é importante que seja garantida uma estrutura paritária de participação entre a sociedade civil organizada e governo, a fim de equilibrar o debate político e permitir que as demandas dos cidadãos ecoem para dentro do aparato institucional decisório do Estado. Assim, o número de representantes da sociedade civil organizada deve ser o mesmo em relação aos representantes do governo.

Para que haja oxigenação na composição dos conselhos e impedir qualquer cooptação do cargo, é necessário estabelecer um processo seletivo hígido para a escolha dos representantes da sociedade civil organizada, o qual garanta que indivíduos ou integrantes de organizações sociais que desejam participar do colegiado realmente tenham *expertise* para a área na qual atuarão. É por meio do conhecimento aprofundado no tema de atuação e experiência/vivência que a sociedade civil contribui com mais força nos conselhos em prol de políticas públicas consistentes.

Entendemos que o período de mandato dos membros da sociedade civil não deve coincidir com o período de mandato dos representantes do governo e, de preferência, de forma alternada, para que, quando o governo mude em decorrência de eleições, os representantes da sociedade civil permaneçam e vice-versa, de forma que se garanta a continuidade das decisões contempladas.

Quanto à natureza jurídica, os Conselhos Participativos podem ser deliberativos ou apenas consultivos, dependendo da área em que atuam, situação que deverá ser definida, posteriormente, em lei específica que regulará a existência e a atuação do Conselho em determinada área.

Havendo a previsão de que uma determinada área é sensível e requer a atuação de um Conselho Participativo, sua existência deve ser estabelecida em todos os âmbitos da Federação, ou seja, na União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios.

Firmados estes pressupostos gerais em um marco legal, a previsão específica para a existência de cada um desses colegiados deve ser garantida por lei relacionada ao tema de atuação do referido conselho. Dessa forma, como o Brasil ainda não tem este marco legal, a previsão de

existência do Conselho de Transparência e as regras gerais para seu funcionamento precisam estar reguladas na própria Lei de Acesso à Informação, inclusive para a garantia de sua existência nas unidades federativas. Atualmente, este colegiado existe no âmbito da União, bem como em apenas alguns Estados e, ainda de forma bastante precária, em poucos Municípios brasileiros.

A maior parte dos Conselhos de Transparência foi criada por meio de Decreto do Executivo⁷ e não por meio de lei, o que enfraquece a sua existência e continuidade, na medida em que o Decreto, por ser um ato administrativo, pode ser derrubado por decisão do próprio chefe do Poder Executivo, situação que não ocorreria caso a previsão de sua existência tivesse como base uma lei, pois, nessa situação, em face da cláusula constitucional de separação de Poderes, o Executivo depende da votação parlamentar para tentar extingui-lo.

Vale lembrar que outra forma de enfraquecer a atuação do Conselho se dá com a delimitação da periodicidade de suas reuniões, ou seja, com a previsão de prazos mais esparsos para os encontros formais dos conselheiros. O Conselho de Transparência e Combate à Corrupção de Minas Gerais, por exemplo, tem previsão de reuniões semestrais, desse modo, bastante esparsas, e podem ocorrer por videoconferência ou de forma presencial. Situação diferente ocorre no Conselho de Transparência da Administração Pública de São Paulo, cujas reuniões ocorrem mensalmente, de preferência na última quarta-feira do mês e transmitidas em tempo real pela internet. As gravações, bem como as atas das reuniões ficam, posteriormente, disponíveis para o público no site institucional do Conselho.

A necessidade de fortalecimento do Conselho de Transparência e a garantia de sua existência por previsão legal é de grande relevância, na medida em que o governo federal, em 2019, expressamente iniciou uma política de enfraquecimento dos Conselhos Participativos já existentes. Por essa lógica, emitiu o Decreto nº 9759/19 (BRASIL, 2019b), como objetivo de extinguir e estabelecer diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal e com determinação expressa de revogação do Decreto 8.243/14 (BRASIL, 2014), mencionado anteriormente neste artigo, que havia instituído a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS. Após sofrer diversas críticas, o governo alterou algumas partes do Dec. 9759/19 (BRASIL, 2019b) por meio de edição do Decreto 9.812/19 (BRASIL, 2019c).

Dentre as principais alterações promovidas pelo segundo Decreto, está a redação do art. 1º. A redação original dispunha que:

Art. 1º - Este Decreto extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Parágrafo único. A aplicação deste Decreto abrange os colegiados instituídos

⁷ Como exemplo, podemos citar alguns conselhos: o Conselho de Transparência Pública em âmbito da União foi criado pelo Decreto nº 4923/03 (BRASIL, 2003b), posteriormente substituído pelo Decreto nº 9.468/2018 (BRASIL, 2018), que recebeu alterações do Decreto n.º 9986/19 (BRASIL, 2019d). No Estado de São Paulo, este colegiado também foi criado por meio do Decreto Estadual nº 57.500/11 (SÃO PAULO, 2011), posteriormente substituído pelo Decreto Estadual 61.175/15 (SÃO PAULO, 2015). Neste mesmo sentido, o Conselho de Transparência e Combate à Corrupção de Minas Gerais, instituído pelo Decreto Estadual nº 47.674/19 (MINAS GERAIS, 2019). Vale ressaltar que, no Rio Grande do Sul, como uma importante exceção à regra, o Conselho de Transparência Pública foi criado por meio da Lei nº 13.596/10 (RIO GRANDE DO SUL, 2010), a qual, posteriormente, sofreu alterações pela Lei 13888/11 (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

por: I - decreto, incluídos aqueles mencionados *em leis nas quais não conste a indicação de suas competências ou dos membros que o compõem*; II - ato normativo inferior a decreto; e III - ato de outro colegiado” (BRASIL, 2019c, grifo nosso)

A redação atual passou a ser:

Art. 1º - Este Decreto extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. § 1º A aplicação deste Decreto abrange os colegiados instituídos por: I - decreto; II - ato normativo inferior a decreto; e III - ato de outro colegiado. § 2º Aplica-se o disposto no § 1º aos colegiados instituídos por ato infralegal, cuja *lei em que são mencionados nada conste sobre a competência ou a composição*” (BRASIL, 2019c, grifo nosso)

Percebe-se, portanto, que os Conselhos Participativos com previsão em lei estão mais protegidos em face de investidas do Poder Executivo que objetivem o seu enfraquecimento.

Considerado abrangente demais, com potencial lesivo para extinguir um número muito grande de conselhos participativos, o Dec. 9759/19 (BRASIL, 2019b) foi alvo de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 6121) (BRASIL, 2019h). A ADI ainda não teve seu julgamento definitivo, mas, em junho de 2019, por meio de medida cautelar, o Supremo Tribunal Federal suspendeu a eficácia do Art. 1º, § 2º, do referido ato administrativo, com base no princípio da separação de poderes, para impedir que Conselhos que tenham previsão formal em lei sejam extintos por decreto. Assim, o Dec. 9759/19 (BRASIL, 2019b) foi considerado desproporcional e atentatório à democracia participativa, por promover uma extinção demasiadamente genérica dos conselhos, inclusive com desrespeito ao princípio da motivação dos atos administrativos. Segue, abaixo, o teor do resumo da decisão:

O Tribunal, por maioria, deferiu parcialmente a medida cautelar para, suspendendo a eficácia do § 2º do artigo 1º do Decreto nº 9.759/2019, na redação dada pelo Decreto nº 9.812/2019, afastar, até o exame definitivo desta ação direta de inconstitucionalidade, a possibilidade de ter-se a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de colegiado cuja existência encontre menção em lei em sentido formal, ainda que ausente expressa referência “sobre a competência ou a composição”, e, por arrastamento, suspendeu a eficácia de atos normativos posteriores a promoverem, na forma do artigo 9º do Decreto nº 9.759/2019, a extinção dos órgãos, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber, Cármen Lúcia e Celso de Mello, que concediam integralmente a cautelar. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 13.06.2019 (BRASIL, 2019b).

Pelo exposto, caso não se providencie a implementação do Conselho de Transparência em lei, haverá o risco de ele ser extinto por Decreto do Poder Executivo, o que seria um enorme retrocesso para a consolidação do Estado democrático brasileiro.

Assim, entendemos que a previsão de existência e funcionamento do Conselho de Transparência deve estar presente na Lei de Acesso à Informação - Lei 12.527/11 (LAI) (BRASIL, 2011), a qual, por ser a norma de referência, no âmbito da Federação, que regula os procedimentos para o tratamento e a divulgação da informação, determinará, por consequência, que Estados-Membros e Municípios também tenham esses colegiados participativos em sua estrutura institucional. Dessa forma, haverá mecanismos de participação democrática que promoverão um círculo virtuoso para a ampliação da cultura de transparência no Brasil.

CONCLUSÃO

Por tudo o que foi exposto, é possível compreender a enorme importância que os Conselhos de Transparência representam para o fortalecimento da LAI, e, por consequência, do Estado Democrático de Direito.

Na era da informação, o acesso a dados consistentes e verídicos tem valor inestimável. São eles que permitirão preservar nossas raízes históricas, bem como aprender com as gerações passadas para avançarmos em prol do bem-estar das pessoas, não repetirmos erros e preservarmos os valores dos marcos civilizatórios conquistados.

O Brasil ainda é um país muito desigual. Há, portanto, um longo caminho a ser percorrido para solidificarmos políticas públicas mais inclusivas e mais justas. Assim, o acesso à informação pública de qualidade, autêntica e íntegra é um instrumento essencial neste intento.

A cultura de transparência é um avanço que se alcançou como fruto do amadurecimento da sociedade para o combate à corrupção e para a proteção contra o abuso do poder.

O incremento da transparência deve ser uma constante meta da sociedade brasileira, tanto a ativa quanto a passiva. Não basta apenas ter a informação. Esta precisa ter potencial para ser analisada, debatida por diferentes setores da sociedade, inclusive nas universidades, e propiciar subsídios para metas e resultados que se consubstanciem em ações políticas concretas.

Sem a presença da sociedade civil organizada, o Estado não terá força, nem *expertise* para construir e preservar informações consistentes que protejam os direitos fundamentais dos cidadãos e garantam políticas públicas mais igualitárias. Por consequência, a democracia participativa deve ser respeitada como instrumento de progresso social. A transparência tornou-se, portanto, um direito fundamental e deve ser a regra regente de nossa convivência em um Estado Democrático de Direito.

Qualquer tentativa de diminuir a importância dos Conselhos de Transparência Pública é um verdadeiro retrocesso em relação ao avanço que a LAI tem trazido para a consolidação da democracia brasileira. Neste contexto, é imprescindível a atuação de uma sociedade civil organizada forte para garantir a efetividade de suas diretrizes sob pena de enfrentarmos um retorno à “cultura do segredo” em face da atuação estatal. Mais do que urgente, portanto, a necessidade de a existência do Conselho de Transparência constar expressamente na Lei de Acesso à Informação.

REFERÊNCIAS

ARENDDT, Hannah. *Origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo*. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

AUAD, Denise. *Conselhos e fundos dos direitos da criança e do adolescente: uma opção pela democracia participativa*. 2007. 209 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

BARCELLOS, Ana Paula de. Trinta anos da Constituição de 1988: direitos fundamentais, políticas públicas e novas questões. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 996, p. 79- 95, 2018.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 219, de 2003*. Regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º, da Constituição Federal, dispondo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da Administração Pública. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=115054&filename=PL+219/2003. Acesso em: 12 jan. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 126, n. 191-A, p. 1, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 jan. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Acesso à informação pública: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Brasília: AGU, 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao-1.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Decreto nº 4.923 de 18 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 4, 19 dez. 2003b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4923.htm. Acesso em: 11 jan. 2021.

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, [...] da Constituição. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n. 94-A, p. 1, 16 maio 2012a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 11 jan. 2021.

BRASIL. Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012. Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 16 nov. 2012b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-

2014/2012/decreto/d7845.htm. Acesso em: 11 jan. 2021.

BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n. 98, p. 6, 26 maio 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm. Acesso em: 11 jan. 2021.

BRASIL. Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n. 90, p. 21, 12 maio 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm. Acesso em: 11 jan. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.468, de 13 de agosto de 2018. Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n. 156, p. 10, 14 ago. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9468.htm. Acesso em: 11 jan. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.680, de 2 de janeiro de 2019. Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Fundação Escola Nacional de Administração Pública - Enap, remaneja cargos em comissão, [...]. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n. 1-E, p. 60, 02 jan. 2019e. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9680.htm. Acesso em: 12 jan. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.716, de 26 de fevereiro de 2019. Revoga dispositivos do Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019, [...] - Lei de Acesso à Informação. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n. 41, p. 2, 27 fev. 2019a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9716.htm. Acesso em: 12 jan. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n. 70-A, p. 5, 11 abr. 2019b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm. Acesso em: 11 jan. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.812, de 30 de maio de 2019. Altera o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 104, p. 1, 31 maio 2019c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9812.htm. Acesso em: 11 jan. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.903, de 8 de julho de 2019. Altera o Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal, para dispor sobre a gestão e os direitos de uso de dados abertos. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n. 130, p. 7, 09 jul. 2019g. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9903.htm. Acesso em: 11 jan. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.986, de 26 de agosto de 2019. Altera o Decreto nº 9.468, de 13 de agosto de 2018, que dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 165, p. 1, 27 ago. 2019d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9986.htm. Acesso em: 11

jan. 2021.

BRASIL. Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, [...]. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 27 maio 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 11 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Decreto nº 9.781, de 3 de maio de 2019. Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, [...]. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n. 84-A, p. 6, 03 maio 2019f. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9781.htm. Acesso em: 12 jan. 2021.

BRASIL. Tribunal Pleno. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 6121*. Processo objetivo – controle de constitucionalidade – liminar – deferimento parcial. Surgindo a plausibilidade jurídica parcial da pretensão e o risco de manter-se com plena eficácia o quadro normativo atacado, impõe-se o deferimento de medida acauteladora, suspendendo-o. [...]. Recorrente: Partido dos Trabalhadores. Relator: Min. Marco Aurélio, 28 nov. 2019h. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur415845/false>. Acesso em: 12 jan. 2021.

DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. *Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições*. 2003. 112 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2384/98327.PDF?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 12 jan. 2021.

MELUCCI, Alberto. *A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas*. Tradução Maria do Carmo Alves do Bomfim. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

MINAS GERAIS. Decreto nº 47.674, de 19 de junho de 2019. Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção. *Diário Oficial de Minas Gerais*: caderno 1: Poder Executivo, Belo Horizonte, MG, ano 127, n. 120, p. 48, 20 jul. 2019. Disponível em: https://cge.mg.gov.br/phocadownload/arquivos_diversos/pdf/Decreto%20Estadual%20N%2047674%20de%2020_06_2019.pdf. Acesso em: 11 jan. 2021.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed.34; Brasília: ENAP, 1998.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei n.º 13.596, de 30 de dezembro de 2010*. Consolida a criação do Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul, sítio eletrônico de divulgação de informações relativas à Administração Pública Estadual [...] –, e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 2010. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%2013.596.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei n.º 13.888, de 30 de dezembro de 2011*. Institui Sistema de Gestão de Ética, Controle Público e Transparência do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 2011. Disponível em: <https://www.al.rs.gov>.

br/filerepository/repLegis/arquivos/13.888.pdf. Acesso em: 12 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa. *Decreto nº 61.175, de 18 de março de 2015*. Dispõe sobre as transferências que especifica, no âmbito da Secretaria de Governo, altera a denominação da Ouvidoria Geral para Ouvidoria Geral do Estado, estabelece sua organização e dá providências correlatas. São Paulo: Secretaria de Governo, 2015. Disponível em: <https://shorturl.hk/M0ozNV>. Acesso em: 11 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Conselho de Transparência da Administração Pública. *Relatório de deliberações*. São Paulo: Secretaria de Governo Ouvidoria Geral do Estado, [2012-2020]. Disponível em: <http://www.transparencia.sp.gov.br/conselho/RELATORIO%20DELIBERACOES%20CONCEITUADAS.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). *Decreto nº 57.500, de 8 de novembro de 2011*. Reorganiza a Corregedoria Geral da Administração, institui o Sistema Estadual de Controladoria e dá providências correlatas. São Paulo: Assembleia Legislativa, 2011. Disponível em: <https://shorturl.hk/CHNiUn>. Acesso em: 12 jan. 2021.

SCAPIN, Andréia Cristina. Transparência e democracia: rumo a um governo com poderes visíveis. *Revista Tributária das Américas*, São Paulo, v. 9, p. 163-182, 2014.

SILVEIRA, Marco Antonio Karam. Lei de acesso à informação pública (Lei 12.527/2011) - Democracia, República e Transparência no Estado Constitucional. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 927, p. 131-155, 2013.

Como citar: AUAD, Denise. Um reforço à democracia participativa na lei de acesso à informação: a necessária previsão legal de implementação dos conselhos de transparência **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 17, n. 2, p. 154-172, out. 2022. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2022v17n2p.154. ISSN: 1980-511X.

Recebido em: 12/02/2021

Aprovado em: 01/03/2022