

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

LEONARDO MARTINS RODRIGUES

**LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: REGULAMENTAÇÃO PERANTE AS PESSOAS
JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO COM FINS LUCRATIVOS PRESTADORAS DE
SERVIÇO PÚBLICO**

PORTO ALEGRE

2023

LEONARDO MARTINS RODRIGUES

**LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: REGULAMENTAÇÃO PERANTE AS PESSOAS
JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO COM FINS LUCRATIVOS PRESTADORAS DE
SERVIÇO PÚBLICO**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação
apresentado ao Departamento de Ciências
Administrativas da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, como requisito parcial para a
obtenção do grau em Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Aragon Érico Dasso Júnior.

Porto Alegre

2023

LEONARDO MARTINS RODRIGUES

**LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: REGULAMENTAÇÃO PERANTE AS PESSOAS
JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO COM FINS LUCRATIVOS PRESTADORAS DE
SERVIÇO PÚBLICO**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação
apresentado ao Departamento de Ciências
Administrativas da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, como requisito parcial para a
obtenção do grau em Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Aragon Érico Dasso Júnior.

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Estéfani Sandmann de Deus

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, João e Janete, por sempre terem se esforçado tanto para que eu pudesse chegar até aqui. Ambos nunca mediram esforços para que eu pudesse ter uma vida feliz e cheia de oportunidades. O incentivo recebido deles foi fundamental durante a graduação, além do que sempre levarei comigo o exemplo humano e profissional transmitido por ambos.

Ao meu irmão, Guilherme, por estar presente na minha vida tanto nos momentos bons, quanto nos momentos ruins. À minha avó, Eli, por ter sido uma segunda mãe durante toda minha vida, até hoje compartilhando valores e ensinamentos que nunca esquecerei.

À todos meus amigos, que estão presentes na minha vida diariamente e que foram um ponto de apoio e motivação na reta final desta graduação. Sem dúvida, vocês me fazem ser uma pessoa melhor a cada dia.

Por fim, agradeço aos professores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em especial ao meu orientador, Prof. Dr. Aragon Érico Dasso Júnior, pelo empenho e dedicação ao longo dos últimos dois semestres na realização deste trabalho e por colaborar de maneira extremamente qualitativa com o ensino disponibilizado pela UFRGS.

RESUMO

O presente trabalho versa sobre a regulamentação da Lei nº 12.527/2011 em relação às pessoas jurídicas de direito privado com fins lucrativos que prestam serviço público. O acesso à informação passou por diversas evoluções ao longo das décadas e o advento da Lei de Acesso à Informação (LAI) no Brasil, em 2011, foi um grande marco no assunto no que tange ao país. Porém, é necessário que a legislação esteja em constante revisão, para que possa acompanhar as mudanças estruturais e governamentais que ocorrem no Brasil. Diante desse cenário, este trabalho tem como problema de pesquisa entender: como se dá hoje, no âmbito das pessoas jurídicas de direito privado, com fins lucrativos, prestadoras de serviço público do Município de Porto Alegre, a prática de transparência ativa e passiva? Parte-se da premissa de que a LAI não engloba, expressamente em seu texto, as pessoas jurídicas estudadas neste trabalho, o que gera uma lacuna que pode dificultar a participação cidadã e o controle social no Brasil. Para responder ao problema supramencionado, tem-se como objetivos específicos: analisar a posição do Município de Porto Alegre no tocante à transparência dos contratos administrativos celebrados com as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público; investigar a posição das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público em relação à transparência ativa e passiva; e identificar possíveis mudanças legislativas na Lei de Acesso à Informação a respeito das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público. Portanto, as bases teóricas para desenvolver esta pesquisa são: Estado neoliberal; Teoria Gerencial de Administração Pública; transparência e legislação de acesso à informação no Brasil. Nesse sentido, para realização da pesquisa, o método de abordagem utilizado foi o hipotético-dedutivo de natureza qualitativa, baseada em dados não numéricos, com técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Os principais resultados desta pesquisa apontam para o desenvolvimento de barreiras para se obter informações perante a Administração Pública, corroboradas por legislações municipais que dificultam o controle social e a impossibilidade de se obter informações diretamente com as pessoas jurídicas de direito privado com fins lucrativos que prestam serviço público.

Palavras-Chave: Estado neoliberal. Administração Pública. Teoria Gerencial. Transparência. Legislação de acesso à informação no Brasil.

ABSTRACT

The present work deals with the regulation of Law nº 12.527/2011 in relation to for-profit legal entities governed by private law that provide public service. Access to information has gone through several evolutions over the decades and the advent of the Law on Access to Information (LAI) in Brazil, in 2011, was a major milestone in the subject in terms of the country. However, it is necessary that the legislation is constantly revised, so that it can keep up with the structural and governmental changes that occur in Brazil. Given this scenario, this work has as a research problem to understand: how is the practice of active and passive transparency in the context of private legal entities, for profit, public service providers in the Municipality of Porto Alegre? It is based on the premise that the LAI does not expressly include scientific legal entities in this work, which creates a gap that may hinder citizen participation and social control in Brazil. In order to respond to the aforementioned problem, the specific objectives are: to analyze the position of the Municipality of Porto Alegre with regard to the transparency of administrative contracts entered into with legal entities governed by private law providing public services; investigate the position of legal entities governed by private law providing public services in relation to active and passive transparency; and identify possible legislative changes in the Law on Access to Information regarding legal entities governed by private law providing public services. Therefore, the theoretical bases to develop this research are: neoliberal state; Managerial Theory of Public Administration; transparency and access to information legislation in Brazil. In this sense, to carry out the research, the approach method used was the hypothetical-deductive one of a qualitative nature, based on non-numerical data, with bibliographical and documental research techniques. The main results of this research point to the development of barriers to obtaining information before the Public Administration, corroborated by municipal legislation that hinder social control and the impossibility of obtaining information directly from private law legal entities for profit that provide service public.

Keywords: Neoliberal state. Public administration. General Theory. Transparency. Legislation on access to information in Brazil.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 ESTADO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, SOCIEDADE CIVIL E SERVIÇO PÚBLICO	10
2.1 ESTADO.....	10
2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	12
2.2.1 Teorias Burocrática e Gerencial.....	13
2.3 SOCIEDADE CIVIL	17
2.4 SERVIÇO PÚBLICO.....	19
2.4.1 Pessoas Jurídicas e formas de participação na prestação de serviço público.....	20
2.5 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 2	22
3 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL	25
3.1 TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL.....	25
3.2 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO.....	27
3.2.1 Contexto Histórico	27
3.2.2 Estrutura da LAI.....	33
3.2.3. À quem se aplica a lei	35
3.3 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 3	37
4 ANÁLISE DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO À LUZ DAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO COM FINS LUCRATIVOS QUE PRESTAM SERVIÇO PÚBLICO	40
4.1 ABORDAGEM METODOLÓGICA.....	40
4.2 RESULTADOS DA COLETA DE DADOS	43
4.2.1 Respostas recebidas do Município de Porto Alegre	44
4.2.2 Respostas recebidas dos prestadores de serviço público de Porto Alegre	47
4.3 ANÁLISE DOS DADOS.....	48
4.4 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 4	53
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
REFERÊNCIAS	58

APÊNDICE A – Solicitações de informação enviadas à Prefeitura de Porto Alegre	63
APÊNDICE B – Solicitações de informação enviadas às pessoas jurídicas de direito privado com fins lucrativos prestadoras de serviço público	64
ANEXO A – Resposta da Administração Pública perante à primeira solicitação	65
ANEXO B - Resposta da Administração Pública perante à segunda solicitação	66
ANEXO C - Resposta da Administração Pública perante à terceira solicitação	67
ANEXO D - Resposta da Administração Pública perante à quarta solicitação ..	68
ANEXO E – Resposta das empresas privadas Mob e Viva Sul	69

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho de conclusão de curso pretende examinar a Lei de Acesso à Informação e a sua regulamentação perante as pessoas jurídicas de direito privado, com fins lucrativos, prestadoras de serviço público. A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, denominada Lei de Acesso à Informação, (LAI), entrou em vigor em 16 de maio de 2012 com a incumbência de regulamentar o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal (CF).

A Lei de Acesso à informação, instrumento de extração do tema proposto neste trabalho, é um marco para o Brasil no que tange à transparência, democracia e sociedade. Sendo o Brasil, um país que já enfrentou uma ditadura militar e precisou atravessar uma redemocratização, a existência de um instrumento de transparência é vital na construção de um futuro promissor. Sendo assim, é importante explorar a relação entre os pontos fundamentais que são base de um instrumento de disponibilização de informação.

A redemocratização do Brasil teve como marco a Constituição de 1988, que em seu inciso XXXIII do art. 5º definiu 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, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. Porém, tardou 24 anos para que finalmente a LAI fosse sancionada para regulamentar um assunto tão sensível a população brasileira.

Apesar de a lei nº 12.527/2011 ter sido um grande marco na evolução ao acesso à informação, é necessário que a esta lei seja revisada com uma periodicidade que garanta sua compatibilidade com a estrutura atual da Administração Pública. Com o advento do Gerencialismo no Brasil, a partir da década de 1990, o processo de prestação de serviços públicos sofreu uma mudança radical: a participação de empresas privadas foi acentuada no ramo, com grande participação em importantes setores da sociedade, como telefonia, distribuição de água, energia e transporte público, por exemplo. Tal fenômeno, juntamente com o avanço acelerado das privatizações, geram a necessidade de se observar a eficácia atual da LAI para garantir uma transparência efetiva.

Em uma sociedade democrática, é vital que a qualidade da transparência desenvolvida por parte do Estado seja satisfatória, para que a população possa realizar o controle social e participar ativamente da evolução do país. Em pesquisa realizada no Brasil, o site Latinobarómetro (2011) extraiu que em 2011, 44,9% dos brasileiros preferiam a democracia como regime de governo. Já em 2020, o número caiu para 39,7%, o que gera uma urgência em refletir a respeito do que causou essa queda, sendo a Lei de Acesso à Informação um dos mecanismos de controle social e participação que precisa ser estudado.

Somado a isso, há um contexto contemporâneo em que a Lei nº 12.527/2011 volta à pauta da imprensa e da sociedade brasileira, em decorrência da conturbada transição no governo federal no Brasil. Devido a diversos acontecimentos, nos últimos anos, existe uma agenda inconclusa a respeito da LAI, sendo necessário que haja uma discussão sobre as lacunas da lei.

Portanto, consoante a necessidade de revisão dos mecanismos de transparência no Brasil, o presente trabalho de conclusão tem como problema de pesquisa entender: “Como acontece atualmente, no âmbito das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público com fins lucrativos do Município de Porto Alegre, a prática de transparência ativa e passiva?”.

Visto isso, o trabalho, buscando responder o problema de pesquisa supramencionado, tem como objetivo geral: analisar como a prática da transparência está sendo realizada pelas pessoas jurídicas de direito privado com fins lucrativos prestadoras de serviço público, no Município de Porto Alegre. Ainda, tem-se como objetivos específicos analisar a posição do Município de Porto Alegre no tocante à transparência dos contratos administrativos celebrados com as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público, investigar a posição das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público em relação à transparência ativa e passiva e identificar possíveis mudanças legislativas na Lei de Acesso à Informação a respeito das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público.

Destarte, o presente trabalho, intitulado “Lei de Acesso à Informação: regulamentação perante às pessoas jurídicas de direito privado com fins lucrativos prestadoras de serviço público”, estrutura-se em 5 capítulos, iniciando pela presente introdução. O segundo capítulo apresenta conceitos fundamentais para o estudo: Estado, Administração Pública, Sociedade Cível e Serviço Público. Sequencialmente,

o terceiro capítulo aborda a transparência e apresenta a legislação sobre acesso à informação no Brasil. Por sua vez, o quarto capítulo é dedicado á análise deste trabalho, visando esclarecer os resultados obtidos junto à Prefeitura Municipal de Porto Alegre e as empresas abordadas. Por fim, o quinto capítulo é composto pelas considerações finais da presente monografia.

2 ESTADO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, SOCIEDADE CIVIL E SERVIÇO PÚBLICO

Percebe-se que há uma estreita relação entre transparência e democracia, pois quanto mais transparente for o acesso à informação de interesse público, mais possibilidade existirá de haver controle da sociedade civil e dos cidadãos em geral sobre a Administração Pública e Estado, resultando em um aumento no índice de cidadania. De acordo com o doutrinador Bonavides (2003, p.283), “sem participação popular, democracia é quimera, é utopia, é ilusão, é retórica, é promessa sem arrimo na realidade, sem raiz na história, sem sentido na doutrina, sem conteúdo nas leis”.

2.1 ESTADO

O modelo de Estado sofreu diversas mudanças ao longo do tempo, e sua evolução é ponto importante para a inclusão das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público, objeto de estudo do presente trabalho. Inicialmente, Karl Marx (1848) define o Estado como uma instituição que reflete os interesses da classe dominante e serve para perpetuar a desigualdade econômica e social, sendo um comitê executivo da burguesia. A partir da visão de Marx, observa-se, já naquela época que a necessidade de existir um regulamentação perante o acesso de informação se mostrara enorme, visto que o modelo atual da época perpetuava a disparidade de classes e favorecia aos mais poderosos.

Já no século XIX, os ideais liberais eram defendidos por uma série de pensadores. Dentre eles, John Stuart Mill (1859) defendia a idéia de um Estado Liberal com a missão de defender liberdades individuais e que garantisse o mínimo de intervenção governamental na vida dos cidadãos. A difusão de ideias liberais, no qual a participação do Estado é reduzida, passará a ser fundamental ao fenômeno de inclusão dos particulares da prestação de serviço público, ponto chave para a realização do presente trabalho.

A Constituição Federal de 1988 foi o marco da redemocratização brasileira, apresentando a garantia de diversos direitos aos cidadãos, incluindo o direito à informação. Esse modelo de Constituição, no qual o estado social entrou em pauta de forma incisiva, se relaciona com uma teoria difundida no século XX. A teoria em questão é a do bem-estar social, desenvolvida por John Maynard Keynes. Para

Keynes (1936), o Estado deve desempenhar papel ativo para garantir emprego, estabilidade e proteção social aos cidadãos, através de políticas fiscais e monetárias, como cobrança de impostos e difusão de políticas públicas. Após a Segunda Guerra mundial, as ideias de Keynes foram amplamente difundidas nas grandes potências mundiais, e isso refletiu na parte constitucional brasileira futuramente.

Após a crise econômica ocorrida em 1970, diversos países começaram a adotar o modelo neoliberal, que significa uma série de medidas econômicas e sociais promulgadas por pensadores conservadores. Dentre os pensadores destaques deste modelo de pensamento, Milton Friedman, economista estadunidense era um grande defensor da diminuição da intervenção do Estado na economia. Para ele “O Estado deve ter uma intervenção mínima na economia, promovendo a liberdade individual e a livre competição no mercado como meio de alcançar o bem-estar geral da sociedade” (Friedman, 1962, p.73). Após o final da década de 1980 e durante as décadas de 1990 e 2000, vários países passaram a adotar o receituário neoliberal, principalmente na América Latina. Países como Argentina, México e Brasil iniciaram uma série de medidas que restringia a participação do Estado na vida econômica e social. Com a concepção desse modelo de Estado, cada vez mais os particulares passam a exercer a função de Estado, pelo fato de executarem, punirem, vigiarem e de fato exercerem serviços de Estado, porém em contra partida, a legislação para que tais entes particulares que prestam serviços públicos prestem transparência perante a lei da mesma forma que o Estado em sua forma primária não avançou, ocasionando um risco enorme de controle mínimo perante os cidadãos.

A ideia de modelo neoliberal conta com várias características que servem de base para a implantação do Estado idealizado. A primeira delas, ser refere à diminuição do tamanho do Estado, o que significa a limitação da participação do Estado na vida dos cidadãos, tendo impacto significativo na área econômica. Na mesma linha, ocorre a defesa da lógica do privado em detrimento da lógica do público, com o modelo de empresas privadas sendo adotaado na gestão de órgãos públicos, pouco importando se a lógica Estatal é o bem comum e a lógica privada é o lucro (DASSO JÚNIOR, 2006). Além disso, o liberalismo pretende ser concebido como um modelo de Estado consensual, de modo que os cidadãos não exitem ao perceber que este seria o único modelo possível. Para Dasso Júnior, outra característica marcante é a mudança de democracia pela tecnocracia, de modo que o conceito liberal vise a obtenção de lucro e acumulação de capital, enquanto o regime democrático preze, em

teoria, pela divisão do poder e pela possibilidade de participação popular na tomada de decisão. Complementa Bobbio (2000, p. 7-8.), “Um Estado liberal não é necessariamente democrático: ao contrário, realiza-se historicamente em sociedades nas quais a participação no governo é bastante restrita, limitada às classes possuidoras”. Por fim, cabe destacar a defesa dos direitos individuais, como um ponto marcante na ideologia liberal. Tal conceito se evidencia pela diminuição da participação Estatal em políticas coletivas e pelo impulsionamento da concorrência econômica, onde cada indivíduo é livre para concorrer no pleno mercado. “Sem individualismo, não há liberalismo” (BOBBIO, 2000, p. 16).

2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ao abordarmos o conceito “Administração Pública”, é necessária uma contextualização dos seus variados sentidos. Para Di Pietro (2023) são dois os sentidos mais comuns para utilização do referido termo: em sentido formal, subjetivo ou orgânico, no qual ela designa os entes que exercem a atividade administrativa: compreendendo pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos com responsabilidade de exercer a função administrativa, e em sentido objetivo, material ou funciona, onde é designada a natureza da atividade exercida pelos referidos entes. Sendo assim, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, o Poder Executivo.

Ademais, a autora cita outra distinção que costuma ser realizada; entre sentido amplo e estrito. O sentido amplo compreende tanto órgãos governamentais, supremos, constitucionais, como também órgãos administrativos, subordinados, dependentes. Ou seja, a Administração Pública compreende tanto a função política, quanto a função administrativa. Já em sentido estrito, são compreendidos, sob aspecto subjetivo, apenas órgãos administrativos, e sob aspecto objetivo, apenas a função administrativa, excluídos no primeiro caso os órgãos governamentais e no segundo caso a função política.

Sob outra visão, a Administração Pública compreende toda a estrutura administrativa do Estado, sendo a responsável, em âmbito federal, estadual e municipal, pela materialização das políticas públicas. Assim, refere-se ao aparato estatal – formado por agentes, órgãos e entidades – os quais atuam com foco no bem comum, ou seja, com foco no interesse público (JUNQUILHO, 2010). Seguindo uma

linha similar, o jurista brasileiro Marçal Justen Filho (2014, p. 266) raciocina que “a Administração Pública abrange as entidades e órgãos públicos que exercitam atividade administrativa pública estatal e que foram e exteriorizam a vontade do Estado-Administração”.

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma série de dispositivos visando o funcionamento adequado da Administração Pública, dentre estes, cinco princípios que servem de base para a atuação do Estado Brasileiro foram explicitados no dispositivo legal. São eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (inserido posteriormente).

O princípio da legalidade, no âmbito da Administração Pública, significa que esta “só poderá fazer aquilo que a lei autoriza ou determina. Assim, a atuação de agentes públicos deverá ser de acordo com a previsão legal” (ALMEIDA, 2022, p. 20). O princípio da impessoalidade impacta na atuação objetiva da Administração, visando o interesse público. Este princípio têm forte relação com a publicidade de ações da Administração Pública. Sequencialmente, o princípio da moralidade “exige da Administração comportamento não apenas lícito, mas também consoante com a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade” (DI PIETRO, 2023, p.418). Vinculado à impessoalidade, o princípio da publicidade possui forte relação com este trabalho, visto que seu intuito é a prestação de contas à população e serve de pilar para garantir a transparência em uma sociedade democrática. Por fim, introduzido na Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19/98, o princípio de eficiência ganhou amplo destaque em legislações posteriores, como a Lei nº 14.133. Tal princípio visa assegurar a boa gestão dos recursos públicos, considerando orçamento disponível e o serviço à ser realizado, a fim de evitar desperdícios.

A partir da conceituação apresentada neste tópico, apresenta-se duas teorias que mostram a evolução de relação entre Administração Pública, Estado e Sociedade e como essa evolução impactou na participação de particulares na prestação de serviço público. Serão apresentadas as Teorias Burocráticas e Gerencial nos tópicos a seguir.

2.2.1 Teorias Burocrática e Gerencial

O modelo de administração burocrática, baseava-se na análise voltada para a estrutura, tendo como premissa que a burocracia era a organização por excelência. Desenvolvida por Max Weber, essa teoria se baseia em pilares como uma administração legal, formal, racional, impessoal, hierarquizada e padronizada. A base da teoria burocrática é a autoridade racional-legal, definida por Motta e Vasconcelos (2006) como a característica que faz com que para uma lei ser considerada legítima a mesma deve ter sido elaborada por uma autoridade detentora do direito legal de fazê-lo.

De acordo com Chiavenato (2003), a Burocracia, segundo Weber traz certas vantagens, como: racionalidade, que se relaciona ao alcance de objetivos na organização, rapidez nas decisões, já que cada um sabe o que deve ser feito e por quem, uniformidade de rotinas e procedimentos, visando a padronização e a redução de custos e erros, continuidade da organização, por meio da substituição de quem é afastado pois os critérios de seleção e escolha de pessoal se baseiam na capacidade e competência técnica, confiabilidade, pois o processo é previsível e visa eliminar a discriminação pessoal, além de benefícios para as pessoas na organização, pois a hierarquia é formalizada, o trabalho é dividido de modo ordenada e os trabalhadores são treinados para se tornarem especialistas, com base na meritocracia e na competência técnica.

Com o objetivo de modificar a estrutura pública no Brasil, “marcada pelo patrimonialismo, pelo baixo volume de políticas públicas e, conseqüentemente, de direito de cidadania, bem como pelo frágil desempenho estatal” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 41), a Administração Pública passa por uma reforma administrativa na década de 1930. Em 1936, durante o governo Vargas, fora criado o DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público. Esse Departamento, “representou não apenas a primeira reforma administrativa do país, com a implantação da Administração Pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica” (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 12).

Isso resultou na expansão da teoria burocrática no Brasil, o que resultou, conforme Paiva (2009), na hierarquização – por meio de cargos – das relações de autoridade, no surgimento de regras e normas e numa administração profissionalizada. Somado a isso, de acordo com Pimenta (1998) a impessoalidade e a padronização estavam inclusas no modelo estatal burocrático brasileiro.

A partir da década de 1970, partindo de um declínio do modelo atual de estado burocrático weberiano, houve a expansão da Teoria Gerencial da Administração Pública. A partir de um conjunto de conceitos e práticas da gestão privada, essa abordagem visava introduzir tais métodos na Administração Pública, de modo a maximizar a eficiência, eficácia e a redução de gastos no setor público como um todo. A expansão do modelo gerencial se deu por diversos fatores de contexto mundial, como a crise do petróleo, que gerou uma recessão econômica mundial; pelo ceticismo perante a Administração Pública em relação à sua eficiência; pela expansão do neoliberalismo, devido à crise econômica e pelo avanço da tecnologia, que possibilitava testar mudanças na gestão organizacional. Assim, percebe-se a importância de analisar tal fenômeno no Brasil.

Em 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, surge a oportunidade de realizar uma reforma administrativa, introduzindo a gestão gerencial na Administração Pública. Dentre as propostas, a “exoneração de funcionários por excesso de quadros, a definição clara de teto remuneratório para servidores e a modificação do sistema de aposentadoria” (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 24), são três pilares com mudanças drásticas na gestão pública brasileira. Visando o aumento da eficiência na administração, tal reforma tinha como preceito a descentralização, através de agências autônomas e organizações sociais, mediante contrato de gestão.

Para a implementação da reforma proposta, foi desenvolvido o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). O referido Plano, legitimava-se através de diversas críticas ao modelo burocrático enraizado até então, como a limitação à padrões hierárquicos e concentração em controle de processos e não resultados, além de lentidão e ineficiência perante a desafios de globalização (BRASIL, 1995). Tal proposta parte do funcionamento de quatro setores dentro do Estado: Núcleo estratégico do Estado; atividades exclusivas de Estado; serviços não exclusivos ou competitivos e produção de bens e serviços para o mercado.

No núcleo estratégico, serão definidas leis e políticas públicas, as atividades exclusivas de Estado se baseiam no “poder de Estado”, ou seja, atividades como fiscalização e regulamentação, os serviços não exclusivos são onde o Estado atua em conjunto com organizações não-estatais e privadas, como hospitais, universidades e centros de pesquisa. Por fim, a produção de bens e serviços para o mercado é onde atuam as empresas, onde as atividades econômicas voltadas para o lucro se concentram, tendo por regra a propriedade privada e a gestão gerencial.

Para Bresser Pereira (1996) a reforma da Administração Pública se dá em dimensões: institucional-legal, por meio de leis e instituições; cultural, através do deslocamento de valores; e a de gestão, que consiste em colocar em prática de maneira efetiva as novas ideias gerenciais. A partir dessa mudança na gestão pública brasileira, outros conceitos inerentes a sociedade democrática se modificam, conforme abordado ao longo do estudo.

Em relação à esta reforma pela qual passou a Administração Pública, é essencial conceituar características inerentes a Teoria Gerencial e que estão incluídas na gestão contemporânea da gestão governamental. Para Dasso Júnior (2006, p.16), essa “Nova Gestão Pública” é composta por cinco conceitos: “lógica do privado” como referência; mercado como formulador de políticas públicas; serviços públicos menos burocráticos; orientação para o cidadão; e separação entre gestão e política.

Inicialmente, com as críticas ao modelo burocrático, é incitado que a Administração Pública se revista de práticas e conceitos privados, o que é um erro conceitual, pelas claras diferenças que se têm ao comparar a gestão privada e a pública. Enquanto a privada busca satisfazer interesses particulares, como o lucro, a Administração Pública tem como finalidade suprir interesses gerais. Além disso, deve-se destacar que as obrigações da Administração Pública são mais rígidas, devendo respeito à princípios constitucionais e legais, diferentemente do setor privado (DASSO JÚNIOR, 2006).

O mercado como formulador de políticas públicas, significa no apoio à privatizações e a participação de privados na prestação de serviço público. Para Dasso Júnior (2006), princípios de mercado não se aplicam aos serviços públicos e a presença do mercado como influência na formulação de políticas públicas gera um grande ponto para o capitalismo. Dessa forma, é esperado que ocorra uma desburocratização dos serviços públicos, com a execução de atividades típicas de Estado, dessa vez por empresas privadas com ideia que visam o lucro.

Ademais, é espero que a gestão seja orientada ao cidadão, que na verdade tem sua noção de cidadania substituída por termos como cliente ou consumidor, o que atribui à prestação de serviço público um caráter comercial, de modo que tal conceituação ocasiona um distanciamento entre o interesse público e a prestação de atividade com aparência de econômica própria de iniciativa privada (DASSO JÚNIOR, 2006).

Por fim, a característica de separação da gestão pública da política, objetivo do modelo gerencial, se deve com base na afirmativa de que o caráter político do Estado dificulta a execução de decisões que sejam eficientes. Cada servidor público representa o Estado para a sociedade, fator de vínculo importante para a democracia, o que faz com que a separação proposta seja um argumento meramente retórico (DASSO JÚNIOR, 2006).

2.3 SOCIEDADE CIVIL

Do ponto de vista histórico, a ideia de sociedade civil sofreu uma forte mudança com a evolução do Estado neoliberal, fazendo com que sua relação com o Estado venha a ser invertida, gerando impacto na estrutura da sociedade como um todo. Se anteriormente, sociedade civil, para autores como Ferguson, Hobbes, Locke e Rousseau, era vista como sinônimo de Estado, com o advento das ideias liberais, o termo passa a ser analisado como oposição ao Estado, a partir da concepção neoliberal de que a intervenção estadista gerava ineficiência.

Previamente à ascensão do neoliberalismo, a função da sociedade civil era marcada pela constituição de grupos e organizações que se mantinham independentes ao Estado e ao mercado, tendo como propósito a luta por interesses coletivos e causas que poderiam estar relacionadas à direitos civis, bem-estar social, justiça e igualdade. A atuação desses grupos era fundamental por estarem posicionados como voz à população afetada e por serem contraponto ao possível posicionamento abusivo do Estado e do mercado.

De acordo com Dagnino (2004, p.148-149):

O crescimento acelerado e o novo papel desempenhado pelas organizações não-governamentais; a emergência do terceiro setor e das fundações empresariais, com a forte ênfase numa filantropia redefinida; e a marginalização dos movimentos sociais evidenciam esse movimento de redefinição.

Tais efeitos acabam sendo emergidos na realidade brasileira a partir da década de 1990, com a adoção de políticas voltadas para a abertura comercial, expansão de privatizações e a redução do papel do Estado tanto na economia como em sua atuação como garantidor do bem-estar social e gerador de políticas públicas igualitárias.

Dentre as modificações que foram resultado dos impactos do neoliberalismo no deslocamento do sentido de sociedade civil, pode-se destacar a expansão de Organizações não governamentais, que passam a prestar serviços e ter representatividade para ações que eram de responsabilidade estatal anteriormente. Tal fenômeno gera um conflito na questão de participação da sociedade civil, visto que tais ONG's contam com financiamento privado, o que pode causar um conflito de interesses entre os ideais de quem às financia com o grupo da sociedade à qual representa ou se identifica. Além disso, a questão da necessidade de se financiar é capaz de significar que grupos com menos poder financeiro percam sua representatividade de modo geral. Ademais, com o enfraquecimento do investimento estatal como responsável pelo bem-estar social e nas áreas de saúde, educação e assistência social, houve um grande crescimento de entidades e fundações privadas, que passam a ter responsabilidades antes estatais, estabelecendo parcerias público-privadas para fornecimento de serviços sociais.

Portanto, esse ciclo de modificações no contexto da sociedade civil impacta de maneira significativa na noção de conceitos interligados à esse cenário, como participação e cidadania. Para Dagnino (2004), ocorre a disseminação da "participação solidária", com grande foco na reponsabilidade social, tanto por parte de indivíduos como por empresas, visando a substituição da participação social por um modelo individual e privatista. Da mesma forma, se anteriormente a isso a noção de cidadania estava atrelada a participação na luta por direitos que envolviam, água, moradia, luz, educação e condições dignas, por meio de atuação popular perante o Estado, a partir do ideal neoliberal a noção de cidadania se atrelou fortemente ao mercado. "Num contexto no qual o Estado se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, o mercado é oferecido como uma instância substitutiva para a cidadania" (DAGNINO, 2004, p. 156). Desse modo, o incentivo para obtenção da cidadania é integrar o mercado como produtor e consumidor. Dagnino (2004), explicita que o mercado age de forma a substituir o Estado como responsável por garantir direitos, gerando uma relação perigosa, incentivando o cidadão a participar individualmente do mercado. Esse fortalecimento do setor privado, é um degrau importante na modificação da forma como o serviço público é prestado e causa a necessidade de um controle social efetivo.

2.4 SERVIÇO PÚBLICO

A maneira de definir serviço público é algo que vêm sofrendo alterações desde sempre, conforme a evolução da humanidade. Nesse sentido, a “Escolas de Serviços Públicos” teve papel importante na conceituação inicial desse modelo no Brasil, visto que o direito administrativo francês foi uma insputação para a formação do direito administrativo brasileiro. Para Léon Duguit, um dos fundadores da “Escola dos Serviço Públicos”, o serviço público é toda atividade que deve ser realizada, regulada e controlada por governantes, sendo indispensável à realização e ao desenvolvimento da interdependência social e de tal natureza que só poderá ser cumprida com a intervenção da força governante (DUGUIT apud GROTTI).

Com a evolução e com as mudanças no direito administrativo brasileiro, a noção de Serviço Público ainda permanece ampla. Araújo (2010, apud DI PIETRO, 2022, p. 144) apresenta serviço público em um sentido amplo como sendo “toda atividade exercida pelo Estado, através de seus Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) para a realização direta ou indireta de suas finalidades”. Para Meirelles (2003, p. 418) serviço público é “todo aquele prestado pela Administração ou seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado”. Na mesma linha, Carvalho Filho (2017) apresenta serviço público como toda atividade prestada pelo Estado ou delegados, visando satisfazer necessidades da coletividade.

Para que a execução dos serviços públicos ocorra de maneira satisfatória, alguns princípios são adotados. Tais princípios encontram amparo na Lei nº 8.987 de 1995, que dispõe sobre concessões e permissões da prestação de serviço público. “Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.” (BRASIL, 1995, Art. 6º, § 1º). Inicialmente, visto que a coletividade é o foco da prestação de serviços públicos, o princípio da continuidade do serviço público se mostra essencial para que tais atividades sejam contínua e ininterruptas, salvo em certas situações como em caso de inadimplemento do usuário, com aviso prévio, ou em situações de emergência. Sobre isso, Maciel (2023, p. 179) exemplifica que “a concessionária não pode interromper a prestação do serviço público ao Poder Público inadimplente quando este último prestar serviços essenciais a coletividade”, como por exemplo, a interrupção do serviço de energia elétrica para

hospitais públicos, escolas públicas e afins.

Posteriormente, existem mais alguns princípios que merecem destaque: o princípio da generalidade implica na prestação de serviços de maneira ampla e sem a possibilidade de beneficiar certos usuários em detrimento de outros. O princípio da modicidade significa que os serviços prestados pelo Poder Público ou particulares deverão “ser remunerados com preços módicos, devendo o prestador avaliar o poder aquisitivo do usuário, para que este não seja – no caso de dificuldades financeiras – afastado do universo de beneficiários” (MACIEL, 2023, p. 180). Outro princípio importante é o da atualidade, o qual garante que o serviço público deve ser prestado conforme modernidades técnicas, com boas instalações e considerando melhorias e expansões do serviço. Por fim, o princípio da cortesia expande a ideia de que o serviço têm de ser prestado de maneira cortês e educada, visando uma boa experiência ao usuário.

Sendo assim, de modo a conectar os conceitos apresentados com o tema do presente trabalho, é notório que os particulares ao participarem da prestação de serviço público em atividade típica de estado, necessitam observar certos princípios. Além disso, o modo de participação das pessoas jurídicas de direito privado com fins lucrativos na prestação de serviços públicos a ser abordado no presente trabalho é consolidado através da descentralização por colaboração, conceituada por Di Pietro (2022) como a que se verifica, por contrato ou ato unilateral, é transferida a execução de determinado serviço público a pessoa jurídica de direito privado, que já exista, mas com o Poder Público mantendo a titularidade do serviço. Nessa modalidade o controle do Poder Público possui um controle mais amplo, devido ao fato de manter a titularidade do serviço. Por se tratar de um tópico complexo, seu aprofundamento será apresentado na sequência deste trabalho de conclusão.

2.4.1 Pessoas Jurídicas e formas de participação na prestação de serviço público

Para um entendimento completo do tema de estudo, é necessário que seja feita uma conceituação do que o envolve. De acordo com Diniz (2002, p. 206), “a pessoa jurídica é a unidade de pessoas naturais ou de patrimônios, que visa à consecução de certos fins, reconhecida pela ordem jurídica como sujeito de direitos e obrigações”. A partir dessa definição, têm-se a divisão entre pessoas jurídicas de direito público e

privado. Para auxiliar nesse estudo, o doutrinador Mello (1968), elenca algumas características das pessoas direito privado, como a origem na vontade do particular, o fim geralmente lucrativo, a liberdade para fixar seus próprios fins, a liberdade de extinção, ausência de prerrogativas autoritárias e sujeição ao controle negativo do Estado ou a simples fiscalização.

A participação de particulares na prestação de serviços públicos têm se tornado uma parte permanente da rotina operacional atual da Administração Pública. Desde a década de 1990, com o advento do Gerencialismo, o Brasil passou por um processo de mudança radical na forma de prestar serviços públicos. O avanço acelerado de privatizações causou uma mudança no perfil dos prestadores de serviço público, havendo hoje grande participação de empresas privadas em setores como telefonia, distribuição de água, transporte público e distribuição de energia elétrica, por exemplo. Essa mudança ocorrida na organização da Administração Pública, teve como princípios a busca por uma maior eficiência e aumento na qualidade dos serviços prestados, porém é necessário observar como a população poderá acompanhar o desenvolvimento dos serviços prestados. Sendo assim, serão abordados nesse capítulo as formas de participação dos particulares na prestação de serviços públicos, separadas em concessão, permissão e autorização.

A concessão de serviço público é a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado (BRASIL, 1995). De acordo com Di Pietro (2023, p. 335) “as características da concessão de serviço público são as mesmas já assinaladas para os demais contratos administrativos e que já eram reconhecidos por todos eles, pela doutrina e jurisprudência”.

Di Pietro (2023) apresenta algumas peculiaridades das concessões de serviços públicos, como: sua existência estar ligada à um serviço de titularidade do Estado, ou seja, a lei define certas atividades como serviços públicos, o que permite que sejam executadas diretamente ou por concessão ou permissão. Além disso, o poder concedente transfere apenas a execução do serviço ao concessionário, permanecendo como o titular do mesmo, o que lhe permite encerrar o contrato por motivo de interesse público. Cabe destacar também, que o concessionário executa o serviço em seu próprio nome e corre os riscos normais do empreendimento, fazendo jus à remuneração, equilíbrio econômico da concessão e inalterabilidade do objeto.

Por fim, outro ponto importante é que “a decretação da falência das concessionárias de serviços públicos implica a extinção da concessão, na forma da lei” (BRASIL, 1995).

Di Pietro (2023, p. 343), define permissão como “ato unilateral, discricionário e precário, pelo qual o Poder Público transfere a outrem a execução de um serviço público, para que o exerça em seu próprio nome e por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário.” A grande diferença entre a permissão e concessão pode ser descrita como sua origem: se por um lado a permissão é ato unilateral, a concessão é resultado de uma manifestação de vontades através de um contrato. Apesar disso, Almeida (2022) explícita que não há dúvidas que a natureza jurídica da permissão é de contrato administrativo, se revestindo de precariedade, termo criado na lei 8.987/95.

Ademais, a modalidade de permissão, exige que a descentralização seja realizada através de licitação. No entanto, as possibilidades são mais amplas, visto que não há obrigatoriedade de se utilizar obrigatoriamente a modalidade concorrência. Ao contrário da concessão, na permissão não há a possibilidade de contratação para consórcio de empresas, sendo limitada à pessoas jurídicas e pessoas físicas. Visto isso, é perceptível que a diferenciação entre as duas modalidades se justifica pela complexidade da descentralização.

Por fim, “Autorização é o ato administrativo pelo qual a Administração consente que o particular exerça atividade ou utilize bem público no seu próprio interesse. É ato discricionário e precário, características, portanto, idênticas às da permissão” (CARVALHO FILHO, 2019, p. 254). Di Pietro (2023, p. 344), complementa que autorização “constitui ato unilateral, discricionário e precário pelo qual o poder público delega a execução de um serviço de sua titularidade, para que o particular o execute predominantemente em seu próprio benefício”. A autora, em outro trecho, afirma que este modelo de delegação não depende de licitação, por não haver viabilidade de competição e que o ato poderá ser revogado a qualquer momento, devido à sua precariedade, bastando haver interesse público e sem direito a indenização. Um exemplo típico é a autorização de serviços de energia elétrica, os quais estão previstos no artigo 7º da Lei nº 9.074/95.

2.5 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 2

Este capítulo, intitulado “Estado, Administração Pública, Sociedade Civil e Serviço Público”, dedicou-se a apresentar a conceituação destes quatro conceitos, que foram fundamentais na elaboração do presente trabalho. Desse modo, buscou-se explicar como cada um desses pilares teve seu sentido mudado de acordo com as diferentes épocas enfrentadas pela sociedade.

A partir disso, é possível relacionar que como tudo na sociedade, a Administração Pública, deriva de um modelo de Estado, ou seja, as ideias de gestão de determinada ideia passam a refletir nos objetivos e no modo de atuação na esfera pública. Com a disseminação do modelo neoliberal, apresentado com características que visavam a redução do Estado como regulador da sociedade, flexibilização de leis, privatizações e redução de gastos públicos, a organização da Administração Pública passou a tomar um modelo marcado pela gestão gerencial, a qual é marcada pela inclusão de diversas parcerias entre o setor público e o setor privado, a grande necessidade de se obter eficiência por parte da gestão pública e por ser voltada para o cidadão. No Brasil, tais mudanças causaram forte impacto na estrutura pública a partir de 1990.

As mudanças na maneira de gerir a Administração Pública impactaram de maneira gritante no modo de prestação de serviços públicos. Com a disseminação das privatizações e com a ideia de que a gestão pública era ineficiente, a participação de empresas privadas ganhou espaço no setor, através de contratos de concessão, permissão e autorização. O resultado disso, é o deslocamento da responsabilidade que originalmente é pública, para uma empresa que possui ideais privados, como o lucro, o que pode gerar um risco caso o controle não seja exercido de maneira regular.

Somado a isso, o conceito de Sociedade Civil naturalmente também se alterou, de modo que o distanciamento entre tal conceito e o Estado foi expandido gerando uma marginalização da defesa de causas sociais. O papel da Sociedade Civil no controle da atuação dos entes privados com fins lucrativos que prestam serviço público, passa ser crucial para que não ocorra a sobreposição do interesse privado sobre o interesse público, o que afetaria negativamente a vida de milhões de pessoas que compõe a população brasileira. Cabe ao Estado possibilitar à sociedade realizar tal controle, a partir de mecanismos claros que facilitem a participação popular, sendo a LAI um exemplo claro desse tipo de mecanismo.

Isto posto, ficou evidente neste capítulo como os quatro conceitos estão interligados. Os deslocamentos de sentido de um, naturalmente afetam os demais,

causando um efeito dominó, que demanda uma reestruturação da sociedade, sendo o controle um ponto notório a ser revisto. A partir dessas conceituações, é possível abordar com mais precisão o mecanismo chave para o estudo deste trabalho, como será visto à seguir.

3 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL

O mecanismo principal que será utilizado para a análise neste trabalho será a Lei nº 12.527/2011. Sendo assim, neste capítulo intenta-se apresentar conceitos interligados com a lei, como transparência e controle social, além de apresentar uma contextualização histórica sobre a evolução do tema e aprofundar a discussão sobre o que está inserido no texto da lei.

3.1 TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

O conceito de transparência e controle social estão interligados, sendo um necessário para que o outro possa ser exercido. No Brasil, diversos foram os avanços após a Constituição Federal de 1988, passando pela Lei de Responsabilidade Fiscal, pelo surgimento dos Portais de Transparência, pela própria Lei de Acesso à Informação e pela recente Lei Geral de Proteção de Dados, por exemplo. Sendo assim, neste tópico serão abordados conceitos e tipos de transparência, e como essa prática na gestão pública se relaciona com o controle realizado pelos cidadãos.

Para Tristão (2002, p. 01), “considera-se transparência a democratização do acesso às informações, em contraposição ao sigilo das mesmas”. De um ponto de vista normativo, Moser (2001, p.3) conceitua transparência como “abertura dos procedimentos de funcionamento imediatamente visíveis para aqueles que não estão diretamente envolvidos (o público) para demonstrar o bom funcionamento de uma instituição”. Somado a isso, de acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, o termo transparência “consiste no desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos” (IBGC, 2020, p.1).

A partir dos conceitos apresentados, é possível perceber que transparência é ponto fundamental tanto na área privada quanto na área pública. Na gestão pública, a capacidade de o Estado ser transparente, é fundamento para que a democracia seja respeitada e a para que os cidadãos possam se sentir seguros perante o respectivo governo. Essa relação entre cidadania e transparência é o que resulta em controle social. Transparência e controle social são “dois conceitos indissociáveis, se considerarmos o objetivo em comum de ambos, o bem-estar e o interesse coletivo” (SANTOS, 2012, p. 155). Complementarmente, Gonçalves Da Silva (2017, p. 209)

define controle social como “meio de compartilhar, entre Estado e sociedade, o poder decisório acerca das políticas públicas como instrumento de expressão e, divulgação da democracia e da cidadania”. Desse modo, é possível destacar que controle social é uma maneira de a população intervir no andamento do Estado, nas políticas públicas e de ter a sensação de que sua importância na política vai além de apenas votar em época de eleições.

O controle social em uma sociedade democrática, pode ser exercido tanto antes, como durante e depois dos acontecimentos. Para que a participação popular ocorra, é dever que o Estado exerça transparência e publicidade, conforme garantido pela Constituição Federal de 1988. São duas as definições de transparência para que seja alcançado um nível de participação satisfatório: transparência ativa e transparência passiva.

“Transparência ativa refere-se à publicação de informações públicas na internet, de forma proativa, pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal.” (CGU, 2023). Isso significa que informações se tornam públicas e não necessitam de um pedido específico para consulta por parte dos cidadãos. Esse modo de transparência é um grande facilitador ao acesso à informação, por ser ágil e evitar a burocracia da realização de uma solicitação. Um bom exemplo de transparência ativa é o Portal da Transparência. Por outro lado, a transparência passiva “se refere aos pedidos de acesso à informação, ou seja, quando o cidadão realiza uma demanda que deve ser respondida em um determinado prazo definido pela Lei de Acesso à Informação” (CGU, 2023). O prazo de resposta às solicitações, definidos na LAI, são de vinte dias, acrescidos de mais dez caso necessário e mediante justificativa expressa por parte da administração. Com o advento da internet, muitos órgãos já possuem um sistema específico para pedidos de informação, o que é um facilitador na organização e controle.

Ao abordar transparência e Administração Pública, o termo *accountability*, está associado recorrentemente. Termo este, de variadas definições, mas que está associado com a prestação de contas. Para o International Federation of Accountants (IFAC) o termo é:

“processo pelo qual as entidades do setor público e os indivíduos dentro delas são responsáveis por suas ações, incluindo a forma como são geridos os recursos públicos, bem como todos os aspectos relacionados ao desempenho e aos resultados” (IFAC, 2001, p. 12)

Tristão (2002, p. 8) conclui que “*accountability* representa a obrigação das organizações em prestar contas, em função de responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder”. Nesse sentido, é necessário que se realize um pensamento crítico a respeito de como a Lei de Acesso à Informação está sendo efetiva para colaborar com a disseminação da política de transparência e prestação de contas, visto que exclui de seu rol os particulares prestadores de serviços públicos, deixando a população sem amparo legal para exercer o controle social perante as descentralizações que ocorrem diariamente.

Para Buta, Teixeira e Schurgelies (2018) é necessário conceituar *accountability* de maneira tridimensional. De forma que o conceito englobe a transparência pública, a prestação de contas e a responsabilização. Sendo assim, por se tratar de um conceito amplo, toda a atividade de prestação de informação faz parte do processo de *accountability*, resultando em um objetivo a ser buscado pela Administração Pública em geral.

3.2 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

No seguimento do trabalho, este capítulo será baseado na Lei de Acesso à Informação e tudo que está ao seu redor perante a situação política e social do Brasil. O capítulo será subdividido na apresentação do contexto histórico brasileiro até a sanção da LAI, na estrutura da lei, à quem a mesma se aplica e em estudos teóricos relacionados a própria legislação.

3.2.1 Contexto Histórico

O direito ao acesso a informação em território brasileiro está previsto no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal de 1988, porém nem sempre foi assim. Para que a participação, a transparência e controle social fossem constitucionalizados, esse processo foi fruto de uma evolução. A noção de liberdade de informação foi inicialmente reconhecida em 1946, pela Organização das Nações Unidas. De acordo com Mendel (2009), o conceito de liberdade de informação naquele momento se referia ao livre fluxo de informação na sociedade, algo ainda distante de significar acesso à informação produzida por órgãos públicos.

Segundo Araújo (2012), o Brasil foi apenas o 89º país do mundo a sancionar uma lei que trate de acesso à informação pública, o que mostra o atraso em relação a transparência e participação popular e exige que estudos e atualizações sobre a referida lei sejam frequentes para que tamanho atraso seja compensado. Ao todo, cerca de 90 países possuem leis que regulam o direito ao acesso à informação.

O marco inicial da legislação ao acesso à informação foi na Suécia, em 1776, quando o rei Adolphus Frederick, motivado pela necessidade de aumentar a liberdade de imprensa e escrita para disseminar a ciência de conhecimento (HOGG, 2006), construiu o primeiro registro de uma lei de acesso à informação. A partir daí, o auge da disseminação desse tipo de legislação ocorreu entre 2000 e 2003, com 23 países realizando esse processo legislativo no período. O fenômeno ocorreu simultaneamente a expansão da Internet e a evolução da comunicação.

No Brasil, em termos de transparência e acesso à informação, tudo era muito precário antes de 1988. Desde o período colonial, no qual o acesso a informação era controlado pela Coroa Portuguesa, que até mesmo colocava restrições sobre a circulação de livros e jornais, controlando a produção intelectual no país. Posteriormente, durante o período de ditadura militar, 1964 a 1985, o acesso à informação pública no Brasil foi extremamente restrito e limitado. Houve uma forte censura à imprensa e ocorreu uma severa limitação dos meios de comunicação, visando reprimir jornalistas e outros profissionais que questionavam o regime imposto. Com todas essas dificuldades, o controle social e a possibilidade de fiscalização dos atos dos governantes era quase nula.

Com o advento da Constituição de 1988, toda a informação deixou de ser considerada imprescindível à segurança nacional e a cultura do sigilo foi substituída pelo conceito de que a informação é um bem público e a regra deve ser a transparência, situando o sigilo como uma exceção.

A partir daí, o processo de expansão das ferramentas de regulamentação relacionadas a transparência se expandiu. Em 2000, foi sancionada a Lei Complementar nº 101, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, um forte mecanismo de transparência em relação aos gastos públicos no Brasil. Essa lei trouxe consigo uma mudança de paradigma que ia além dos números: a necessidade de se ter transparência fiscal como instrumento de integridade pública. A responsabilidade destinada aos gestores de recursos públicos avança à um novo patamar, no qual as informações são abertas e a prestação de contas é constante.

Apesar de ser um importante mecanismo, a LRF precisa de uma rede de apoio para ser realmente efetiva. De acordo com Carvalho (2012), a referida lei é um avanço constitucional, porém depende de uma série de fatores, como comprometimento dos gestores, fortalecimento dos órgãos de controle e participação da sociedade no monitoramento das contas públicas.

Em 2002, outro marco importante na transparência pública brasileira ocorreu: foi criada a Lei nº 10.520, com o intuito de instituir a modalidade de licitação denominada Pregão. O grande objetivo dessa modalidade de licitação é tornar os processos de compra mais rápidos e com mais economia para o Estado. Desse modo, o acesso das empresas aumentou significativamente, com a facilidade de participação em todo território nacional, o que resulta em uma disputa mais transparente e mais ágil. Marçal Justen Filho (2019, p. 585) descreve que "o pregão é uma modalidade de licitação em que os licitantes são convocados para apresentar lances verbais e sucessivos, com o objetivo de obter a proposta mais vantajosa para a Administração".

Posteriormente, em 2004, foi criado o Portal da Transparência, que é uma plataforma online desenvolvida pelo governo brasileiro visando oferecer informações sobre gestão pública e garantir o acesso à informação para a sociedade. Motivado pela já existência da Lei de Responsabilidade Fiscal, o governo brasileiro criou este portal para centralizar as informações sobre gastos públicos de uma forma clara e acessível para o cidadão, o que transformou o Portal da Transparência em um grande marco na disponibilização de informações e na continuidade da disseminação da publicidade e transparência no Brasil.

Inicialmente, o portal disponibilizava informações basicamente sobre execução orçamentária e financeira do Poder Executivo Federal, porém com o avanço dos anos passou-se a estar disponível múltiplas informações sobre os três poderes de governo, sendo possível acessar dados sobre despesas, receitas, licitações, contratos, projetos, programas de governo, além de dados de servidores públicos, remunerações, composição de cargos e carreiras. Essa composição ampla de informações torna o Portal da Transparência um mecanismo essencial de controle social, o que remete à necessidade de ser possível disponibilizar tais portais com um nível adequado de clareza e acessibilidade em todos os seus âmbitos, seja esfera municipal, estadual ou federal, para que o acompanhamento por parte da população possa ser realizado.

Em 2009 foi promulgada a Lei Complementar nº 131, conhecida também como Lei da Transparência, a fim de reforçar a necessidade da transparência orçamentária e incorporar experiências positivas da Administração Pública federal para toda a federação brasileira. A primeira grande mudança trazida pela LC nº 131/2009 é a obrigação de disponibilização, em meio eletrônico e tempo real, dos atos praticados pelas unidades gestoras para a execução orçamentária de gastos. Desse modo, detalhes relativos à realização de despesas públicas do Governo Federal passaram a ser atualizados e publicados diariamente no Portal da Transparência.

Ademais, outro fundamental trazido pela Lei é a extensão da obrigação de publicação de informações para todos os entes federativos. Sendo assim, Estados e Municípios ficam obrigados a terem mecanismos semelhantes ao Portal de Transparência federal para prestar contas à sociedade.

Na sequência, em agosto de 2009, foi sancionado o Decreto nº 6.932, conhecido como Decreto Cidadão ou Decreto de Simplificação. Este documento dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, além de instituir a “Carta de Serviços ao cidadão” e dar outras providências. Carta de Serviços é um documento elaborado por uma organização pública que visa informar aos cidadãos quais serviços são prestados por ela, como acessar esses serviços e seus compromissos e padrões de atendimento (BRASIL, 2009). Portanto, o referido Decreto traz uma série de itens fundamentais para o desenvolvimento da transparência, como a obrigatoriedade da publicação em meio física e virtual da Carta de Serviços por todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que prestam serviços diretamente ao cidadão, contendo nela dados sobre mecanismos de comunicação com o usuário, tempo máximo de espera, procedimento para realizar sugestões ou reclamações, prazos para realização de serviços, condições mínimas de limpeza e confortos das unidades de atendimento, entre outras informações essenciais ao cidadão.

Finalmente, em 2011 foi criada a Lei de Acesso à Informação, de nº 12.527, visando regulamentar o direito de informação já incluído na Constituição desde 1988. Entrou em vigor em 2012 e é um grande mecanismo de controle social e transparência no setor público. A LAI estabelece que toda informação produzida ou custodiada por órgãos públicos deve estar disponível para consulta, salvo exceções previstas na própria lei, como informações pessoais ou sigilosas. Somado a isso, a lei prevê que

os órgãos públicos devem disponibilizar as informações em um formato acessível, como por meio de sites e serviços de atendimento ao cidadão.

Em um contexto mundial, o continente que possui maior número de países com lei de acesso à informação é a Europa, com 37 países tendo este tipo de regulamentação. Na América Latina, vários são os países que possuem esse tipo de lei, dentre eles alguns são nossos vizinhos, como Chile, que instituiu em 2009, Colômbia (1988), Equador (2004), México (2002) e Uruguai (2008).

Desde 2012, quando a LAI entrou em vigor, é perceptível que o Brasil avançou no quesito participação popular e transparência. Analisando a nível federal, em 2013 ao todo houve 86367 pedidos de informação recebidos, com um tempo de resposta médio de 19,15 dias, de acordo com o Painel da Lei de Acesso à Informação da Controladoria-Geral da União. Já em 2022, 110387 pedidos de informação foram realizados, com um tempo médio de resposta de 11,27 dias.

Cada vez mais, a preocupação mundial com transparência tem sido pauta de diversos países. Na América do Sul, tanto no Peru, com a Lei nº 27806 de 2002, quanto na Argentina, com a Lei nº 27275, de 2016, as empresas privadas que prestam serviços públicos estão expressamente obrigadas a prestar informações públicas, enquanto no Brasil ainda não há essa regulamentação expressa. O presente trabalho promoverá a discussão sobre essa lacuna da LAI, que até então é pouco abordada e não está pacificada dentro do contexto atual brasileiro e também apresentará um quadro geral para transmitir como a lei está sendo efetiva ou não dentro do município de Porto Alegre.

No Canadá, existe uma ONG, chamada *Center for Law and Democracy*, que mantém um ranking atualizado de melhores leis de acesso à informação do mundo. A classificação dos países é baseada em 61 indicadores, distribuídos em 7 categorias: direito de acesso previsto em lei, abrangência, clareza de procedimentos, transparência quanto às exceções, recursos, punições à quem descumpra a LAI e ações de divulgação do direito de acesso à informação. O somatório máximo que pode ser atingido considerando as 7 categorias é 150 pontos.

Curiosamente, o líder do ranking é um país com regime não democrático. O Afeganistão, com 139 pontos é o país com a melhor nota. O restante do top 10 é composto por México (136), Sérvia (135), Sri Lanka (131), Eslovênia (128), Albânia (127), Índia (127), Gâmbia (127), Croácia (126) e Libéria (123). Os piores colocados no ranking são Áustria e Palau, ambos com apenas 33 pontos computados.

Em tempo, O Brasil, de acordo com o ranking, contabiliza 108 pontos. É a maior pontuação da América do Sul, 4 pontos acima da segunda colocada, Argentina. A nível de comparação, em 2012, primeiro ano em que o Brasil figura no ranking, ocupada a 14º colocação no ranking mundial, com 110 pontos. Em 2016, estava em 21º, com 108 pontos. Em 2019, em 28º, mantendo os 108 pontos, mesma situação de 2023. É possível perceber que o Brasil se encontra em uma situação intermediária e que a estabilidade de sua pontuação é reflexo da falta de mudanças na LAI, o que resulta na manutenção de falhas na lei.

De acordo com o *Center Of Law and Democracy* (2023), o Brasil tem uma lei de acesso à informação forte, que inclui o reconhecimento de direitos a informação e transparência, porém a lei é vaga em muitas áreas vitais, principalmente na parte recursal e na composição de seu órgão de supervisão. Apesar de a lei estabelecer que tal ponto será esclarecido em regulamento, isso ainda não aconteceu. Além disso, o portal faz uma crítica ao regime de exceções da lei, que podem ser influenciados por leis de sigilo, como têm acontecido frequentemente no âmbito governamental brasileiro nos últimos anos. O portal destaca ainda que a LAI falha em proteger funcionários que prestam informações de boa-fé.

Analisando a posição do Brasil perante os indicadores do ranking, têm-se que o país obteve nota máxima em direito de acesso, com 6 dentre 6 possíveis pontos, uma nota muito forte em abrangência, obtendo 29 de 30 pontos, uma nota mediana no quesito recursos, com 22 de 30 pontos e uma boa nota em ações de divulgação com 13 de 16 pontos. Dentre os pontos negativos da avaliação cabe destacar o indicador de exceções, no qual o Brasil obteve apenas 16 dos 30 pontos possíveis e na clareza dos procedimentos, onde o país somou 19 pontos, de 30 totais. O ranking possui diversos pontos submersos em cada indicador que baseiam a análise. O único ponto perdido pelo país no quesito abrangência, se deve justamente ao tema do presente trabalho: a ausência de regulamentação perante pessoas jurídicas de direito privado com fins lucrativos que prestam serviço público.

Quadro 1 – Classificação da Lei nº 12.527/2011

Indicador	Pontuação do Brasil	Pontuação máxima
Direito de acesso previsto em lei	6	6
Abrangência	29	30

Clareza de procedimentos	19	30
Transparência quanto às exceções	16	30
Recursos	22	30
Punições à quem descumpra a LAI	3	8
Ações de divulgação do direito de acesso à informação	13	16

Fonte: Center of Law and Democracy (2023).

3.2.2 Estrutura da LAI

A Lei de Acesso à Informação, sancionada em 18 de novembro de 2011, é estruturada em seis capítulos: Disposições gerais, Do acesso a informações e da sua divulgação, Do procedimento de acesso à informação, Das restrições de acesso à informação, Das responsabilidades e Disposições finais e transitórias. Ao todo, o dispositivo conta com 47 artigos, que serão debatidos ao longo do presente trabalho, de acordo com sua conveniência.

Em seu capítulo I, Disposições Gerais, a lei traz definições gerais sobre pontos importantes que serão abordados. Primeiramente, define quem está subordinado à lei, citando órgãos públicos da administração direta dos três poderes, além do Ministério Público e autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas pela União, Estados, DF e Municípios. Dentre as cinco diretrizes listadas pela LAI, cabe destacar “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção” (BRASIL, 2011, Art. 3º, inciso I) e “desenvolvimento do controle social da Administração Pública” (BRASIL, 2011, Art. 3º, inciso V). Em seu Artigo 4º, a LAI versa sobre importantes definições no que tange ao processo informacional. Conceitos fundamentais, como a definição de informação, documento, tratamento de informação, disponibilidade, autenticidade e integridade são apresentados nesse ponto da lei. Dentre seus 8 incisos, cabe destacar a conceituação de Informação, apresentada como: “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato” (BRASIL, 2011, Art. 4º, inciso I). Por fim, em seu Artigo 5º, a Lei de Acesso à Informação apresenta a responsabilidade do Estado perante a disponibilidade de informação, versando que “é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos

objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e sem linguagem de fácil compreensão” (BRASIL, 2011, Art. 5º).

O capítulo II, Do acesso a informações e da sua divulgação, é responsável por apresentar diversas normas, procedimentos, deveres e direitos que estão incluídos ao longo do processo de acesso à informação. Dentre o rol de deveres dos órgãos e entidade do poder público a gestão transparente da informação e a proteção da informação, com garantia de disponibilidade, autenticidade e integridade são fatores importantes no momento de dar publicidade aos documentos públicos. O presente capítulo é de suma importância no contexto da transparência, conceito crucial quando se trata da Lei nº 12.527. Isso se deve pelo fato de elencar uma série de incisos com definições sobre o que o cidadão pode solicitar aos entes englobados na LAI, que vão desde informações sobre patrimônio público, até informações relativas à auditorias e inspeções realizadas pelos órgãos de controle. Somado a isso, esta parte da lei apresenta uma série de requisitos mínimos na disponibilização de informações, abordando a transparência passiva, quanto a transparência ativa.

Já o capítulo III, Do procedimento de acesso à informação, explícita informações importantes para os cidadãos, como a vedação aos órgãos ou entidades públicas de exigir quaisquer motivos determinantes para quem está solicitando a informação. Além disso, o trecho da lei é claro ao apresentar que a autorização à informação deve ser realizada de maneira imediata, e caso não seja possível é definido um prazo máximo de 20 dias, que pode ser prorrogado por mais 10 em caso de justificativa expressa, para que os esclarecimentos sejam prestados de maneira adequada ao solicitante. Em caso de indeferimento do acesso à informação ou às razões da negativa de acesso, é definido o prazo de 10 dias para o interessado interpor recurso, que deverá ser analisado em 5 dias. Em resumo, este trecho da LAI, visa uma abordagem mais técnica ao tratar sobre procedimentos, prazos e organização para realização de pedidos de acesso e possíveis recursos.

O capítulo IV, Das restrições de acesso à informação, visa tratar sobre classificação e sigilo das informações. São apresentadas razões para que informações sejam consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e também os devidos prazos caso a informação seja considerada passível de restrição. Caso a informação seja considerada “reservada”, o prazo de restrição é de 5 anos, caso seja “secreta”, o prazo é de 15 anos e caso seja considerada “ultrassecreta”, o prazo é de 25 anos. Outrossim, a LAI apresenta como é realizada a

escolha do grau de sigilo, definindo que deverá ser observado o interesse público e considerando a gravidade do risco à segurança da sociedade e do Estado e o prazo máximo de restrição de acesso ou do evento que defina o seu termo final. Em sua seção V, o presente capítulo demonstra a preocupação do legislador com a proteção dos dados pessoais, tema recorrente em legislações recentes, através da sinalização ao respeito à vida privada, à honra, à imagem e às liberdades e garantias individuais das pessoas.

Quanto ao capítulo V, Responsabilidades, a preocupação do legislador foi em tipificar condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público. Entre elas, “agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação” (BRASIL, 2011, Art. 32, inciso III) e “recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa” merecem destaque. Somado a isso, o presente capítulo também trata das sanções que poderão ser aplicadas a pessoa física ou entidade que detiver informações em virtude de vínculo com poder público, que vão desde a advertência até declaração de idoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade.

Por fim, o último capítulo, VI, trata das disposições transitórias. Nessa parte, ocorre a instituição de Comissões, Núcleos e demais estruturas responsáveis por dar suporte à aplicação da LAI, além de instruções a respeito da organização da administração para observar as medidas de transparência.

3.2.3. À quem se aplica a lei

A Lei de Acesso à Informação elenca, em seu art. 1º e art. 2º, quem está subordinado a ela, citando órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público (BRASIL, 2011, Art. 1º, inciso I); as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2011, Art. 1º, inciso II) e às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo

de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres (BRASIL, 2011, Art. 2º). A partir da leitura dos artigos citados, observa-se que a Lei se absteve de mencionar as pessoas jurídicas de direito privado com fins lucrativos, e isso será o ponto de análise para desenvolvimento do presente trabalho.

Para um melhor entendimento do conteúdo abordado, é importante a conceituação de quem está subordinado à LAI. Di Pietro (2023) define órgão público como unidade capaz de congrega atribuições de agentes públicos que o integram, visando expressar a vontade do Estado. Sendo parte da pessoa jurídica e não se confundindo com o agente público. Sob outro aspecto, Celso Antônio Bandeira de Mello, define órgãos públicos como:

Unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado. Por se tratar, tal como o próprio Estado, de entidades reais, porém abstratas (seres de razão), não têm nem vontade nem ação, no sentido de vida psíquica ou anímica próprias, que, estas, só os seres biológicos podem possuí-las. (BANDEIRA DE MELLO, 2016, p. 144).

Posteriormente, no inciso II, a Lei nº 12.527 aumenta seu rol de subordinados, incluindo autarquias, fundações e empresas públicas, sociedades de economias e demais entidades controladas pelo Governo. À título de conceituação, Fabrício Bolzan de Almeida (2022) define autarquia como pessoa jurídica de Direito Público, criada por lei específica, integrante da Administração Indireta que executa atividades típicas da Administração Direta. A seguir, Di Pietro (2023) conceitua as fundações públicas como “patrimônio, parcial ou totalmente público, dotado de personalidade jurídica, e destinado, por lei, ao desempenho de atividades do Estado na ordem social, com capacidade de autoadministração e mediante controle da Administração Pública, nos limites da lei” (Di Pietro, 2023, p. 583). Por fim, a Lei nº 13.303 de 2016, responsável pelo estatuto jurídico das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, conceitua as respectivas entidades da seguinte maneira: “Empresa pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios.” (BRASIL, 2016, Art. 3º) e “Sociedade de Economia Mista é a entidade dotada de personalidade jurídica de Direito Privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, Estados, ao Distrito

Federal, aos Municípios ou a entidade da Administração Indireta” (BRASIL, 2016, Art. 4º).

Ponto crucial do presente trabalho, o Art. 2º da Lei de Acesso à Informação elenca que as entidades de direito privado sem fins lucrativos, que recebam recursos públicos para realizar atividades ou ações de interesse público devem se subordinar a lei. A escrita desse artigo não menciona entidades de direito privado que possuam fins lucrativos, o que resulta em uma discrepância legal ao analisarmos o cenário da Administração Pública Brasileira atualmente, no qual a participação dessas pessoas jurídicas está cada vez mais presente, através dos mecanismos de parcerias que foram citados anteriormente.

Complementando essa lacuna da lei, o advogado Ricardo Santiago (2018) argumenta a favor da aplicação horizontal de Direito Fundamental de direito de informação que consta na Constituição Federal, tanto para pessoas jurídicas de direito público quanto para pessoas jurídicas de direito privado que prestam serviços públicos. Em seu artigo, Ricardo defende que o destinatário da norma é a pessoa que busca a informação. Como base de sua argumentação, é apresentada uma decisão do Supremo Tribunal Federal, que se posicionou de modo a afirmar que violações de direitos fundamentais no âmbito da relação entre o cidadão e o Estado, vinculam não somente os poderes públicos, estando também direcionados à proteção dos particulares em face do direito privado. Sendo assim, baseado em um entendimento subjetivo, o autor defende que a Lei de Acesso à Informação deve ter sua aplicação estendida também a empresas privadas, visando alinhar sua carga normativa com os princípios da Constituição Federal. (SANTIAGO, 2018).

3.3 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 3

Este capítulo, cujo título é “Transparência Pública e a Lei de Acesso à Informação no Brasil”, buscou apresentar conceitos fundamentais e relacionados para o desenvolvimento do trabalho, além de revisar a evolução do acesso à informação no Brasil, até a chegada da LAI, a qual foi aprofundada no presente capítulo. Desse modo, a estrutura da lei foi dissecada para possibilitar a compreensão de pontos chave e à quem a lei está expressamente aplicada atualmente.

Em um primeiro momento, com a apresentação dos conceitos de transparência e controle social, na seção 3.1, coube destacar a necessidade de ambos os conceitos

evoluírem juntos, para que uma sociedade democrática seja forte. Um Estado fortalecido é um Estado que passa confiança para a população, e isso se dá através da disponibilização de informações, através da transparência ativa e passiva. O resultado de uma transparência satisfatória é a possibilidade do aumento da participação popular, visto que para que o controle social seja exercido de maneira efetiva, os cidadãos precisam estar munidos de informações para atuar.

A sociedade civil estar confiante na atuação do governo é importante para que a gestão democrática evolua de maneira calma e tranquila, e isso resulta de um Estado que tenha como pauta primordial a transparência simples e clara, de modo que os dados além de estarem disponíveis, possam ser compreendidos pela população em geral. Isso se torna mais necessário ainda, quando abordamos tantas mudanças na Administração Pública, como o aumento das pessoas jurídicas de direito privado no âmbito da prestação de serviço público.

A seção 3.2.1 apresentou o contexto histórico até a chegada da LAI. Pelo fato de o Brasil ser um país que passou por uma ditadura militar e posteriormente uma redemocratização, coube ressaltar as mudanças ocorridas com o advento da Constituição Federal de 1988, como a definição da informação como um bem público e a mudança do sigilo, que desde então seria tratado como exceção. Ademais, ao longo da referida seção, foram apresentadas as diversas legislações de acesso à informação no Brasil até a sanção da LAI. Cabe o destaque à Lei de Responsabilidade Fiscal, sancionada em 2000, que resultou na evolução da transparência fiscal no país, e a criação do Portal da Transparência, em 2004, mecanismo este que hoje é a maneira mais simples e objetiva da população acessar informações públicas através da internet.

Com a apresentação da estrutura da lei e à quem ela se aplica, nas seções 3.2.2 e 3.2.3, buscou-se detalhar o texto contido na legislação e explicitar o tópico deste trabalho, que é a regulamentação perante às pessoas jurídicas de direito privado com fins lucrativos prestadoras de serviço público. A partir disso, ficou claro que a lei não elenca tais entes em seu rol de subordinados e isso gera uma lacuna que afeta a sociedade em diferentes âmbitos. Desde 1990 o processo de administração gerencial e o modelo neoliberal têm se expandido no país, o que mudou a forma de prestação de serviço público, com a entrada de diversas entidades privadas com fins lucrativos no ramo. Sendo assim, a lógica mais óbvia é imaginar que com o aumento de tais entes, à legislação de transparência acompanhe a evolução da

formatação da Administração Pública e se molde para garantir um controle social adequado, porém não é isso que ocorreu. A Lei de Acesso à Informação não engloba de modo expresso os privados com fins lucrativos que prestam serviço público, o que resulta na impossibilidade da população ter conhecimento sobre a atuação do Estado, visto que os referidos particulares enquanto prestadores de serviço público, atuam “vestidos” de Estado, o que afeta a democracia atual e pode vir a causar grandes danos à sociedade brasileira com o passar dos anos.

4 ANÁLISE DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO À LUZ DAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO COM FINS LUCRATIVOS QUE PRESTAM SERVIÇO PÚBLICO

Após a conceituação de todos os fatores que se relacionam com o acesso à informação e estruturação da Lei nº 12.527, é necessário abordar a análise do trabalho. Nesse sentido, esse capítulo visa apresentar a análise, dissecando-a em quatro partes: abordagem metodológica, análise, respostas recebidas pelo Município de Porto Alegre e respostas recebidas das pessoas jurídicas de direito privado de Porto Alegre.

4.1 ABORDAGEM METODOLÓGICA

Objetivando atender o objetivo geral proposto neste Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação, o qual versa sobre a regulamentação da Lei nº 12.527/2011 perante às pessoas jurídicas de direito privado com fins lucrativos que prestam serviço público, foi adotado o método de abordagem hipotético-dedutivo de natureza qualitativa, em razão de neste método:

[...] o cientista, através de uma combinação de observação cuidadosa, hábeis antecipações e intuição científica, alcança um conjunto de postulados que governam os fenômenos pelos quais está interessado; daí deduz ele as consequências observáveis; a seguir, verifica essas consequências por meio de experimentação [...] (KAPLAN, 1972, apud, GIL, 1989, p. 30).

Desse modo, o método hipotético-dedutivo engloba os seguintes momentos: elaboração do problema; formulação de hipóteses; e teste das hipóteses, a partir de procedimentos de experimentação, análise e interpretação de dados, de modo a refutá-las ou confirmá-las (LAKATOS; MARCONI, 2003). Portanto, a abordagem de natureza qualitativa é adequada para a investigação à respeito das pessoas jurídicas de direito privado com fins lucrativos que é base deste estudo.

Em relação às técnicas para coleta de dados, foi utilizada a pesquisa bibliográfica (de fontes secundárias) e a pesquisa documental (de fontes primárias), ambas pertencentes ao grupo da documentação indireta (LAKATOS; MARCONI, 2003). A pesquisa bibliográfica se realiza através tomando por base estudos anteriores de outros pesquisadores acerca de determinado tema (SEVERINO, 2007).

Por sua vez, para Severino (2007), a pesquisa documental se utiliza de materiais primários – sem tratamento analítico – para coleta de dados úteis à investigação, tais como: documentos oficiais e legais.

Destarte, nesta seção serão descritos os procedimentos metodológicos que foram utilizados para a realização do estudo proposto neste trabalho. As informações serão apresentadas divididas em: destinatários dos questionamentos, informações necessárias para atingir os objetivos propostos, o modo como essas informações foram coletadas, como estas informações foram organizadas e como foi realizada a análise dos dados.

Primeiramente, para a obtenção das informações necessárias, foi necessário definir à quem seriam destinados os questionamentos. Foram encaminhados dois modelos de questionários, um diretamente para a Secretaria Municipal de Parcerias (SMP), através do Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão de Porto Alegre (e-SIC), portal por onde os pedidos de dados e informações se concentram, e um questionário distinto para algumas concessionárias que prestam serviço público no Município.

Os questionários encaminhados à Prefeitura de Porto Alegre e aos entes privados com fins lucrativos que prestam serviço público consistiram em perguntas à respeito dos contratos envolvendo privados e Administração Pública, listagem de privados, controle acionário e lucratividade de tais empresas, como será abordado posteriormente. O prazo para resposta à solicitação de informações, pela LAI, é de 20 dias, prorrogáveis mediante expressa justificativa por mais 10 dias.

A coleta de informações foi realizada utilizando o instrumento da Lei de Acesso à Informação como legislação de base para realizar a solicitação de informação. Cabe ressaltar que Porto Alegre conta ainda com o Decreto nº 19.990/2018, que regulamenta o acesso à informação no Município. A pesquisa foi realizada utilizando o período orçamentário de 2023, na solicitação dos contratos. Como já ressaltado anteriormente, a solicitação ocorrerá por duas vias, sendo a primeira mediante o e-Sic diretamente ao governo municipal e a outra via será encaminhada diretamente à empresta prestadora de serviço público.

Para a administração municipal, foram solicitados dados como a listagem de empresas de direito privado que prestam serviços públicos, com e sem fins lucrativos, foi questionado se o Município se preocupa com a fiscalização da transparência por parte de tais empresas e como isso ocorre, além de questões referentes à gestão,

parte financeira, contratual, operacional e licitatória que tangem às pessoas de direito privado que têm contrato com o município, explorando principalmente às empresas prestadores de transporte público. Já para as pessoas jurídicas de direito privado, foi encaminhado um questionário mais enxuto, visando testar a hipótese de resposta de tais entes. O questionário englobou a parte acionária das empresas, o plano de cargos e salários, quantidade de funcionários, dados financeiros e dados estatísticos de uso. Ambos os questionários estão incluídos na parte final do trabalho.

Após o prazo para resposta às solicitações por parte dos questionados, os dados obtidos foram agrupados em cinco grupos para a posterior análise: informações disponibilizadas pela Administração Pública, informações disponibilizadas pelas pessoas jurídicas de direito privado, informações disponibilizadas pela Administração Pública e não disponibilizadas pelas pessoas jurídicas de direito privado, informações disponibilizadas pelas pessoas jurídicas de direito privado e não disponibilizadas pela Administração Pública e informações não disponibilizadas por ambas as partes. Essa divisão se deu para entender as diferenças de percepção sobre transparência de ambos os lados do contrato.

Após, com a divisão das informações completa, a etapa final foi analisar os dados obtidos. O primeiro passo foi analisar os dados obtidos de acordo com a atividade econômica, modalidade de parceria e objeto dos contratos. Feito isso, procedeu-se a delimitação dos dados, visto que Porto Alegre conta com diversas pessoas jurídicas de direito privado prestando serviço público atualmente, sendo esta delimitação baseada na relevância do serviço prestado, de modo que decidiu-se abordar as empresas privadas responsáveis pelo transporte público em Porto Alegre. O nível de impacto que determinada descentralização causa na população em geral, juntamente com sua universalidade e importância determinaram o nível de aprofundamento em cada contrato à ser analisado.

Para elaboração da análise foi realizada a delimitação espacial da análise, com a pesquisa tendo sido realizada a partir dos entes localizados na cidade de Porto Alegre. Capital do estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre foi fundada em 26 de março de 1772 e possui 1.332.570 habitantes, de acordo com o Censo Demográfico realizado em 2022.

Como mediador da relação entre o setor público e o setor privado, existe em Porto Alegre a Secretaria Municipal de Parcerias (SMP), responsável por todo o processo de parcerias, concessões, organizações de sociedades com interesse

público, que envolvam essa participação do setor privado no âmbito público. Portanto, pode-se perceber que existe um arranjo organizado no âmbito municipal para que as pessoas jurídicas de direito privado possam estar inseridas na prestação de serviços públicos, o que torna a transparência de qualidade algo essencial para o desenvolvimento da cidade e para que o controle social possa ser exercido por meio da população. Compõe a SMP a Diretoria de Articulação e Fomento de Parcerias e Desestatização, a Diretoria de Estruturação de Desestatização, a Diretoria de Parcerias Comunitárias e a Unidade de Administração e Serviços.

Em complemento à SMP, a Secretaria de Transparência e Controladoria (SMTC), atua de maneira fundamental na disseminação da transparência junto aos órgãos e entidades da Administração Pública e é responsável por gerir dados importantes de entidades privadas parceiras do município. Seu organograma é organizado em 7 estruturas principais: Coordenação de *Compliance*, Diretoria de Transparência e Cidadania, Controladoria-Geral do Município, Corregedoria-Geral do Município, Ouvidoria-Geral do Município, Assessoria Técnica e Unidade de Administração e Serviços.

Apesar da delimitação do estudo ter sido restringida à Porto Alegre, é vital frisar que a presente análise poderia ser realizada em qualquer âmbito do Brasil, seja em outro município, à nível estadual ou federal. O único caso em que os dados poderão divergir de forma discrepante seria caso algum ente brasileiro possuísse uma legislação própria que obrigasse as pessoas jurídicas de direito privados com fins lucrativos à prestarem transparência expressamente em lei, em caso de prestação de serviço público, porém tal caso é desconhecido no Brasil.

4.2 RESULTADOS DA COLETA DE DADOS

A presente seção tem como objetivo apresentar os resultados que foram recebidos a partir do envio dos questionários para a Prefeitura Municipal e para as pessoas jurídicas de direito privado com fins lucrativos prestadoras de serviço público. Sendo assim, a seção será dividida em dois pontos: respostas recebidas de Porto Alegre e respostas recebidas dos prestadores de serviço público. Os dados serão apresentados de maneira descritiva, detalhando o processo de envio das solicitações de informação até o recebimento de possíveis respostas por parte dos entes estudados.

4.2.1 Respostas recebidas do Município de Porto Alegre

Nesta seção será descrito o processo para a obtenção de respostas perante o Município de Porto Alegre. Inicialmente, foi tentado entrar em contato via telefone diretamente com a Secretária Municipal de Parcerias, onde foi explicado que o objetivo das solicitações seria para realização de um trabalho de conclusão de curso, visando agilizar o processo de obtenção das informações e também, para identificar a disponibilidade do município em responder à solicitação. A resposta obtida foi que o único meio de realizar a devida solicitação seria através da plataforma formal utilizada para isso, o Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão.

A próxima etapa foi a realização de uma solicitação pelo devido sistema do Município. Cabe ressaltar que o sistema não disponibiliza instruções detalhadas sobre formalidades que devem constar na solicitação ou sobre quais informações devem ser destinadas a cada órgão/secretaria. Foram realizadas duas solicitações, encaminhadas no dia 25 de julho, uma com informações mais gerais, e uma com informações mais específicas, conforme apresentado em seção anterior. Já se imaginava que a obtenção de informações fosse ser difícil, pela não inclusão das empresas estudadas na LAI. Após 4 dias, veio a resposta da Administração Pública para uma das informações: informaram que não seria possível atender a minha solicitação, com base na justificativa de que as perguntas englobariam pelo menos dois órgãos distintos da administração municipal, o que é vedado pelo Decreto nº 19.990/18, regulamentador do acesso à informação no Município. Além disso, a administração esclareceu competências da Secretaria de Administração e Patrimônio e da Secretaria de Parcerias e solicitou que a solicitação fosse refinada considerando a competência de cada órgão, sem explicitar quais questionamentos deveriam ser encaminhados à cada um deles.

É possível observar na resposta do Município, vários fatores que dificultam o controle social por parte da população. O primeiro deles, tem a ver com o Decreto nº 19.990/18, que foi sancionado em um período recente no qual Porto Alegre já estava sob um governo com ideais liberais e com uma metodologia de gestão gerencial, que acaba refletindo na legislação imposta. O referido Decreto, ao invés de facilitar o acesso à informação por parte da população, acaba regulamentando um mecanismo que dificulta a participação popular na gestão pública. Mais de uma década após a

sanção da Lei de Acesso à Informação, é necessário que a capital do Rio Grande do Sul possua uma equipe interna capaz de interligar os diversos órgãos que englobam a estrutura municipal, para que o acesso à informação seja facilitado. Além disso, outro fator que prejudica o acesso à informação por parte da população é a necessidade de o cidadão, de maneira totalmente subjetiva, precisar identificar para qual órgão em específico cada questionamento deve ser encaminhado. Para um cidadão comum, tal prática é extremamente exclusiva, ainda mais no caso em questão, onde todos os questionamentos são relacionados à um mesmo tópico. Sendo assim, percebe-se que a administração municipal se utiliza de mecanismos para retardar a disponibilização de informação, pois se o prazo para cada resposta é vinte dias, prorrogáveis por mais dez, e o cidadão recebe negativas sem instruções detalhadas sobre como proceder posteriormente, cada questionamento poderá levar meses até ser respondido, o que claramente tende a introduzir na população um sentimento anímico negativo em sua proatividade para exercer o controle social. A negativa de resposta obtida transmite a sensação de que a administração municipal tende a valorizar o formalismo acima do elemento político de controle social, através de prática de inibir, calçada por um Decreto que dificulta a transparência passiva, gerando dificuldade em aplicar a LAI em Porto Alegre. A resposta obtida, gerou a necessidade da elaboração de mais duas solicitações (terceira e quarta), encaminhadas a SMAP e a SMP, respectivamente, no dia 2 de agosto.

A segunda solicitação foi respondida após dezenove dias, dessa vez com todas as informações solicitadas respondidas. Essa solicitação foi direcionada à obter informações referentes às empresas privadas com fins lucrativos que prestam serviço público de transporte. Desse modo, o órgão que se responsabilizou pelas respostas foi a Empresa Pública de Transporte e Circulação – EPTC. Foram apresentados os seguintes dados: apresentação de todas às concessionárias de ônibus que prestam serviço de transporte coletivo em Porto Alegre e uma tabela incluindo como estão divididas em consórcios e lotes com sua participação no mercado. A partir disso, foi possível identificar que o transporte municipal está distribuído para quatro consórcios (Mob, Sul, Via Leste e Mais); tabelas com contratos de concessão referentes aos quatro consórcios; informação de que os contratos estão válidos desde 2016; prazo de concessão, que é de vinte anos, a contar de 22/02/2016;

A terceira solicitação foi respondida no dia 24 de agosto, 2 dias após ter sido solicitada a prorrogação do prazo para resposta por parte do Município, que justificou

a prorrogação com base na alegação de que as informações solicitadas não estavam em seu banco de dados. Esta solicitação incluiu um pedido de listagem das pessoas jurídicas com e sem fins lucrativos que prestam serviço público com arranjo contratual com Porto Alegre. A resposta que foi encaminhada pelo Município de Porto Alegre foi uma tabela elaborada pela Unidade de Contratos da Diretoria de Licitações e Contratos da Secretaria Municipal de Administração e Patrimônio. A referida tabela apresenta uma listagem de aproximadamente 140 empresas, com arranjos com o Município, por meio de contratos ou Termos de Permissão de Uso. Apesar de a informação ter sido prestada, ao realizar uma análise rápida perante a tabela elaborada pela Administração Pública, é possível perceber que ela está incompleta, visto que nem mesmo as concessionárias que prestam serviço público de transporte coletivo e são alvo principal desta análise estão incluídas na listagem. Sendo assim, é preocupante o fato de que não existe uma filtragem qualitativa no serviço de prestação de informação que Porto Alegre realiza, de modo que uma lista simples, que a administração municipal já deveria possuir em mãos, para controle e ciência, é encaminhada ao cidadão com informações incompletas.

A quarta solicitação, encaminhada no dia 3 de agosto, foi concluída no e-Sic no dia 4 de setembro, sem a inclusão de uma resposta. No dia 23 de agosto foi solicitada a prorrogação do prazo por parte do Município. A solicitação, na qual constam dois questionamentos simples a respeito do entendimento de Porto Alegre sobre a prestação de transparência por parte dos particulares, que deveria ter uma simples interpretação, parece ter sido complexa para a elaboração de uma resposta, visto que mesmo após passarem-se 30 dias do encaminhamento, prazo máximo legal para que solicitações sejam respondidas, de acordo com a LAI, a administração municipal não encaminhou uma resposta adequada. Pelo contrário, a solicitação foi dada como respondida, sendo conclusa no sistema, sem que uma resposta ou justificativa seja encaminhada ao cidadão.

Quadro 2 – Respostas recebidas do Município de Porto Alegre

Solicitação	Data de envio	Data de resposta
Primeira solicitação	25/07/2023	29/07/2023
Segunda solicitação	25/07/2023	14/08/2023
Terceira solicitação	03/08/2023	24/08/2023
Quarta solicitação	03/08/2023	Não houve resposta

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

4.2.2 Respostas recebidas dos prestadores de serviço público de Porto Alegre

Paralelamente ao questionário enviado à administração municipal, foi encaminhada uma solicitação com algumas questões para as empresas que prestam serviço público de transporte coletivo em Porto Alegre. Visando a delimitação da análise, foi escolhido a abordagem perante empresas de transporte coletivo pela sua relevância para a população em geral, por atingirem uma grande parcela do público Porto Alegrense e por estarem presentes em todas as regiões da cidade. Além das quatro concessionárias de ônibus, o questionário foi encaminhado também para a Gam3 Parks, empresa responsável pela concessão do Parque Harmonia e que recentemente foi alvo de denúncias em relação à corte de árvores e remoção de vegetais no parque.

O transporte coletivo de Porto Alegre é dividido entre quatro consórcios de empresas: Mob, responsável pela bacia Norte e Nordeste da cidade, composto pelas empresas Sopal, Navegantes e Nortran, possuindo 24,78% de participação no mercado; Viva Sul, atuante na bacia Sul, composto pelas empresas Trevo, Restinga, Vtc e Belém Novo, com 29,68% de parcela no mercado; Via Leste, que atua na região Leste e Sudeste, composta pelas empresas Presidente Vargas e Vap, possuindo 11,30% do mercado; e Mais, que divide a região Leste e Sudeste com a Via Leste, sendo composta pelas empresas Gazômetro e Sudeste, tendo 11,80% de participação no mercado. Além destas, a empresa pública Carris possui 22,44% de participação.

O questionário foi encaminhado quatro vezes para cada consórcio, com o objetivo de obter alguma resposta, mesmo que fosse uma justificativa para não responder à solicitação. A solicitação foi encaminhada por meio do e-mail de cada consórcio, o qual foi obtido perante o site próprio de cada pessoa jurídica privada, à exceção da Gam3 Parks, a qual recebeu o questionário pela sua página de "Fale Conosco", através de seu site.

O único consórcio que respondeu à solicitação foi o Mob, o restante nem ao menos encaminhou qualquer justificativa para a tentativa de acesso à informação. O consórcio Mob respondeu alegando que por ser uma empresa de transporte privada, teria o direito de não repassar os dados solicitados, por considera-los sensíveis. Ademais, sugeriram entrar em contato com a Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana, para que esta verifique a possibilidade de envio das informações.

No dia 8 de agosto foi encaminhado, pela primeira vez, o questionário para as cinco concessionárias incluídas no estudo. Na mesma data, horas depois foi recebida a resposta da concessionária Mob. Após nove dias, em 17 de agosto, sem receber nenhuma resposta das outras concessionárias, foi encaminhado novamente o questionários para as pessoas jurídicas de direito privado que não responderam. Novamente, após quatro dias, no dia 21 de agosto, o questionário foi encaminhado novamente, pela terceira vez. No dia 24 de agosto a empresa Viva Sul respondeu à nossa solicitação, com um pedido de desculpas pela demora e com o pedido de que as perguntas fossem encaminhadas à Empresa Pública de Transporte e Circulação, ou seja, mais uma empresa que respondeu de modo negativo à prestação de informação. Na mesma data, dia 24 de agosto, ocorreu o último envio para às concessionárias que ainda não haviam respondido, o que resultou na última tentativa de obter informações utilizando o instrumento da LAI. Passados mais de vinte dias da primeira solicitação, prazo de resposta previsto na lei, não houve qualquer tipo de resposta das concessionárias, Via Leste, Mais e Gam3 Parks.

**Quadro 3 – Respostas recebidas dos prestadores de serviço público de
Porto Alegre**

Empresa	Primeiro envio	Segundo envio	Terceiro envio	Quarto envio	Data de resposta
Mob	08/08/2023	Não houve	Não houve	Não houve	08/08/2023
Viva Sul	08/08/2023	17/08/2023	21/08/2023	Não houve	24/08/2023
Via Leste	08/08/2023	17/08/2023	21/08/2023	24/08/2023	Não houve
Mais	08/08/2023	17/08/2023	21/08/2023	24/08/2023	Não houve
Gam3 Parks	08/08/2023	17/08/2023	21/08/2023	24/08/2023	Não houve

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

4.3 ANÁLISE DOS DADOS

Em primeiro lugar, cabe destacar que a Lei de Acesso à Informação é um instrumento de suma importância para que os cidadãos possam ter participação ativa na gestão governamental, como o modelo democrático ideal propunha. Porém, para que de fato se alcance um controle social satisfatório, necessita-se que a referida lei acompanhe a evolução estrutural da Administração Pública.

Desse modo, a presente análise visou observar se é possível que os cidadãos tenham acesso à informações no tocante a pessoas jurídicas de direito privado com fins lucrativos que prestam serviço público no Município de Porto Alegre. Como fator para a escolha geográfica para base do estudo, a tendência dos últimos governos em encurtar a distância entre o público e o privado foi de suma importância, pelo fato de exercerem uma política de administração gerencial em Porto Alegre. O atual prefeito e sua gestão exercem uma política de renovação da cidade através de concessões e parcerias público-privadas, o que gera uma grande necessidade de analisar como a transparência está sendo realizada por parte de tais pessoas jurídicas de direito privado.

Sendo assim, após o prazo para resposta da LAI transcorrido, 20 dias, foi possível analisar os resultados obtidos e perceber uma série de questões que estão relacionadas com a política de prestação de informação atualmente. Primeiramente, percebe-se que de fato as pessoas jurídicas de direito privado com fins lucrativos estão fora do rol de entes que devem prestar transparência de acordo com a Lei nº 12.527/2011, tanto no texto da lei, quanto na prática. Considerando que foram encaminhadas solicitações para quatro concessionárias de transporte coletivo e uma concessionária responsável pela gestão do Parque Harmonia, e 3 destas nem ao menos responderam a solicitação de informação e as 2 que responderam se contiveram em encaminhar uma negativa, transferindo a responsabilidade informacional para a Administração Pública, resta evidente que tais entes não exprimem a menor preocupação em relação à prestar transparência ativa e passiva, visto que em suas páginas também não constam informações relevantes sobre sua gestão e atuação.

O modelo proposto pela Teoria Gerencial, que está intrínseco na gestão pública neste século, impulsiona à participação dos privados em atividades tipicamente públicas, com críticas ao modo como a gestão pública ocorre, trazendo práticas privadas para a Administração Pública. Porém, a partir dos resultados obtidos, percebe-se que a grande maioria das premissas e características da Teoria Gerencial acabam por permanecerem apenas no papel, visto que particulares exploram um mercado antes indisponível, atuando como Estado na prestação de serviço público, se interessam apenas pela parte positiva e de objetivo privado, como o lucro obtido por tais serviços. Da mesma forma, como evidenciado por Bobbio (2000), ao abordar que o modelo liberal não é necessariamente democrático, sendo tal conceito restrito

às classes dominantes, nesse caso na figura de empresas privadas, a opção por colaborar ou não com a democracia fica restrita ao interesse particular. O resultado é que não é perceptível o interesse privado em atuar como Estado no momento de ser transparente, de prestar informações de interesse da população, o que expõe que o controle de resultados, prezado pela Teoria Gerencial, não se torna possível de ser realizado por parte dos cidadãos, além da eficiência, algo tão criticado em relação à gestão pública, que também não é possível que se ateste se existe de fato uma maior eficiência na prestação de serviço público quando ocorre a transferência para particulares. O que pôde-se concluir é que a eficiência no momento de facilitar o controle social e prestar informações é nula, não havendo uma política empresarial que se atenha às responsabilidades de atuação em serviço público.

Em relação às respostas recebidas pela Administração Pública, ficou evidenciado que à tarefa de participar ativamente enquanto cidadão é algo marcado por vários obstáculos. Ficou evidenciado que não há, na administração municipal, uma unidade que seja responsável integração entre diferentes órgãos no momento de prestar informação para a população. Com a negativa de informação recebida na primeira solicitação encaminhada, com a justificativa de que a solicitação elencava mais de um órgão, mesmo se tratando finalisticamente do mesmo assunto, se tornou claro que organizar um sistema que facilite o controle social não é uma prioridade da gestão pública. Somado a isso, com a referida resposta, que solicitou que o próprio usuário separasse informações por órgão, sem ao menos deixar claro para o cidadão quais perguntas deveriam ser encaminhadas para cada órgão, o Município transferiu uma responsabilidade para o cidadão, mesmo sendo quem, em tese, tem mais conhecimento para subdividir a solicitação inicial e facilitar o processo como um todo.

A segunda solicitação, a qual continha solicitações mais específicas sobre os prestadores de serviço público, foi respondida de maneira satisfatória pela Administração Pública, com cópias contratuais com as concessionárias. Identifica-se que apesar de os dados solicitados terem sido entregues na referida solicitação, existe uma falta de padronização nas respostas encaminhadas aos cidadão, visto que na solicitação anterior, realizada na mesma data que esta, não foi atendida e continha perguntas que seriam ainda menos sensíveis de resposta.

Ademais, referente à terceira resposta obtida, na qual foi encaminhada uma tabela com a listagem de pessoas jurídicas de direito privado com arranjo com o Município, restou manifesto que Porto Alegre não está de fato incumbida de

padronizar seus dados, de modo a aumentar a qualidade da transparência distribuída aos cidadãos. Além de utilizarem mais de vinte dias para responder à solicitação encaminhada, que nada mais pedia a nomenclatura dos privados que tem arranjo contratual com o Município para prestação de serviço público, algo que evidentemente deveria estar pronto e em constante atualização por parte da Administração Pública, o que coloca em dúvida não só o controle social perante tais atividades, mas também o controle interno realizado pela gestão em relação aos privados que estão inseridos na estrutura pública. No mais, com a aparência de ter sido prestada uma informação incompleta, é perceptível que os dados são disponibilizados puramente por uma obrigação legal, sem um filtro qualitativo e sem um controle do que está sendo transmitido à população, resumindo o objetivo municipal apenas à entregar qualquer informação.

A quarta solicitação, pautada na questão de como o Município enxerga a importância de fiscalizar a transparência e como essa fiscalização ocorre foi taxada como concluída no sistema municipal de acesso à informação, porém sem uma resposta. Tendo em vista que esta solicitação está relacionada à dados subjetivos e passíveis de interpretação, e não dados puramente objetivos como outras anteriormente, observa-se que pode haver uma falta de consenso na administração municipal, ou até mesmo que não saibam como responder em relação à postura municipal. O fato é que, esgotado o prazo legal da solicitação, não há uma resposta para o questionamento, e nem uma justificativa fundamentada sobre uma possível negativa. Esse comportamento da Administração Pública demonstra que o Estado está agindo de maneira semelhante à uma empresa privada sob o regime concorrencial do mercado, de modo a não compartilhar informações sensíveis, o que vai contra o que está inserido na Lei nº 12.527/2011.

Portanto, tanto por parte dos particulares que estão inseridos na estrutura pública e que foram questionados neste trabalho, como por parte da Administração Pública, foi possível observar um padrão que preza pela iniciativa de dificultar o acesso à informação como modelo de atuação comum. Se por parte dos particulares, não foi possível obter nenhuma informação, por parte da Administração Pública até conseguiu-se obter dados, porém com uma dificuldade que desmotiva qualquer cidadão que pretenda exercer sua atuação democrática. Além disso, informações prestadas de maneira incompleta e com considerável demora, por mais que dentro do prazo legal, colocam em dúvida a gestão pública informacional. Resta evidente, com

os resultados obtidos, que o modelo privado está superando o modelo público em relação à transparência. Se na gestão privada, a disponibilização de informações sensíveis é praticamente inexistente, visando resguardar os interesses individuais das empresas, esse modo de gestão parece estar consolidado na atuação pública também. Dasso Júnior (2006) salientou sobre o perigo da ideologia ultraliberal na atuação pública, sobretudo no tocante à utilização de conceitos e técnicas da área privada, ressaltando a discrepância gerada pelos interesses de cada um dos setores. Essa discrepância entre lucro e bem comum para estar pendendo para o lucro, com empresas que prestam serviço público não sendo responsabilizadas por prestarem transparência e por não haver um movimento governamental no sentido de obrigar os respectivos entes à mudarem seu padrão de atuação à respeito do referido tema.

Sendo assim, como resultado desta análise, tem-se que mudanças legais na Lei de Acesso à Informação são necessárias. A lacuna que está incumbida na referida legislação gera uma falha imensa em um sistema tão importante como o vínculo entre Estado e Cidadão, devido ao fato de informações simples à respeito de um serviço público essencial, como o transporte coletivo, estarem tão distantes do acesso do cidadão. Com as constantes mudanças na gestão pública brasileira, desde o final do século XX, sendo introduzidos ideais liberais, os resultados apresentados na presente pesquisa escancaram um problema democrático enfrentado no Brasil. Assim como citado anteriormente neste Trabalho de Conclusão de Curso, Dagnino (2004) explicita que os conceitos de sociedade civil, participação e cidadania sofrem um deslocamento que se volta para o modelo individual, resultando na diminuição do Estado e na valorização do mercado. Esse fenômeno vai de encontro com a negativa de informação por parte dos particulares, que aparentam assumir um tamanho maior do que o Estado propriamente dito.

Por fim, a não obrigatoriedade aos particulares para serem transparentes, além de gerar um efeito negativo à participação popular, acaba sobrecarregando o sistema de solicitação de informações governamental, gerando um acúmulo desnecessário de demandas que poderiam ser respondidas pelo próprio prestador de serviço público. O resultado desse acúmulo pode impactar na qualidade das informações prestadas pelo Estado, além de requerer uma quantidade de pessoas envolvidas na resposta á solicitações maior do que o necessário. Portanto, é necessário que as pessoas jurídicas de direito privado sejam incluídas no rol de subordinados da LAI, com a expressa citação para cumprimento dos prazos legais impostos aos demais entes,

além de ser necessário que sejam definidos critérios qualitativos objetivos para a disponibilização da informação por parte da Administração Pública.

4.4 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 4

Este capítulo, cujo título é 4 “Análise da lei de acesso à informação à luz das pessoas jurídicas de direito privado com fins lucrativos que prestam serviço público”, concentrou-se em apresentar como a pesquisa que serve como referência para este trabalho foi feita. Deste modo, foi esclarecida a abordagem metodológica, sendo na sequência realizada a exposição dos resultados obtidos tanto por parte do Município de Porto Alegre, quanto por parte dos particulares prestadores de serviço público, e por fim houve a manifestação da análise de tais resultados.

Em relação aos resultados obtidos perante a administração municipal de Porto Alegre, na seção 4.2.1, constatou-se que por mais que o cidadão acabe recebendo uma resposta a respeito da sua solicitação de informação, ocorrem diversos problemas durante esta jornada, como: tempo elevado para obter respostas, respostas incompletas, falta de padronização, inexistência de sistema de informação unificado e aparente intenção de dificultar o acesso simplificado. Sendo assim, é gerado um grande risco democrático para toda a população, visto que o governo opta pela inclusão de privados na iniciativa pública, mas aparenta não estar preparado para disponibilizar informações sobre as referidas empresas de modo simplificado aos cidadãos. Esse fenômeno acaba trazendo a tona uma reflexão impactante a respeito de que modelo democrático está sendo instaurado para o futuro, considerando que é difícil imaginar uma sociedade desenvolvida sem a construção de um controle social fortalecido e uma participação popular que seja simplificada à árdua rotina de um cidadão comum.

Por sua vez, a seção 4.2.2 expôs que não é possível obter respostas positivas caso os questionados sejam os privados com fins lucrativos que prestam serviço público. A entrada de conceitos, teorias e até mesmo de empresas privadas na Administração Pública se dá em grande parte pela crítica de que a gestão privada é mais eficiente que a pública, o que ocasiona que pessoas jurídicas de direito privado sejam responsáveis por um serviço tão importante como o transporte coletivo. Porém, como evidenciado nesta seção, como é possível auferir eficiência se o cidadão não consegue ter acesso a informações básicas a respeito de quem está prestando um

serviço público, como número de funcionários ou proprietário da empresa. Percebe-se que ocorre uma ausência legal que não obriga expressamente tais empresas à prestarem informação e as mesmas se utilizam dessa lacuna para, mesmo inseridas na estrutura pública, se negarem a ser transparentes com o público que gera parcela de sua renda.

Por fim, a seção 4.3, ao apresentar elementos para análise dos resultados obtidos nas seções anteriores, evidencia a necessidade de uma mudança legislativa no tocante a Lei de Acesso à Informação. Por mais que a LAI seja um instrumento importante e tenha sido um marco importante na evolução do acesso à informação, a lacuna que deixa de elencar os privados com fins lucrativos em seu rol de subordinados, é muito preocupante por estar em oposição à atual estrutura da Administração Pública. Nesse sentido, uma legislação importante como essa, acaba sendo inútil e sem serventia se o cidadão não conseguir obter informações diretamente com empresas privadas que estão prestando serviços públicos, ou se precisa esperar mais de um mês para obter respostas simples do governo, e sem a garantia de que estas respostas possuem qualquer tipo de controle qualitativo. A análise em questão foi realizada em um Município, mas presume-se que essa situação de ausência de transparência e gestão democrática ocorra em todas as regiões brasileiras.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Administração discorreu sobre a Lei de Acesso à Informação e a regulamentação referente às pessoas jurídicas de direito privado com fins lucrativos que prestam serviço público. Isto posto, foram apresentados ao longo do texto conceituações envolvendo Estado, Administração Pública, Sociedade Civil e Serviço Público, além de uma contextualização acerca do acesso à informação e transparência à nível nacional e mundial.

A partir da observação desses elementos, procedeu-se à dissecação da estrutura completa da Lei nº 12.527/2011, na qual foi possível expor a lacuna que serviu de inspiração para realização deste estudo. A seguir, com a abordagem referente às mudanças pelas quais a estrutura pública passou, foram encaminhadas solicitações de informação para empresas privadas que prestam serviço público no Município de Porto Alegre e para a Administração Pública municipal. Com os resultados obtidos, realizou-se a análise do que foi obtido em relação ao texto legal incluso na Lei de Acesso à Informação e em relação às características inerentes ao Estado neoliberal e ao modelo gerencial.

Destarte, retomando o problema de pesquisa deste trabalho, que consistia em entender: “como acontece atualmente, no âmbito das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público com fins lucrativos do Município de Porto Alegre, a prática de transparência ativa e passiva?”, avalia-se que este foi respondido. Considerando que os questionários foram encaminhados para diferentes empresas e para o Município de Porto Alegre, estima-se que os dados obtidos foram suficientes para obtenção de respostas conclusivas sobre o problema de pesquisa.

Outrossim, identifica-se ao longo do presente estudo que os objetivos, geral e específico, foram cumpridos. O objetivo geral era analisar como a prática da transparência está sendo realizada pelas pessoas jurídicas de direito privado com fins lucrativos prestadoras de serviço público, no Município de Porto Alegre, o que foi realizado no capítulo 4 deste trabalho, especificadamente nas seções 4.2.1 e 4.2.2, intituladas “respostas recebidas do Município de Porto Alegre” e “respostas recebidas dos prestadores de serviço público de Porto Alegre”, respectivamente.

Na sequência, os objetivos específicos – que consistiam em: analisar a posição do Município de Porto Alegre no tocante à transparência dos contratos administrativos

celebrados com as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público; investigar a posição das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público em relação à transparência ativa e passiva; e identificar possíveis mudanças legislativas na Lei de Acesso à Informação a respeito das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público – foram atingidos ao longo capítulo 4. Sendo assim, cumpridos os objetivos e, por consequência, respondido o problema de pesquisa, foi possível confirmar a suposição admitida nesta monografia, de que, de fato, as pessoas jurídicas de direito privado com fins lucrativos que prestam serviço público estão de fora da Lei de Acesso à Informação, não realizando transparência ativa e, nem mesmo, transparência passiva, no momento em que o cidadão realiza uma solicitação diretamente à empresa.

Desse modo, cabe ressaltar que o presente Trabalho de Conclusão de Curso visou contribuir com o campo de estudo da Administração no Brasil, a partir do estudo referente a legislação reguladora do acesso à informação no Brasil, abordando um tema sensível e pouco explorado até o momento, que foi a regulamentação perante os privados prestadores de serviço público. Portanto, buscou-se apresentar como a estrutura da Administração Pública está disposta atualmente e de que maneira a Lei nº 12.527/2011 está adequada à gestão pública na sociedade contemporânea.

A pesquisa realizada, portanto, entendendo que a legislação referente ao acesso à informação chegou de maneira tardia no Brasil, todavia objetivou que o texto legal existente atualmente é insuficiente para que seja possível a realização do controle social por parte da população brasileira, visto que uma parcela importante dos prestadores de serviço público está excluído do rol dos subordinados da LAI, tanto na teoria quanto na prática. Somado a isso, o presente trabalho está de acordo com as Diretrizes Curriculares do Curso de Administração, por abordar teorias que influenciam tanto a área privada quanto à área pública, além de explorar a multidisciplinariedade do referido curso de Administração, que conta com conteúdos de diversas áreas, como, por exemplo: do Direito.

Assim sendo, é importante destacar que esta pesquisa não tinha como objetivo exaurir as empresas privadas de Porto Alegre que prestam serviço público na elaboração de questionamentos. Visto que a legislação é a mesma em todo território brasileiro, escolheu-se um setor que possui grande impacto na rotina diária das pessoas para que fossem elaboradas perguntas e fosse testado o problema de pesquisa. Apesar de ser possível estimar que o resultado obtido no presente trabalho

seja estendido para todo o Brasil, é importante que mais pesquisas nesse sentido sejam realizadas em diferentes Municípios e Estados, até mesmo para comparação de como o texto legal da Lei de Acesso à Informação é interpretado em diferentes regiões. Por fim, espera-se que o presente Trabalho de Conclusão de Curso possa contribuir para o avanço da legislação referente ao acesso à informação no Brasil e que o tema seja difundido de maneira a se ter mais estudos sobre este marco legal.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando. L.; LOUREIRO, Maria. R. Burocracia e Ordem Democrática: **Desafios Contemporâneos e Experiência Brasileira**. p. 23-56, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8560/1/Burocracia.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2023.
- ALMEIDA, Fabrício Bolzan de. **Manual de direito administrativo**. São Paulo. Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553620421. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620421/>. Acesso em: 31 jul. 2023.
- ARAÚJO, G. B. S. **Manual da Lei de Acesso à Informação Pública: a implementação da Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, e alguns aspectos polêmicos**. Curitiba: Edição do autor, 2012.
- BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2000.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa (por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade)**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 jan. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 8.897, de 6 de julho de 1995**. Dispõe sobre a concessão de serviços públicos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em: 31 jan. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 15 jan. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 23 jul. 2023.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista Do Serviço Público, v. 47, p. 7-40, 1996. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v47i1.702>. Acesso em 02. ago. 2023.
- BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C.; SCHURGELIES, V. **Accountability nos Atos da Administração Pública Federal Brasileira**. Revista Pretexto, v. 19, n. 4, p. 46-62,

2018. Disponível em: [https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/accountability nos atos da administracao publica federal brasileira.pdf](https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/accountability_nos_atos_da_administracao_publica_federal_brasileira.pdf). Acesso em 07 ago. 2023.

CARVALHO, A. R. **Lei de Responsabilidade Fiscal e controle social: uma análise crítica**. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2019.

Controladoria Geral da União (CGU). **Escala Brasil Transparente**. 2023 Disponível em: <https://mbt.cgu.gov.br/publico/portal/metodologia360educacao2/66>. Acesso em: 24 fev. 2023.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. São Paulo, 6a. ed. Editora Campus, Rio de Janeiro 2003. Disponível em: <https://profeltonorris.files.wordpress.com/2014/02/livro-teoria-geral-da-administrac3a7c3a3o.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2023.

DAGNINO, Evelina. **Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa**. In: Política & Sociedade, v. 3, n. 5, p. 139-164, 2004.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. “Nova Gestão Pública” (NGP): A Teoria de Administração Pública do Estado Ultraliberal, 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d05c25e6e6c5d489>. Acesso em: 21 de agosto de 2023.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. Reforma do Estado com participação cidadã? Déficit democrático das agências reguladoras brasileiras, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/88466/236844.pdf>. Acesso em 21 de agosto de 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. *E-book*. ISBN 9786559643042. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559643042/>. Acesso em: 28 jan. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2023. *E-book*. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 28 jun. 2023.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. v. 1. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

ENGELS, Friedrich; MARX, Karl. **Manifesto do Partido Comunista** [1848]. 1ª edição. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

FRIEDMAN, Milton. [1962]. Capitalismo e liberdade. Disponível em <http://www.portalconservador.com/livros/Milton-Friedman-Capitalismo-e-Liberdade.pdf>. Acesso em 02 jul. 2023.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Evolução da teoria do serviço público**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/40/edicao-1/evolucao-da-teoria-do-servico-publico>. Acesso em: 17 jul. 2023.

HOGG, P. **His Majesty's Gracious Ordinance Regarding the Freedom of Writing and of the Press In: The World's First Freedom of Information Act**. Kokkola, Anders Chydenius Foundation, p. 8-17, 2006.

IFAC. **Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective** International Public Sector – Study 13, IFAC, 2001.

Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). **Princípios da Governança Corporativa**. 2020. Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/blog/principios-de-governanca-corporativa>. Acesso em: 12 ago. 2023.

JUNQUILHO, Gelson Silva. **Teorias da Administração Pública**. Florianópolis: UFSC: Brasília: CAPES/UAB, 2010. Disponível em: https://cesad.ufs.br/ORBI/public/uploadCatalogo/19110816022012Teorias_da_Administracao_Publica_Aula_1.pdf. Acesso em 07 jul. 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Abril Cultural, 1983 (Coleção Os Economistas).

LAGOS, Latinobarómetro, 2015. **Opinião Pública Latinoamericana**. Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>. Acesso em: 2 fev. 2023.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2003.

MACIEL, Igor M. **Manual de direito administrativo**. São Paulo. Editora Saraiva, 2023. E-book. ISBN 9786553624184. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553624184/>. Acesso em: 31 jul. 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Natureza e regime jurídico das autarquias**, 1968.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 33. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDEL, Centre for law and democracy, 2010. **Global Right to Information Rating Map**. Disponível em: <https://www.rti-rating.org/>. Acesso em: 04 jul. 2023.

MENDEL, Toby. **Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado**. 2 ed. Brasília: Unesco, 2009. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

MILL, John Stuart. [1859]. **Sobre a Liberdade**. Tradução: Ari R. Tank Brito. São Paulo: Hedra, 2010.

MOSER, Cornelia. **How open is “open as possible”? Three different approaches to transparency and openness in regulating access to EU documents**. IHS Political Science Series, v. 80, 2001. Disponível em: http://aei.pitt.edu/237/1/pw_80.pdf. Acesso em: 04 ago. 2023.

MOTTA, Fernando Cláudio Prestes; VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia de. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 12 jun. 2023.

PAIVA, C.H.A. **A Burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945)**. História, São Paulo, v. 28, n. 2, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/his/a/9k9RDYV5Jsx8N48tx7hC8vr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 15 jun. 2023.

PIMENTA, Carlos Cesar. **A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 173-199, 1998.

SANTIAGO, Ricardo. **A possibilidade de empresas privadas se subordinarem aos mandamentos da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)**. Disponível em: <https://rcsadv1.jusbrasil.com.br/artigos/570222456/a-possibilidade-de-empresas-privadas-se-subordinarem-aos-mandamentos-da-lei-12527-2011-lei-de-acesso-a-informacao>. Acesso em: 15 mar. 2023.

SANTOS, José Luiz Lins dos. **Transparência Regulatória e Controle Social Experiências Exitosas em Regulação na América Latina e Caribe**. Presidência

da República, Brasília, 2012. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/conteudo-de-regulacao/regulacao/documentos/biblioteca-nacional/2012/11662_diamond-revista_miolo_1.pdf. Acesso em: 18 fev. 2023.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2007.

SILVA, Lucas Gonçalves da; SOUZA, Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de. **O controle social como instrumento de defesa da democracia**. Revista Jurídica, [S.l.], v. 4, n. 49, p. 207 - 230, nov. 2017. ISSN 2316-753X. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2377>. Acesso em: 21 ago. 2023. doi:<http://dx.doi.org/10.26668/revistajur.2316-753X.v4i49.2377>.

TRISTÃO, Gilberto. **Transparência na Administração Pública**. In: VII Congresso Internacional del CLAD. Lisboa/Portugal: Anais do VII Congresso Internacional del CLAD, 2002.

APÊNDICE A – Solicitações de informação enviadas à Prefeitura de Porto Alegre

Listagem de empresas (pessoas jurídicas de direito privado, com fins lucrativos) que prestam serviço público através de concessão, permissão ou autorização.

Listagem de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que prestam serviço público através de contratos de gestão (organizações sociais), termos de parceria (OSCIPs) ou quaisquer outros arranjos contratuais (filantrópicos, entre outros).

O Município se preocupa em fiscalizar a disponibilização de transparência ativa e passiva por parte das empresas (pessoas jurídicas de direito privado, com fins lucrativos) e das pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos (organizações sociais, OSCIPs, filantrópicos, etc) que prestam serviço público? Como isso ocorre?

Porto Alegre entende como obrigatório e essencial que as pessoas jurídicas de direito privado COM fins lucrativos, prestadoras de serviço público municipal, disponibilizem à população informações de sua gestão?

Sobre as concessionárias de ônibus prestadoras do sistema de transporte coletivo de Porto Alegre:

Quais são as empresas concessionárias de ônibus prestadoras do sistema de transporte coletivo de Porto Alegre?

Gostaria de ter acesso aos nomes das pessoas físicas e/ou pessoas jurídicas que são proprietárias dessas empresas concessionárias.

Quando foram firmados os contratos de concessão com cada uma dessas empresas?

Quais os prazos da concessão de cada uma dessas empresas?

Gostaria de ter acesso aos editais licitatórios responsáveis pelas concessões de cada uma dessas empresas.

Gostaria de ter acesso aos contratos administrativos firmados com essas empresas concessionárias.

Como são determinados os preços das tarifas de ônibus em Porto Alegre?

APÊNDICE B – Solicitações de informação enviadas às pessoas jurídicas de direito privado com fins lucrativos prestadoras de serviço público

Quem são os proprietários (pessoa física) do consórcio/empresa?

Qual o plano de cargos e salários da empresa/consórcio?

Quantos funcionários a empresa/consórcio possui?

Qual o faturamento mensal da empresa/consórcio com a prestação de serviço público?

A empresa/consórcio possui dados estatísticos de uso de serviço público por parte dos cidadãos? Quantas pessoas a empresa/consórcio atende diariamente na prestação?

ANEXO A – Resposta da Administração Pública perante à primeira solicitação

Mudança de status para CONCLUIDO

RESPOSTA

Prezado(a) Sr.(a)

Relativo ao seu pedido de informação ao Município de Porto Alegre, Informamos que não será possível atendê-lo, uma vez que a solicitação abrange informações adstritas a pelo menos dois órgãos distintos da administração municipal. O fundamento legal deste posicionamento reside no art. 11, parágrafo único, do Decreto N° 19.990/2018: "É vedado cumular, numa mesma demanda, pedido de informação relativo a mais de um órgão ou entidade da Administração Pública Municipal, a menos que a gestão dos dados esteja centralizada num único órgão ou entidade da Administração."

Esclarecemos que:

Compete à Secretaria Municipal de Administração e Patrimônio (SMAP) a gestão patrimonial dos próprios municipais, tendo entre suas atividades a emissão dos Termos de Permissão de Uso (TPUs) nas modalidades: Não-oneroso (exclusivo para entidades sem fins lucrativos visando a oferta de serviços de interesse público) e Oneroso (voltado para a exploração comercial).

NÃO compete à SMAP a gestão de Parcerias Público Privadas, na medida que esta missão está à cargo da Secretaria Municipal de Parcerias de Porto Alegre (SMP), responsável por formular, planejar, coordenar, articular e controlar as políticas públicas voltadas para a captação de recursos externos e fomento de parcerias públicas e privadas. A SMP é formada por departamentos técnicos que fazem a análise prévia de projetos com potencial para Concessão ou Parceria Público Privada, verificando sua viabilidade técnica, jurídica e econômico-financeira. No site http://www2.portoalegre.rs.gov.br/ppp/default.php?p_secao=1211 é possível acessar mais informações sobre parceria público privada em Porto Alegre.

Diante do exposto orientamos que a solicitação seja refinada considerando a competência de cada órgão e enviada separadamente aos órgãos detentores das informações desejadas.

Atenciosamente,

Serviço de Informação ao Cidadão
Secretaria Municipal de Administração e Patrimônio – SMAP

ANEXO B - Resposta da Administração Pública perante à segunda solicitação

Mudança de status para **CONCLUÍDO**

RESPOSTA

Prezado(a) Sr.(a)

Relativo ao seu pedido de informação ao Município de Porto Alegre, informamos o que segue:

1) Quais são as empresas concessionárias de ônibus prestadoras do sistema de transporte coletivo de Porto Alegre?

Resposta: O sistema de transporte coletivo por ônibus de Porto Alegre é atualmente formado pelas empresas privadas Sopal, Navegantes, Nortran, Trevo, Restinga, VTC, Belém Novo, Presidente Vargas, VAP, Gazômetro, Sudeste e pela empresa pública Carris. Elas estão divididas em consórcios e lotes, conforme tabela de divisão de lotes em anexo.

2) Gostaria de ter acesso aos nomes das pessoas físicas e/ou pessoas jurídicas que são proprietárias dessas empresas concessionárias.

Resposta: Essa informação pode ser obtida através dos CNPJs constantes nos contratos de concessão em anexo.

3) Quando foram firmados os contratos de concessão com cada uma dessas empresas?

Resposta: Os contratos de concessão foram firmados com os consórcios vencedores do processo de Concorrência Pública 1/2015, sendo os contratos assinados em outubro de 2015.

4) Quais os prazos da concessão de cada uma dessas empresas?

Resposta: Conforme descrito no item 10.1 do edital 01/2015, o prazo de concessão é de 20 (vinte) anos, contados da data de início da operação. A operação dos consórcios vencedores do processo licitatório teve início em 22/02/2016.

5) Gostaria de ter acesso aos editais licitatórios responsáveis pelas concessões de cada uma dessas empresas.

Resposta: O edital de concessão e seus anexos pode ser acessado no seguinte link: https://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smf/default.php?reg=19&p_secao=256

6) Gostaria de ter acesso aos contratos administrativos firmados com essas empresas concessionárias.

Resposta: Seguem em anexo os contratos realizados com os consórcios. Eles também podem ser consultados nos processos de reajuste tarifário no seguinte link:

https://www2.portoalegre.rs.gov.br/eptc/default.php?p_secao=155

7) Como são determinados os preços das tarifas de ônibus em Porto Alegre?

Resposta: A atual forma de cálculo da tarifa de ônibus segue modelo sugerido pelo GEIPOT/EBTU – Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – que, no início da década de 80 desenvolveu uma metodologia que culminou no lançamento das Instruções Práticas para Cálculo de Tarifas de Ônibus Urbanos. Esta metodologia ficou conhecida como “Planilha GEIPOT” e serviu como instrumento para o cálculo tarifário em diversas cidades brasileiras, sofrendo adaptações ao longo do tempo para melhor refletir os custos de transporte na cidade de Porto Alegre.

Atenciosamente,

Serviço de Informação ao Cidadão
Empresa Pública de Transporte e Circulação – EPTC

Dê sua opinião sobre o serviço!

-  Contrato MOB -...pdf (lote 1 mob)
-  Contrato MOB -...pdf (lote 2 mob)
-  Contrato Sul -...pdf (lote 3 viva sul)
-  Contrato Sul -...pdf (lote 4 viva sul)
-  Contrato Via...pdf (lote 5 via leste)
-  Contrato MAIS -...pdf (lote 6 mais)
-  Tabela Divisão...xlsx (Tabela)

ANEXO C - Resposta da Administração Pública perante à terceira solicitação

Mudança de status para [PRAZO_PRORROGADO](#)

JUSTIFICATIVA

Prezado(a) Sr.(a)

Relativo ao seu pedido de informação ao Município de Porto Alegre, informamos a necessidade de prorrogar o prazo para resposta por 10 dias, conforme prevê o art. 14 § 3º do Decreto Municipal Nº 19.990/2018, tendo em vista que a informação não se encontra sistematizada em nossos arquivos.

Atenciosamente,

Serviço de Informação ao Cidadão
Secretaria Municipal de Administração e Patrimônio - SMAP

14/08/2023 09:01:58

Mudança de status para [CONCLUIDO](#)

RESPOSTA

Prezado(a) Sr.(a)

Relativo ao seu pedido de informação ao Município de Porto Alegre, informamos que segue, em anexo, a resposta da Unidade de Contratos da Diretoria de Licitações e Contratos, com as informações solicitadas.

Atenciosamente,

Serviço de Informação ao Cidadão
Secretaria Municipal de Administração e Patrimônio - SMAP

[Dê sua opinião sobre o serviço!](#)

 [Relatorio_conces....xls](#) (Relatorio)

ANEXO D - Resposta da Administração Pública perante à quarta solicitação

03/08/2023 10:17:04

Mudança de status para **AGUARDANDO RESPOSTA**

23/08/2023 09:18:36

Mudança de status para **PRAZO_PRORROGADO**

JUSTIFICATIVA

Prezado(a) Sr.(a)

Relativo ao seu pedido de informação ao Município de Porto Alegre, informamos a necessidade de prorrogar o prazo para resposta por 10 dias, conforme prevê o art. 14 § 3º do Decreto Municipal Nº 19.990/2018, tendo em vista que a informação não se encontra sistematizada em nossos arquivos.

Atenciosamente,

Serviço de Informação ao Cidadão
Secretaria Municipal de Administração e Patrimônio - SMAP

04/09/2023 15:51:00

Mudança de status para **CONCLUIDO**

RESPOSTA

ANEXO E – Resposta das empresas privadas Mob e Viva Sul



SIRC <SIRC@mob.srv.br>
para mim ▾

ter., 8 de ago., 14:47 ☆ ↶ ⋮

Boa tarde Senhor Leonardo,

Informamos que devido o **Consórcio MOB** ser uma empresa de transporte privada, temos o direito de não repassar dados sensíveis. Entretanto solicitamos que o Senhor entre em contato diretamente com a Secretária Municipal de Mobilidade Urbana para devida solicitação, a mesma irá avaliar e verificar a possibilidade do envio das referidas informações.
Sem mais,

Att.

Oliver do Consórcio MOB.



SAU Vivasul
para mim ▾

qui., 24 de ago., 15:29 (há 3 dias) ☆ ↶ ⋮

Prezado Leonardo, boa tarde!

Primeiramente desculpe pela demora no retorno, mas peço a gentileza que tais informações seja solicitada à EPTC, reguladora e fiscalizadora do serviço de transporte público modal ônibus de Porto Alegre.

Agradecemos o contato, atenciosamente.

Atenciosamente,
Serviço de Atendimento Usuário - **Viva Sul**