A TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA E O COMPARTILHAMENTO DE DADOS ENTRE ÓRGÃOS PÚBLICOS

ADMINISTRATIVE TRANSPARENCY AND DATA SHARING AMONG PUBLIC AGENCIES

ISBN: 978-85-7872-852-6
DOI: 10.56089/978-85-7872-844-1

Gabriela Calábria Araújo Moraes dos Santos[1]

RESUMO

O presente artigo examina a relação entre a transparência administrativa e o compartilhamento de dados entre órgãos públicos no contexto da Administração Pública Digital. Inicialmente, apresentam-se os conceitos de Administração Pública e de órgão público, bem como os instrumentos de cooperação entre os entes, em especial os convênios administrativos e os acordos de cooperação. Em seguida, analisa-se o impacto da transformação tecnológica sobre a atuação estatal, com destaque para o intercâmbio de dados como meio de concretização da eficiência e da atuação administrativa em rede. Por fim, discute-se o princípio da transparência administrativa, sua relação com a publicidade e seus substratos positivo e negativo, este último responsável por admitir o sigilo de informações em posse do poder público. A pesquisa, de natureza bibliográfica e documental, conclui que a transparência é a regra na atuação administrativa, mas comporta exceções legítimas, o que exige parâmetros claros para o compartilhamento de dados de acesso restrito entre órgãos públicos.

Palavras-chave: Administração Pública Digital; transparência administrativa; compartilhamento de dados; cooperação entre órgãos; sigilo.

ABSTRACT

This article examines the relationship between administrative transparency and data sharing among public agencies within the context of Digital Public Administration. It begins by defining the concepts of Public Administration and public agencies, as well as the instruments for inter-agency cooperation—specifically, administrative agreements and cooperation accords. It then analyzes the impact of technological transformation on state operations, highlighting data exchange as a means to achieve efficiency and networked administrative action. Finally, it discusses the principle of administrative transparency, its connection to the concept of "publicity" (openness), and its positive and negative dimensions—the latter allowing for the confidentiality of certain information held by the

[1] Gabriela Calábria, Advogada, graduada em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco, especialista em Direito Administrativo, Assessora Jurídica no Tribunal de Contas de Pernambuco.

government. Based on a bibliographic and documentary review, the study concludes that while transparency is the general rule in administrative activity, legitimate exceptions exist; this necessitates clear parameters for the sharing of restricted-access data among public agencies.

Keywords: Digital Public Administration; administrative transparency; data sharing; inter-agency cooperation; confidentiality.

INTRODUÇÃO

A Administração Pública brasileira é formada por uma estrutura complexa de órgãos que, embora dotados de competências próprias, dependem cada vez mais da cooperação recíproca para cumprir suas finalidades. Nesse cenário, a troca de informações tornou-se instrumento essencial ao exercício da função administrativa.

A transformação digital intensificou esse movimento. Com as novas tecnologias da informação e comunicação, os órgãos públicos passaram a coletar, processar e compartilhar um volume crescente de dados, o que amplia a eficiência estatal, mas também impõe novos cuidados quanto ao seu tratamento.

Ao mesmo tempo, a Constituição de 1988 consagrou a visibilidade da atuação estatal como pressuposto do regime democrático. A transparência administrativa passou a orientar a relação entre o Estado e a sociedade, sem afastar, contudo, a possibilidade de restrição de acesso a determinadas informações.

Diante disso, o objetivo deste artigo é examinar como a transparência administrativa se relaciona com o compartilhamento de dados entre órgãos públicos, com atenção especial às hipóteses em que o sigilo é admitido. A pesquisa adota abordagem bibliográfica e documental, com base na doutrina e na legislação pertinentes.

Para tanto, o trabalho divide-se em três partes. A primeira trata da Administração Pública e dos instrumentos de cooperação entre órgãos. A segunda aborda o intercâmbio de dados no contexto da Administração Pública Digital. A terceira analisa o conceito de transparência administrativa e a admissão do sigilo de informações em posse do poder público.

1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A COOPERAÇÃO ENTRE ÓRGÃOS

Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (2010, p. 48), quando se indaga acerca da origem do vocábulo “administração”, encontra duas hipóteses: a primeira refere-se à junção da preposição *ad* com “ministro”, no sentido de executar; já a segunda, vem da expressão *ad manus trahere*, cuja acepção refere-se a “direção”.

In concreto, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 193) compreende a

Administração Pública, em sentido subjetivo, como sendo as pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos no exercício da função administrativa, e, em sentido objetivo, como a própria atividade administrativa por eles exercida.

Nessa toada, *lato sensu*, a Administração é tida, essencialmente, como o conjunto de órgãos responsáveis pela gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual e municipal, sob a égide dos preceitos do direito e da moral, com o objetivo primordial de estabelecimento do bem comum (Meirelles, 2004, p. 84):

> Em sentido formal é o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em beneficio o da coletividade. Numa visão global, a administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado pré-ordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. (Meirelles, 2004, p. 64)

Trata-se, portanto, de um complexo de órgãos instituídos com a incumbência de executar atividades administrativas (Carvalho Filho, 2019, p. 85). Intitulados “órgãos públicos”, representam um grande número de repartições públicas internas que se tornam imprescindíveis à organização do Estado.

No Brasil, os órgãos são instituídos (ou extintos) por lei, e a sua estruturação é também definida por instrumento legal, havendo a possibilidade de serem as suas atribuições estabelecidas por decreto do chefe do Poder Executivo, nos termos da alteração conferida ao art. 48, XI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, pela Emenda Constitucional nº 32/2001[1] (Carvalho Filho, 2019, p. 87).

O doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 144) observa a existência de diversas teorias que buscam definir o conceito de “órgãos públicos”: uma delas, a subjetiva, equipara esses entes aos próprios agentes públicos, pensamento criticado por Carvalho Filho (2019, p. 88) em decorrência de sua fragilidade ante o desaparecimento do agente, o que, por si só, não tem o condão de extinguir o respectivo órgão.

Em sequência, sob um viés mais objetivo, Bandeira de Mello (2013, p. 144) define os órgãos públicos como “simples repartições de atribuições”, havendo a crítica, em contraposição ao pensamento anteriormente exposto, de que há um excessivo vínculo do conceito à unidade funcional em si, repudiando-se o agente (Carvalho Filho, 2019, p. 88).

Outra teoria, conciliatória, é a teoria eclética, que, não rechaçando nenhum dos dois elementos – o objetivo e o subjetivo –, aduz serem os órgãos públicos “agentes integrados em unidades de plexos de competência” (Mello, 2013, p. 145). Caracteriza-se, desse modo, o órgão público como um “círculo efetivo de poder, que para tornar efetiva a vontade do Estado precisa estar integrado pelos agentes” (Carvalho Filho, 2019, p. 88).

Os órgãos vêm adquirindo, nos tempos recentes, uma maior autonomia, podendo, inclusive, serem aferidos alguns avanços relacionados à ideia de conferir a eles maior capacidade em situações de litígio (Carvalho Filho, 2019, p. 89).

Nada obstante, a despeito da individualidade e autonomia conferida aos entes públicos no cenário nacional, termo que aqui será utilizado em referência aos órgãos públicos, existe uma rede de cooperação à qual frequentemente recorrem para a obtenção de informações e dados para o desempenho de suas missões institucionais, com arrimo em preceito constitucional (Carvalho Filho, 2019, p. 360):

> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
>
> [...]
>
> Parágrafo único. Leis complementares fixarão **normas para a cooperação** entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional**.

Entre outros meios, para o cumprimento desse escopo cooperativo, fazem-se valer de instrumentos denominados “convênios administrativos”. Os convênios administrativos, em uma breve conceituação, são os ajustes firmados entre os entes para que se alcance, em união de esforços, determinado objetivo de interesse público (Carvalho Filho, 2019, p. 357).

Não se confundem com os contratos administrativos, apesar de respaldarem-se na livre manifestação de vontade dos participantes e pressuporem a existência de vínculo jurídico. Nos contratos, porém, as partes têm interesses diversos e opostos, enquanto que os partícipes de um convênio administrativo tem interesses comuns e coincidentes (Meirelles, 2015, p. 511).

Os convênios, pois, são instrumentos apropriados para que os órgãos públicos se associem a outras entidades públicas ou privadas, quando não há contraposição de interesses (própria da dualidade contratual prestação/contraprestação), mas há a convergência de esforços para que se atinjam as mesmas metas.

Outras características fundamentais dessa cooperação associativa são a liberdade de ingresso e a livre retirada dos partícipes, ficando a execução dos convênios a cargo das entidades participantes ou de comissões diretoras previamente instituídas a essa finalidade (Meirelles, 2015, p. 512). Representam, nas ideias de Fernando Luiz Abrucio e Cibele Franzese (2007, p. 19), uma das formas mais recentes de cooperação intergovernamental para a implementação de políticas públicas.

Na Administração Pública, diferencia-se o que até aqui se intitulou “convênio administrativo” dos “acordos de cooperação”, tratando-se, esse último, de uma espécie de convênio em que não se admite o repasse de recursos financeiros entre os partícipes. É uma distinção controversa na doutrina nacional.

Nos acordos de cooperação, pelos que assim o distinguem, as duas partes devem fornecer a sua parcela de conhecimento, equipamento, ou até mesmo uma equipe, para que seja alcançado o objetivo acordado, não havendo, contudo, nenhum tipo de repasse financeiro. É comum que esse tipo de cooperação ocorra nos campos técnicos e científicos, com cada uma das partes realizando as atividades que foram propostas por meio de recursos próprios.

Tal diferenciação entre os institutos é rechaçada por parte da doutrina, que adota a nomenclatura “convênio administrativo”, *lato sensu*, diferenciando-os, de forma simples, dos contratos administrativos. Nesse sentido:

Quanto à sua formalização, são eles normalmente consubstanciados através de “termos”, “termos de cooperação”, ou mesmo com a própria denominação de “convênio”. Mais importante que o rótulo, porém, é o seu conteúdo, caracterizado pelo intuito dos pactuantes de recíproca cooperação, em ordem a ser alcançado determinado fim de seu interesse comum. Tendo a participação de entidade administrativa, é fácil concluir que esse objetivo sempre servirá, próxima ou mais remotamente, ao interesse coletivo.

Cabe observar, todavia, que alguns atos internos de entes federativos fazem distinção entre convênios e termos de cooperação.Cuida-se, porém, eminentemente de opção administrativa interna, sem qualquer lei que ampare semelhante diferença. Ambos os ajustes têm, ontologicamente, o mesmo alvitre cooperativo, razão por que a distinção mais confunde que elucida. (Carvalho Filho, 2019, p. 359)

Superada tal distinção meramente conceitual, percebe-se que a cooperação entre órgãos públicos demonstra-se fundamental para a supressão de barreiras operacionais e a melhor realização de uma série de atividades desempenhadas pela Administração Pública, funções que seriam de difícil desempenho sem o fluxo de colaboração (Rosa, 2017, p. 98), a exemplo das atividades de fiscalização e controle externo:

> Individualmente, eles (os órgãos) só podem atuar até onde a legislação permite, o que, na maioria das vezes, é suficiente. Pode acontecer, porém, que as responsabilidades de um impeçam ou limitem a execução de uma operação que demandaria também a atuação de outro limitação que pode ser resolvida pela associação entre ambos e consequente expansão das fronteiras individuais.

Nos últimos anos, o setor público brasileiro tem dado bons exemplos de atuações conjuntas, que assumem diferentes denominações: força-tarefa. operação especial, ação conjunta, etc. O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, por exemplo, só em 2015 realizou 32 operações especiais - termo que utiliza para denominar os trabalhos realizados em conjunto com outros órgãos de defesa do Estado. Também em 2015, a Polícia Federal desarticulou, junto com o Ministério da Previdência Social, uma quadrilha que fraudava benefícios previdenciários, na chamada Operação Malloy, enquanto em 2014, outra força-tarefa realizou 28 ações conjuntas no combate a crimes praticados contra a previdência.

Além disso, intensificou-se nos últimos anos a troca de informações entre órgãos do governo federal e das esferas estadual e municipal. O TCU, atento a essa tendência, tem posto em prática seu objetivo estratégico de intensificar parcerias e intercâmbios sob a forma de acordos de cooperação com entidades congêneres. Desde 2012, realiza auditorias coordenadas em temas relevantes, em conjunto com outras instituições de controle de todo o Brasil e da América Latina.

Parece não restar dúvida de que este é o caminho, formar redes - e redes de redes - que permitam ampliar a capacidade de processar e de acumular informações

por meio do conhecimento e do modo de fazer das organizações públicas. Os primeiros produtos dessas parcerias são animadores e encorajam o avanço das atuações conjuntas. As redes formadas por esses órgãos têm recebido destaque na mídia e aprovação popular, justamente porque têm alcançado resultados que não seriam possíveis a cada instituição alcançar isoladamente.

Do excerto colacionado pode-se extrair, também, que esse fluxo de cooperação entre entes da Administração Pública foi incrementado com o advento da Administração Pública Digital, havendo uma constante procura pelo uso das novas tecnologias da informação e comunicação como forma de alcançar a excelência na prestação de serviços públicos (Cavalcanti, 2017, p. 13).

2. DO INTERCÂMBIO DE DADOS ENTRE ÓRGÃOS PÚBLICOS NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIGITAL: OS REFLEXOS DA VIRADA TECNOLÓGICA

Nos tempos atuais, é inequívoca a importância e relevância dos avanços tecnológicos nas atividades da sociedade, e, em decorrência, nas atividades de governo, tratando-se, muitas vezes, de sistemas indissociáveis tanto da vida institucional quanto pessoal ante a massificação das tecnologias. Adquire especial relevância, nesse contexto, a tecnologia de dados (Cavalcanti, 2017, p. 13).

Vive-se uma verdadeira revolução tecnológica, capaz de alterar, substancialmente, as relações intergovernamentais e sociais. Em um cenário de evolução das necessidades humanas, o desenvolvimento tecnológico faz surgir ciclos mais rápidos de transformação social, impondo, como consequência lógica, novas demandas sobre as instituições públicas. O que se chamava de um momento de “transitoriedade” prolonga-se de tal forma que a mudança já é considerada algo permanente (Borges; Monte, 2023, p. 123).

Pioneiro no estudo do que se denomina “sociedade em rede”, o sociólogo espanhol Manuel Castells identifica a ocorrência de um fenômeno cuja principal característica é a sociabilidade virtual advinda da computação e da internet, elementos que redimensionaram o tempo e o espaço e marcaram a chegada do século XXI: “entramos plenamente numa sociedade digital – não no futuro, mas no presente – e teremos que reexaminar tudo o que sabíamos sobre a sociedade industrial, porque estamos em outro contexto”. Para ele, a transmissão de dados torna-se a forma de comunicação predominante e um produto do processo produtivo (Castells, 1999, p. 20 e p. 109).

Com os avanços cada vez mais céleres em uma sociedade que se automatizou, há o surgimento de um vocábulo atualizado do que intitulou “sociedade em rede”: a expressão “sociedade digital”. Surge, inicialmente, em uma série de encontros das mais relevantes organizações internacionais, sendo um dos pontos mais relevantes de sua construção o Fórum Econômico Mundial de 2016, sediado na cidade de Davos, na Suíça (Nogueira, 2017, p. 59).

O fundador do Fórum e presidente executivo, o alemão Klaus Schwab, acerca da sociedade que passa a ser digital, institui o conceito da Quarta Revolução Industrial, afirmando que as tecnologias digitais, embora não tão recentes, evoluíram de forma

exponencial, rompendo, assim, as fronteiras da Terceira Revolução industrial, com efeitos econômicos e sociais disruptores (Schwab, 2016):

Em sua escala, escopo e complexidade, essa transformação será diferente de tudo que a humanidade tenha experimentado antes. Ainda não sei exatamente como isso vai se desenrolar, mas uma coisa é clara: a resposta a ela deve ser integrada e abrangente, envolvendo todas as partes interessadas da política mundial, dos setores público e privado, até a academia e a sociedade civil. [2]

Assim como existiu a Era Agrícola e a Era Industrial, por exemplo, a Era Digital, da informação, firmou-se e intensificou-se a partir do fim do século XX, sendo o seu ápice o início do século XXI. A modernização tecnológica surge como uma inovação capaz de alterar,consideravelmente, todos os campos de conhecimento, extinguindo as barreiras geográficas e temporais, oferecendo recursos poderosos para a substituição de antigos métodos e procedimentos (Oliveira, 2017, p. 23).

Em síntese, essa modernização é capaz de reformular os fundamentos da sociedade contemporânea. Certo é que a Administração Pública, para atender às complexidades da Era Digital, necessita de reformulações (Borges; Monte, 2023, p. 123).

Em 1887, o estudioso Woodrow Wilson (2014, p. 352) já afirmava que “a ideia do Estado é a consciência da Administração”, aferindo que, observados os novos encargos aos quais é submetido o Estado, “cumpre ao mesmo tempo distinguir claramente como lhe caberá desincumbir-se deles”.

Assim, com o avanço das inovações e com a chegada da contemporaneidade, inúmeras construções teóricas passam a tentar explicar o novo papel do Estado em uma sociedade digital: quais seriam as novas configurações jurídico-institucionais que possibilitariam à Administração desempenhar seus novos fins? (Oliveira; Schwanka; 2009, p. 304).

Para a Administração Pública, o alto implemento de novas ferramentas oportunizado por tamanha revolução tecnológica possibilita que se revisite alguns dos paradigmas e procedimentos administrativos que, embora relevantes quando da época de suas instituições, podem ser raciocinados de modo a aproveitar as opções mais eficientes, com base nas novas tecnologias de informação e comunicação (Nogueira, 2017, p. 60).

Assim, cria-se uma maior “agilidade institucional”, possibilitada pela redução da burocracia e por estratégias de inovação (Howard et al., 2016), capaz de elevar a Administração Pública a níveis de excelência ainda não experienciados. Tal intervenção já se faz de grande valia ante o advento da Constituição de 1988, que, para muitos teóricos, fez a Administração sofrer um “enrijecimento burocrático extremo”, com um alto custo e uma baixa qualidade na prestação dos serviços públicos (Borges; Monte, 2023, p. 126).

À vista disso, a Administração precisa reagir, em tempo recorde, a todas as mudanças sociais, necessário, pois, o desenvolvimento tecnológico e pessoal do aparato estatal. Para Eduardo Casado e Rúben Gutiérrez (2010, p. 80), a sociedade da informação

[2] Do inglês: “*In its scale, scope, and complexity, the transformation will be unlike anything humankind has experienced before. We do not yet know just how it will unfold, but one thing is clear: the response to it must be integrated and comprehensive, involving all stakeholders of the global polity, from the public and private sectors to academia and civil society.*”

é o ponto de partida para uma Administração Pública Eletrônica. Pondera-se, de tal modo, se a Administração consegue acompanhar esse dinamismo, como forma, inclusive, de legitimar a sua própria existência (Cavalcante, 2017, p. 68).

De tal forma, com a finalidade de "fazer frente à expansão das funções sociais e econômicas do Estado, agravadas pela globalização", e proporcionar "a melhoria dos serviços, a despeito da redução dos custos" (Nobre Júnior, 2021, p. 67), emerge o modelo gerencial de uma Administração Pública moderna, que se auto regula pelos resultados (Borges; Monte, 2023, p. 126).

Com arrimo no princípio constitucional da eficiência, [3] a Administração Pública nacional, nesse novo ecossistema e em todas as suas esferas, incrementa ainda mais a lógica cooperativista, encontrando no intercâmbio de dados entre órgãos públicos uma forma de facilitação da persecução de seus objetivos e interesses. Faz uso, inclusive, de uma alternativa ao paradigma gerencialista: a governança, que engloba uma atuação negocial, interativa, coordenada e inovadora da Administração Pública (Borges; Monte, 2023, p. 128).

A nova realidade representada pela sociedade digital proporciona ganhos de eficiência e de qualidade nas engrenagens internas do Estado, que passam a ser inter fronteiriças (Oliveira, 2017, p. 20). Surge, de tal modo, um modelo de operação da Administração Pública que faz amplo uso de informações extraídas de diferentes sistemas do poder público, fortalecendo a própria razão de ser do Estado (Oliveira, 2017, p. 25).

A manipulação de informações torna-se, nesse contexto, competência essencial das organizações governamentais, ainda mais quando considerado que a Administração Pública é uma grande coletora de dados dos cidadãos, "porquanto a própria lei, em várias ocasiões, assim exige" (Borges; Monte, 2023, p. 138). Nesse contexto, demonstram-se verdadeiros ativos. "Dados são o novo petróleo." [4]

O principal beneficiário dessa evolução no tratamento de informações, representada pela troca otimizada de dados entre entes públicos, deve ser a sociedade: a transformação digital completa-se quando as instituições passam a funcionar a serviço da sociedade. Necessária, pois, uma maior atenção sobre a gestão da informação.

Perseguindo esse objetivo, acredita-se que o compartilhamento e a integração de bases de dados no âmbito estatal pode significar o aumento da confiabilidade dos sistemas, além de uma excelente oportunidade de redução de custos do Estado, culminando na melhoria progressiva das políticas públicas, que passam a ser decididas a partir de uma análise sistemática de dados estruturados (Oliveira, 2017, p. 20).

Constata-se que o corpo social do Estado Contemporâneo encontra-se, portanto, ordenado em redes, exigindo que se "imprima maior capilaridade aos órgãos e entidades integrantes da arquitetura administrativa", uma vez que a própria organização político-administrativa do Estado passa a adotar uma lógica difusa, baseada em uma

[3] "Sobreveio, ainda, a Emenda Constitucional nº 19/1998, conhecida como Reforma Administrativa, que positivou o princípio da eficiência (art. 37 da CF/88) como um dos pilares da Administração Pública." (Borges; Monte, 2023, p. 127).

[4] A expressão *data is the new oil* é creditada ao matemático Clive Humby. Ganhou popularidade a partir de publicação na revista *The Economist* de 06.05.2017, em artigo intitulado "O recurso mais valioso do mundo não é mais petróleo, mas sim dados".

atuação cooperativa de gestão integrada entre órgãos e entidades administrativas, que não é mais compatível com uma organização "autocentrada, hermética e incomunicável" (Oliveira; Schwanka, 2009, p. 307).

Cunhou-se, inclusive, a expressão "Administração em rede" , reforçando as premissas de uma atuação coordenada entre órgãos. A inserção da esfera pública no meio digital, nessa conjectura, reduz os custos da informação e aumenta a possibilidade de direcionamento de serviços públicos, transformando, assim, uma Administração Pública verticalizada e desmembrada em uma Administração em rede (Santanna, 2022, p. 63).

O compartilhamento surge, também, como uma forma de construção de relacionamentos intergovernamentais que tem como base a colaboração mútua e o compartilhamento efetivo de dados entre os órgãos envolvidos. A modernização tecnológica é o elemento de ligação que permite o desenvolvimento de softwares que transformam o processo de integração (Oliveira, 2017, p. 23), concebendo os órgãos públicos como entidades de processamento de grandes volumes de informação, cada um em seu escopo.

Necessário é que o modelo de operação integrado da Administração Pública seja compatível com as normas vigentes no país, de forma a investigar se a Administração Pública Digital, na atividade de compartilhamento de dados, em tempos de moderna governança, coleta-os, armazena-os, trata-os e compartilha-os adequadamente. Questiona-se o avanço do Direito enquanto sistema normativo diante de uma sociedade em acelerada mutação, e a forma de lidar com as legislações que, tão rapidamente, tornam-se anacrônicas.

O Brasil, ainda que de forma embrionária, conta com avançada legislação nacional sobre o tema, que será adiante analisada. Na última edição do ranking de maturidade em governo digital,[5] produzido pela Organização das Nações Unidas (ONU), ficou em primeiro lugar na América do Sul, em frente a países altamente desenvolvidos, a exemplo do Canadá, ocupando a posição de nº 20 entre os 193 países.

O cenário instaurado de um governo digital[6] considera a existência de duas características básicas que devem ser inerentes à atuação estatal: a eficiência, conforme previamente abordado, e a transparência, apontada como a maior revolução proporcionada pela tecnologia da informação, e que adquire especial relevância no estudo do compartilhamento de dados de acesso restrito entre entes da Administração Pública, impondo-se como regra que comporta fundamentais exceções.

3. A TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA: ESCLARECIMENTO CONCEITUAL E A ADMISSÃO DO SIGILO DE INFORMAÇÕES EM POSSE DO PODER PÚBLICO

[5] Disponívelem: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2020/julho/governo-eletronico-onu-classifica-brasil-entre-os-20-paises-com-melhor-oferta-de-servicos-publicos-digitais#:~:text=O%20Brasil%20ficou%20em%20primeiro,atr%C3%A1s%20somente%20dos%20Estados%20Unidos. Acesso em: 10 ago. 2023.

[6] Expressão utilizada como uma evolução do governo eletrônico. (Borges; Monte, 2023, p. 133)

Norberto Bobbio (1997, p. 30), em uma de suas últimas produções acadêmicas, refere-se à visibilidade dos atos do poder público como base da democracia representativa "a república democrática – *res* pública não apenas no sentido próprio da palavra, mas também no sentido de exposta ao público – exige que o poder seja visível".

Sob a influência dos alicerces de um Estado de Direito, que tem a Constituição como lei fundamental para sua regência (Nobre Júnior, 2017, p. 250), a Administração Pública, segmento deste, subordina-se a alguns princípios basilares, ditames constitucionais que devem reger a sua atuação, em especial, o que aqui será posto em evidência, o da transparência administrativa.

Nos estudos acerca de tais princípios, deve-se articular o seu contexto, significado, e as possibilidades de uso, considerando que são, nos termos da doutrina de Wilson Engelmann, o ponto de partida da elaboração jurídica, responsável pelo encadeamento das normas e a formação do sistema normativo (Santanna, 2022, p. 63).

Os valores compartilhados pela sociedade, frutos dos seus novos anseios e necessidades, inserem-se, de forma explícita ou implícita, no texto constitucional, denominando-se "princípios". Nesse quadro, conferem harmonia à Constituição na medida em que condensam esses valores, dão unidade ao sistema, e condicionam a posterior atividade dos intérpretes (Barroso, 2003, p. 301).

A transparência é um dos principais aspectos do processo de democratização da Administração, que tem como marco, no Brasil, a Constituição de 1988. Com uma maior participação do cidadão e da sociedade na gestão e no controle da Administração, a transparência administrativa possui como escopo principal a moralização da atividade administrativa (Di Pietro; Martins Júnior, 2022), reorientando o alcance do interesse público (Ivanega, 2016).

Não imune às transformações sociais e tecnológicas, o poder público estabelece as suas relações jurídico-administrativas por meio de uma aproximação entre o cidadão e o aparato administrativo, nos termos de um onipresente interesse público que adquire notória relevância com a facilitação dos processos de disponibilização da informação pública (Nobre Júnior, 2017, p. 251).

A Constituição e a legislação infraconstitucional pouco fazem referência à transparência administrativa como princípio da Administração, decerto que ela resulta implícita em uma série de normas, inclusive de ordem constitucional, como a publicidade disposta no retromencionado *caput* do art. 37 da Carta Magna, além das legislações que asseguram o direito à informação ou restringem o sigilo (Di Pietro; Martins Júnior, 2022):

Pode ser entendida, em sentido amplo, como um princípio que abrange, ainda que implicitamente, todos os dispositivos legais e constitucionais que têm por objetivo garantir a visibilidade da atuação do poder público. Este deve ser visível, aberto, sem mistérios ou segredos.

Para alguns, a transparência tem sentido amplo e abrange publicidade, motivação, participação, devido processo legal, direito à informação, direito à obtenção de certidão, direito de acesso ao processo. (Di Pietro; Martins Júnior, 2022)

Em fundamental complemento, Wallace Martins Júnior (2022), reconhecido estudioso do tema, afirma que o princípio da publicidade, mencionado em Constituição,

demonstra-se um subprincípio capaz de concretizar a transparência administrativa:

É inerência do princípio democrático (princípio fundamental estruturante) e, à míngua de clara e precisa denominação normativo-constitucional, resulta como o valor impresso e o **fim expresso pelos princípios da publicidade, da motivação e da participação popular, como princípios constitucionais especiais ou subprincípios que a concretizam**, uma vez que todos (isolada ou cumulativamente) apontam para a visibilidade da atuação administrativa e inspiram a produção de regras como o direito de petição, o direito de certidão e o direito de informação, tidos como mecanismos constitucionais essenciais no controle jurisdicional da transparência, legalidade, moralidade e probidade na gestão da coisa pública.

Compreende-se, portanto, a finalidade da transparência administrativa como sendo a de atribuir uma legitimidade material à Administração, garantindo a visibilidade dos atos administrativos e a viabilidade do controle social, tendo como mero subprincípio a publicidade, conforme previsão no art. 37, *caput*, da CRFB. Em verdade, entende-se que a publicidade instrumentaliza o princípio da transparência, ainda mais quando considerado que esse dever administrativo suplanta a simples publicidade dos atos estatais (Medeiros; Wacheleski, p. 2).

Para além do retromencionado dispositivo, em sede constitucional, a transparência administrativa traduz-se em vários incisos do elementar art. 5º, a exemplo do inciso LX, que dispõe que “a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem”; o inciso XIV, que “assegura a todos o acesso à informação e resguarda o sigilo da fonte”; e o inciso XXXIII, que dispõe sobre o “dever de fornecimento, pelos órgãos públicos, das informações de interesse particular, coletivo ou geral, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (Di Pietro; Martins Júnior, 2022).

Acerca do tema, conclui Fabrício Motta (2003, p. 97):

> Os atos administrativos, impõe a conclusão, devem ser públicos e transparentes – públicos porque devem ser levados a conhecimento dos interessados por meio dos instrumentos legalmente previstos (citação, publicação, comunicação, etc.); transparentes porque devem permitir enxergar com clareza seu conteúdo e todos os elementos de sua composição, inclusive o motivo e a finalidade, para que seja possível efetivar seu controle.

A Constituição Cidadã, nessa toada, desenvolvendo o Estado Democrático de Direito, posicionando o cidadão como o destinatário do poder estatal, transforma o direito de acesso à informação pública no cenário nacional, retirando do sigilo o *status* de padrão de conduta. Foi assim que a Lei Fundamental de 1988 permitiu o estreitamento dos laços entre a sociedade e o poder público, dela decorrendo um conjunto de normas que instrumentalizam o princípio da transparência administrativa, ainda que seja escasso o número de menções à palavra (Nobre Júnior, 2017, p. 256).

Cite-se que a primeira aparição da palavra “transparência” na Constituição deu-se por meio da EC nº 71/2012, que alterou o texto constitucional para adicionar o art. 216-A,

em um contexto específico de definição das características do então criado Sistema Nacional de Cultura (SNC).[7]

Trata-se de princípio que deriva, portanto, de uma elaboração das expressões iniciais e das intenções manifestadas na Carta Política de 1988, viabilizando a cognição do funcionamento e feitos da máquina estatal sob dois dos seus principais parâmetros: eficácia e eficiência (Martins, p. 3):

> O Estado serve à sociedade, em um novo significado de interesse público. Neste contexto, a publicidade e a transparência configuram valores muito relevantes. Elas viabilizam a cognição pela sociedade de como está sendo efetivado o funcionamento da máquina estatal, seja em termos de seus custos (eficiência), seja em termos da consecução de suas finalidades (eficácia).

Outra fundamental conclusão do doutrinador Fabrício Motta (2018), de especial relevância no presente estudo, faz referência à transparência administrativa como um substrato material, aduzindo a existência de um substrato positivo, que se traduz no dever do Estado de promover um amplo e livre acesso à informação, como forma de controle social; e um substrato negativo, afirmando que as ações administrativas não podem desenvolver-se em segredo, salvo no que afete à segurança da sociedade e do Estado.

Sobre o primeiro, o substrato positivo, infere-se que, de fato, cada vez mais se fala no conceito de "governo aberto", no qual se disponibiliza à sociedade, em amplo acesso, os dados e informações governamentais, sendo feitos investimentos em projetos e ações que visem a promoção da transparência, de modo a tornar os governos cada vez mais responsivos. Em conjunto, surge o conceito de dados abertos, informações que qualquer pessoa, física ou jurídica, pode fazer uso livremente, respeitados os direitos autorais e os requisitos legais para um escorreito compartilhamento de informações.

Contudo, o substrato negativo da transparência administrativa merece inabitual atenção, ao qual não se tem dado o devido enfoque. Isso porque a transparência, portanto, assume as feições de permissão do acesso à informação e, concomitantemente, de inibição de práticas de atos prejudiciais ao interesse público, na medida em que, sob os mesmos fundamentos, restringe-se a possibilidade de determinadas informações serem reveladas (Justen Filho, 2014, p. 209).

Dessa forma, na política de gestão e compartilhamento de dados entre entes da Administração, a transparência administrativa, nesse momento entendida como o dever de divulgação das informações e atos administrativos, encontra uma limitação, referente aos dados em que se impõe, por lei, o sigilo, ou que devem ser classificados em graus de sigilo para a segurança do Estado e da sociedade, sob a égide do interesse público, o que será,

[7] Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. § 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios: [...] IX - transparência e compartilhamento das informações.

agora, melhor abordado. “A disposição geral sobre a transparência ganha relevo se contrastada aos casos nos quais é imperiosa a atribuição de sigilo.” (Martins, p. 6).

Por conseguinte, considerando o substrato material negativo do princípio da transparência administrativa e a decorrente possibilidade de restrições de acesso a informações em posse da Administração Pública para a segurança do Estado e da sociedade, reprise-se as indagações que servem de guia para a presente pesquisa: sob quais termos e regidos por quais instrumentos normativos dão-se os compartilhamentos de dados classificados como sigilosos entre órgãos públicos? A classificação pelo grau de sigilo conferida à informação na origem deve ser mantida pelo órgão que passa a processá-la após o intercâmbio dos dados? Quais os deveres dos órgãos públicos no processo de compartilhamento de dados classificados, com especial foco nos dados pessoais?

CONCLUSÃO

O estudo demonstrou que a cooperação entre órgãos públicos é indispensável ao bom funcionamento da Administração. Por meio de convênios e instrumentos congêneres, os entes somam esforços e superam limites que, isoladamente, comprometeriam a execução de suas atividades.

Verificou-se, ainda, que a virada tecnológica transformou essa cooperação. A Administração Pública Digital passou a operar em rede, tendo no intercâmbio de dados um meio de concretizar a eficiência, reduzir custos e qualificar a formulação de políticas públicas.

Constatou-se também que a transparência administrativa, embora implícita no texto constitucional, é princípio estruturante da atuação estatal, do qual a publicidade é instrumento. Seu substrato positivo impõe o amplo acesso à informação; o negativo admite restrições quando necessárias à segurança da sociedade e do Estado ou à proteção de direitos.

Conclui-se, assim, que a transparência é a regra, mas não é absoluta. O compartilhamento de dados entre órgãos públicos deve conciliar eficiência e sigilo, o que torna necessário identificar os instrumentos normativos que regem a transferência de informações de acesso restrito e os deveres dos órgãos que passam a tratá-las.

Essas questões, sobretudo a manutenção do grau de sigilo pelo órgão receptor e a proteção dos dados pessoais, demandam o exame da legislação específica, notadamente da Lei de Acesso à Informação e da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

REFERÊNCIAS

Abrucio, Fernando Luiz; Franzese, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. **Tópicos de economia paulista para**

gestores públicos. v. 1. São Paulo: FUNDAP, 2007, p. 13-31. Disponível em: https://scholar.google.com.br/citations?view_op=view_citation&hl=pt-BR&user=nu21drYAA AAJ&citation_for_view=nu21drYAAAAJ:qjMakFHDy7sC. Acesso em: 20 mai. 2023.

Barroso, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). *In*: Barroso, Luís Roberto (org.). **A nova interpretação constitucional**: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

Bobbio, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

Borges, Dayana de Moura; Monte, Rafaela Guerra. Administração Pública dos clips à inteligência artificial: os impactos das transformações digitais na proteção de dados pessoais. *In*: Nobre Júnior, Edilson Pereira; Cocentino, Nathália Nóbrega (org.). **Direito administrativo e administração pública digital**. Belo Horizonte: Dialética, 2023, p.122-157.

Carvalho Filho, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

Casado, Eduardo Gamero; Gutiérrez, Rúben Martínez. El derecho administrativo ante la era de la información. *In*: Casado, Eduardo Gamero; Torrijos, Julián Valero (coord.). **La ley de administración electrónica**: comentario sistemático de la ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. 3. ed. Navarra: Thomson Civitas, 2010, p. 29-56.

Castells, Manuel. **A era da informação**: economia, sociedade e cultura. v. 2. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

Cavalcante, Rafael Jardim. Transformações da Administração Pública. *In*: Oliveira, Aroldo Cedraz de (coord.). **O controle da administração pública na era digital**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 67-89.

Cavalcanti, Augusto Sherman. Prefácio. *In*: Oliveira, Aroldo Cedraz de (coord.). **O controle da administração pública na era digital**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 11-15.

Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

Di Pietro, Maria Sylvia Zanella; Martins Júnior, Wallace Paiva. **Teoria geral e princípios do direito administrativo**. v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

Howard, Rick et al. **The top 10 business trends for government in 2016**. Stamford: Gartner, 2016.

Ivanega, Miriam Mabel. Principios de los procedimientos administrativos. *In*: Cépeda, Gladys Camacho (org.). **El derecho administrativo en América Latina**. Santiago: Editorial Juridica de Chile, 2016.

Justen Filho, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

Martins, Humberto. **Lei da transparência e sua aplicação na administração pública**: valores, direito e tecnologia em evolução. Disponível em: https://www.stj.jus.br/internet_docs/ministros/Discursos/0001182/LEI%20DA%20TRANSPA R%C3%8ANCIA%20E%20SUA%20APLICA%C3%87%C3%83O%20NA%20ADMINISTRA%C3%87%C3%83O%20P%C3%9ABLICA%20VALORES,%20DIREITO%20E%20TEC NOLOGIA%20EM%20EVOLU%C3%87%C3%83O.pdf. Acesso em: 25 jul. 2023.

Medeiros, Clayton Gomes de; Wacheleski, Marcelo Paulo. **A lei de acesso à informação e o princípio da transparência na administração pública**. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=4740fcb3becc721b. Acesso em: 08 ago. 2023.

Meirelles, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

Meirelles, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

Mello, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

Mello, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

Motta, Fabrício. Notas sobre publicidade e transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 3, n. 11, p. 91-108, jan./mar. 2003. Disponível em: http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/638. Acesso em: 09 jul. 2023.

Motta, Fabrício. Publicidade e transparência são conceitos complementares. **Revista Consultor Jurídico**, 2018. Disponível em:https://www.conjur.com.br/2018-fev-01/interesse-publico-publicidade-transparencia-sao-conc eitos-complementares. Acesso em: 05 mai. 2023.

Nobre Júnior, Edilson Pereira. A transparência administrativa e a Lei 12.527/2002. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 70, p. 249-276, jan./jun. 2017.Disponível em:https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/1848. Acesso em: 05 mai. 2023.

Nobre Júnior, Edilson Pereira. **O controle jurisdicional da função normativa das agências reguladoras**. São Paulo: Contracorrente, 2021.

Nogueira, Nair Maria Gaston. Administração pública e sociedade digital: panorama evolutivo. *In*: Oliveira, Aroldo Cedraz de (coord.). **O controle da administração pública na era digital**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 55-66.

Oliveira, Aroldo Cedraz. Apresentação - O controle da Administração Pública na era

digital. *In*: Oliveira, Aroldo Cedraz de (coord.). **O controle da administração pública na era digital**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 17-51.

Oliveira, Gustavo Justino de; Schwanka, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 104, p. 303-322, jan./dez. 2009. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67859. Acesso em: 03 jul. 2023.

Rosa, Antônio Quintino. Era digital. *In*: Oliveira, Aroldo Cedraz de (coord.). **O controle da administração pública na era digital**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 91-109.

Santanna, Gustavo da Silva. **Administração pública eletrônica**: o caminho para a implantação de serviços públicos 4.0. Londrina: Thoth, 2022.

Schwab, Klaus. The fourth industrial revolution: what it means, how to respond. **World Economic Forum**, 2016. Disponível em:https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond. Acesso em: 10 mai. 2023.

Wilson, Woodrow. O estudo da administração. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 3, p. 349-366, fev. 2014. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/236. Acesso em: 21 ago. 2023.