

A SUBVERSÃO PRINCIPIOLÓGICA NA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: O PATRIMONIALISMO COMO OBSTÁCULO ESTRUTURAL À TRANSPARÊNCIA

Bianka Lazzarotto ¹

Bruno Zampier ²

Resumo: O trabalho analisa a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) em diálogo com o conceito de patrimonialismo desenvolvido por Raymundo Faoro, destacando a tensão entre a norma constitucional da publicidade e a realidade institucional marcada pela opacidade. O objetivo consiste em compreender como a herança patrimonialista influencia a aplicação da LAI e compromete a efetividade do direito fundamental à informação. Utiliza-se método qualitativo, com base em pesquisa bibliográfica e documental, contemplando autores clássicos e contemporâneos, além da legislação pertinente. Os resultados evidenciam que, embora a LAI estabeleça a transparência como regra, a prática revela a manutenção do sigilo abusivo, a fragilidade dos mecanismos de controle e a seletividade no fornecimento de dados públicos. Conclui-se que a cultura patrimonialista ainda estrutura a administração pública brasileira, subvertendo os princípios constitucionais e transformando a informação em privilégio de poucos, o que amplia a percepção social de corrupção e fragiliza a democracia.

Palavras-chave: Patrimonialismo. Publicidade. Transparência. Lei de Acesso à Informação. Controle social.

1 INTRODUÇÃO

O acesso à informação é um direito fundamental assegurado pela Constituição Federal de 1988, previsto no art. 5º, inciso XXXIII (Brasil, 1988), que garante a todos os cidadãos o direito de receber informações dos órgãos públicos, exceto aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Essa garantia representa um marco na história democrática brasileira, ao romper com um passado marcado pela opacidade da gestão pública e pela concentração de poder.

Historicamente, o Brasil carrega uma cultura patrimonialista herdada da colonização portuguesa, na qual os limites entre o público e o privado são tênues. Segundo Faoro (2001), esse modelo se consolidou desde as capitanias hereditárias,

¹ Graduanda no Curso de Direito do 9º período do Centro Universitário Campo Real. Email: dir-biankalazzarotto@camporeal.edu.br

² Professor e advogado, graduado em Direito pelo Centro Universitário Curitiba (2009), Mestre em Filosofia pela Universidade Federal do Paraná. E-mail: prof_brunozampier@camporeal.edu.br

com a confusão entre interesses pessoais e administração pública, criando uma tradição de personalismo e favorecimento que perdura até hoje. Esse legado foi aprofundado durante o regime militar (1964–1985), período em que o controle estatal da informação intensificou o distanciamento entre Estado e sociedade civil.

Com a redemocratização e a Constituição de 1988, o Estado brasileiro passou a ser regido por princípios democráticos, especialmente o da publicidade, disposto no art. 37, *caput*, que determina ampla divulgação dos atos administrativos como forma de controle social e fiscalização (Barbosa Cruz, 2021, p. 1). A efetivação prática desse princípio ocorreu com a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), que regulamenta os procedimentos para transparência e disponibilização de dados públicos.

Porém, apesar dos avanços normativos, a implementação da cultura da transparência ainda enfrenta obstáculos significativos. A lógica patrimonialista presente nas instituições públicas compromete a eficácia da LAI e dos mecanismos de controle social. Destacam-se a discricionariedade na classificação de informações, o uso abusivo do sigilo, a falta de mecanismos automáticos para desclassificação, limitações tecnológicas e resistência institucional à transparência. Tais barreiras restringem o acesso efetivo à informação e revelam uma cultura organizacional que naturaliza a opacidade, dificultando o controle social.

Diante desse cenário, este trabalho propõe analisar como o enraizamento da cultura patrimonialista subverte os pilares normativos da LAI, dificultando a realização dos objetivos constitucionais de transparência, publicidade e controle social. A reflexão sobre esses obstáculos busca compreender os limites e as potencialidades da LAI no fortalecimento da democracia e da cidadania ativa no Brasil.

2 OBJETIVOS

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar de que forma o enraizamento da cultura patrimonialista no Estado brasileiro compromete a efetividade dos pilares normativos da Lei de Acesso à Informação. Parte-se da hipótese de que a herança patrimonialista, enraizada desde o período colonial, ainda molda práticas e comportamentos na administração pública, corrompendo a aplicação dos princípios da transparência, da publicidade e do controle social, que deveriam orientar a atuação estatal em uma democracia consolidada.

Nesse contexto, os objetivos específicos desse trabalho concentram-se em compreender como a lógica patrimonialista influencia as estruturas e rotinas da burocracia estatal, mantendo formas de opacidade e favorecimento que limitam a concretização do direito fundamental à informação. A análise procura, assim, revelar de que modo o princípio constitucional da publicidade é, muitas vezes, subvertido para atender a interesses particulares e preservar relações de poder, em detrimento do interesse público.

Além disso, pretende-se identificar os mecanismos institucionais e culturais que sustentam a resistência à transparência, bem como refletir criticamente sobre os limites e desafios enfrentados pela Lei de Acesso à Informação no cenário político e institucional brasileiro. Ao fazê-lo, o estudo busca contribuir para o debate acerca da efetividade das políticas de acesso à informação e de seu papel na consolidação de uma cultura democrática fundada na participação cidadã e no controle social das ações do Estado.

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, uma vez que, conforme destacam Servilha e Mazaroba (2019), a interpretação das informações ocorre de maneira abrangente, considerando múltiplos fatores e priorizando a análise dentro de seus contextos específicos. Nesse sentido, a metodologia aplicada é de natureza exploratória e explicativa, pois busca compreender, por meio de uma análise crítica e interdisciplinar, como a permanência da cultura patrimonialista influencia a aplicação da Lei de Acesso à Informação no Brasil. O procedimento técnico utilizado é a pesquisa bibliográfica, com base na análise de obras doutrinárias, artigos científicos, relatórios de instituições de controle e transparência, entendimento jurisprudencial, documentos normativos e dados empíricos recentes.

O estudo se debruça sobre obstáculos estruturais à efetividade da LAI, como a ampla discricionariedade na classificação de informações, o uso abusivo do sigilo (inclusive sob o argumento de segurança nacional), a ausência de mecanismos automáticos de desclassificação, as falhas nos sistemas tecnológicos de gestão documental e a atuação limitada dos órgãos de controle.

A abordagem metodológica adotada permite interpretar esses entraves não como falhas pontuais, mas como expressões de uma cultura institucional resistente à

transparência, possibilitando uma compreensão aprofundada da subversão dos princípios constitucionais da publicidade e do controle social.

4 RAÍZES HISTÓRICAS DO PATRIMONIALISMO

Raymundo Faoro destacou-se não apenas como jurista, mas também como um importante historiador, cientista social e escritor brasileiro. Dez anos após sua graduação, publicou sua obra mais emblemática, “Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro”, que, especialmente a partir da segunda edição lançada em 1975, consolidou-se como um marco interpretativo duradouro da realidade política nacional, permanecendo atual mesmo após mais de seis décadas desde sua primeira publicação. Diante desse cenário e das intensas críticas ao surgimento do Estado “lusu-brasileiro”³, faz-se necessária a análise do conceito de patrimonialismo sob a ótica de um autor brasileiro que se dedicou ao estudo do tema.

O brasileiro, em sua obra, expõe a trajetória luso-brasileira a fim de justificar as raízes patrimonialistas e a origem do estamento burocrático na formação do Brasil, uma vez que ela não se deu a partir de uma revolução burguesa nacional e sim por uma herança absolutista portuguesa. A história decorre desde a vinda dos portugueses ao Brasil até a era Vargas, aproximadamente seis séculos de memória.

Para Faoro (2001) o conceito de patrimonialismo está relacionado à percepção social mediada pelo estamento burocrático, que surge justamente da própria sociedade. A relação entre esse grupo e o Estado que o sustenta é de natureza patrimonialista, pois os detentores do poder e dos privilégios não estabelecem uma separação clara entre os interesses públicos e privados. Nesse contexto, a formação social brasileira seria caracterizada por um patrimonialismo estamental, no qual o domínio do Estado se confunde com interesses particulares e os privilégios são direcionados a um grupo específico. Tal grupo não se configura como uma classe social consolidada, tampouco representa a coletividade nacional, sendo composto por indivíduos escolhidos conforme a vontade dos que controlam os cargos estatais.

O estamento representa a elite política do Estado patrimonial, caracterizada não pela homogeneidade econômica ou social, mas pela heterogeneidade e

³ Luso-brasileira diz respeito à influência portuguesa na formação da cultura, da política, da língua e das instituições do Brasil, herdada desde o período colonial.

hegemonia de um grupo que detém autonomia para orientar as decisões estatais e controlar a distribuição dos benefícios conforme seus interesses. Assim, o patrimonialismo revela-se como um mecanismo sócio político que reforça as estruturas de poder e a reprodução das desigualdades no âmbito estatal. Nesse sentido:

De outra natureza é o estamento — primariamente uma camada social e não econômica, embora possa repousar, em conexão não necessária real e conceitualmente, sobre uma classe. O estamento político — de que aqui se cogita, abandonado o estamento profissional, por alheio ao assunto — constitui sempre uma comunidade, embora amorfa: os seus membros pensam e agem conscientes de pertencer a um mesmo grupo, a um círculo elevado, qualificado para o exercício do poder (Faoro, 2001, p.61).

Desta forma, segundo as ideias de Barroso (2022), identifica-se a presença de um elemento articulador que congrega interesses diversos: a busca por certo grau de controle ou influência sobre o orçamento público, as decisões políticas, os rumos da economia, os cargos e empregos no aparato estatal, bem como sobre a formação da opinião pública. Na perspectiva aqui adotada, o conceito de estamento refere-se às forças historicamente hegemônicas no Brasil, cuja permanência independe das alternâncias no comando político formal. Trata-se, pois, de grupos que detêm poder real, ainda que nem sempre exerçam diretamente funções de governo. Diferencia-se de uma casta, na medida em que permite alguma mobilidade social, e não se confunde com uma classe social estrita, dado que os critérios econômicos, embora relevantes, não são exclusivos: elementos como prestígio, status, privilégios não monetários e capitais simbólicos igualmente compõem o horizonte de aspirações e reprodução estamental (Barroso, 2022, p.15).

Não fosse isso, o estamento atua com o objetivo de garantir sua própria continuidade, preservando seus privilégios e valores ao longo das gerações. Essa lógica de reprodução social apoia-se na manutenção da desigualdade, legitimada por uma noção de honra pessoal, e em práticas de exclusivismo que reforçam barreiras sociais. Como resultado, há um constante afastamento em relação aos interesses coletivos, ainda que o estamento esteja inserido na mesma sociedade que influencia e da qual se beneficia. (Gonzalez, 2022 p.3)

Ademais, segundo Gonzalez (2022), o principal mecanismo de poder do estamento reside no controle patrimonialista das estruturas estatais, o que se concretiza por meio da apropriação dos instrumentos de atuação do Estado. Tal

controle não se orienta pela busca do interesse público nem pela defesa de uma ideologia específica, mas sim por uma perspectiva personalizada e autorreferente, marcada pela constante sobreposição entre as esferas pública e privada.

Neste contexto, o patrimonialismo aprofunda-se nos primeiros 150 anos do domínio dos portugueses no Brasil, a chamada Lusitana. Os portugueses não estavam fisicamente presentes, então precisavam conceder o poder a um grupo pequeno confiável de pessoas, responsáveis por uma pequena faixa de terra e por aqueles que nela residiam (Santana, 2021, p. 9). Ademais, segundo Santana (2021, p.9) o Brasil passa a ser dividido em capitanias hereditárias sendo estas comandadas por 12 donatários, nobres de confiança de D. João III. Observa-se que foi nesse momento em que a cultura patrimonialista se expandiu neste país, haja vista que este passou a ser governado apenas por 12 pessoas que, não figurativamente, eram o próprio Estado.

Com o decorrer do tempo, os donatários passaram a desconsiderar as ordens provenientes da Coroa Portuguesa, deixando também de demonstrar qualquer compromisso com o interesse público ou com as necessidades coletivas da sociedade. Segundo Santana (2021, p. 11), a consolidação do capitalismo esteve diretamente associada a esse progressivo descompromisso dos donatários em relação à obrigação de prestar contas à Coroa Portuguesa acerca dos acontecimentos e da produção em suas capitanias. Esse processo evidencia, mais uma vez, a transformação de interesses originalmente públicos em interesses privados, apropriados pelos nobres portugueses que, ao se identificarem com o próprio Estado, passaram a impor seus objetivos particulares como predominantes dentro dos territórios que controlavam.

Nesse sentido, Faoro afirma:

O capitalismo possível será o politicamente orientado — a empresa do príncipe para alegria da corte e do estado-maior de domínio que a aprisiona. A indústria, a agricultura, a produção, a colonização será obra do soberano, por ele orientada, evocada, estimulada, do alto, em benefício nominal da nação. Onde há atividade econômica lá estará o delegado do rei, o funcionário, para compartilhar de suas rendas, lucros, e, mesmo, para incrementá-la. Tudo é tarefa do governo, tutelando os indivíduos, eternamente menores, incapazes ou provocadores de catástrofes, se entregues a si mesmos. O Estado se confunde com o empresário, o empresário que especula, que manobra os cordéis do crédito e do dinheiro, para favorecimento dos seus associados e para desespero de uma pequena faixa, empolgada com o exemplo europeu (Faoro, 2001, p.103).

Assim sendo, extrai-se que o patrimonialismo apresenta caráter adaptável, moldando-se às transformações e dinâmicas sociais temporais. Isso reforça a tese de que práticas como a opacidade nos atos administrativos, o nepotismo e os favorecimentos pessoais, embora eticamente questionáveis, estão profundamente enraizadas na estrutura social brasileira. Por se tratar de um traço cultural, e não de comportamentos isolados ou circunstanciais, compreende-se a persistência dessas práticas no contexto da sociedade contemporânea, pois assim como afirma Faoro (2001):

(...) o patrimonialismo se amolda às transições, às mudanças, em caráter flexivelmente estabilizados do modelo externo, concentrando no corpo estatal os mecanismos de intermediação, com suas manipulações financeiras, monopolistas, de concessão pública de atividade, de controle do crédito de consumo, de produção privilegiada, numa gama que vai da gestão direta à regulamentação material da economia (Faoro, 2001, p. 824).

Ademais, segundo Garschagen (2015), o estado patrimonial revela-se como uma forma de dominação que transcende interesses meramente econômicos, consolidando-se na capacidade de moldar comportamentos e estruturar relações de obediência. Ele observa que “a ideia de dominação é um conceito-chave do patrimonialismo” e que o poder do dominador não se limita à satisfação de interesses financeiros, mas se manifesta na influência direta sobre a ação do dominado (Garschagen, 2015, p. 67).

Conforme preceitos de Garschagen (2015, p.67) a dominação divide-se em duas vertentes, a primeira decorre de interesses econômicos ligados a posições monopolistas no mercado, como ilustrado pelo exemplo do Banco Central e dos grandes bancos privados de crédito, que definem unilateralmente condições de empréstimo em favor próprio, criando uma subordinação estrutural do indivíduo que depende do financiamento (Garschagen, 2015, p. 68-69). Nesse caso, a dominação se baseia na vantagem competitiva e na proteção legal de privilégios econômicos, mas sua força não se limita à esfera material, ela impõe comportamentos e molda decisões, criando um efeito de obediência que transcende a simples troca de recursos. Esse fenômeno evidencia a articulação entre poder econômico e poder político, em que o Estado atua como mediador e protetor de interesses privados, consolidando relações de dependência e fidelidade entre dominador e dominado, reforçando a lógica de que “o governo, por várias razões, beneficia e protege as

grandes empresas, que por sua vez financiam os políticos que estão ou estarão no comando do Estado” (Garschagen, 2015, p.68).

O segundo tipo de dominação, conforme Garschagen, é o que emerge da autoridade patriarcal, estruturada pelo poder de comando e pelo dever de obediência. Diferentemente da dominação econômica, aqui a submissão decorre da posição hierárquica do dominador e da lógica do poder doméstico, em que a obediência não depende de interesses ou recompensas, mas do vínculo pessoal e da lealdade exigida pelo soberano ou agente dominante (Garschagen, 2015, p. 67). Esse tipo de dominação é caracterizado por relações pessoais de fidelidade e subordinação, reproduzindo a autoridade do chefe de família em escala institucional.

Nesse contexto, pode-se concluir que a origem do patrimonialismo no Brasil remonta ao processo de colonização portuguesa, especialmente a partir da aplicação do Tratado de Tordesilhas, em 1494. Com a implementação do sistema de capitanias hereditárias, os donatários, indivíduos de confiança da Coroa, passaram a exercer um grau de autonomia tão elevado sobre os territórios que lhes foram concedidos, que passaram a administrá-los como se fossem propriedades privadas. Essa apropriação da esfera pública por agentes particulares evidencia uma confusão entre o público e o privado, característica da lógica patrimonialista, evidenciada por Raymundo Faoro (2001), na qual os representantes locais agiam como extensões do próprio Estado.

Essa lógica subsiste ainda que sob novas formas, nas diversas fases do desenvolvimento da administração pública brasileira. A chamada administração pública patrimonialista, predominante durante o período colonial e imperial, era inteiramente personalista e sustentada por critérios de lealdade e favoritismo, onde cargos e funções públicas eram distribuídos como dádivas (Faoro, 2001). Com a República e a Constituição de 1934, inicia-se a transição para uma administração burocrática, nos moldes preconizados por ideais weberianos, caracterizada por, segundo Campelo (2010, p 14), “normas racionais legais, escritas e exaustivas, hierarquia, divisão horizontal do trabalho e gerência das organizações por administradores profissionais.” Contudo, essa transição foi incompleta e superficial, o que permitiu a convivência ambígua entre a forma burocrática e o conteúdo patrimonialista.

Segundo Costa (2012, pg. 94) a partir dos anos 1990, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) e a ascensão do paradigma gerencial, buscou-se implantar uma administração pública gerencial, baseada, sobretudo, na eficiência,

no controle de resultados e na accountability. No entanto, conforme preceitos de Campelo (2010, p. 23) a efetivação desse modelo, que deveria aprofundar a cultura de transparência e promover a responsabilização administrativa, esbarra constantemente na persistência de práticas burocráticas e patrimonialistas, enraizadas nas instituições e na cultura política brasileira.

Dessa forma, observa-se que o percurso histórico da administração pública brasileira revela a persistência de elementos patrimonialistas que, mesmo diante das reformas institucionais e da incorporação de modelos burocráticos e gerenciais, continuam a influenciar o funcionamento das instituições e a cultura política nacional. A análise dessa continuidade permite compreender as dificuldades enfrentadas pelo Estado na efetivação de uma gestão pública pautada pela publicidade e impessoalidade, pela eficiência e pela responsabilidade. Nesse contexto o exame dos princípios constitucionais e do direito fundamental à informação mostra-se essencial, pois tais instrumentos jurídicos representam mecanismos de contenção das práticas patrimonialistas e de consolidação de uma administração pública transparente, ética e comprometida com a supremacia do interesse público.

5 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O DIREITO FUNDAMENTAL À INFORMAÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou um novo paradigma jurídico-administrativo, fundado na supremacia do interesse público, no respeito aos direitos fundamentais e na responsabilização dos agentes estatais. Nesse arcabouço, a publicidade (art. 37, caput⁴, CF/88), a eficiência, a moralidade e, sobretudo, o direito fundamental à informação (art. 5º, XXXIII⁵, CF/88), assumem papel estruturante na configuração de uma administração pública democrática e transparente.

O princípio da publicidade, previsto expressamente entre os princípios reitores da administração pública direta e indireta, não se limita à publicação de atos oficiais,

⁴ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

⁵ Art. 5º XXXIII - 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;

mas, seguindo preceitos de Carvalho Filho (2024, p.22) “indica que os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados”, ainda, impondo a transparência ativa da atuação estatal como regra geral, permitindo o controle social, o fortalecimento da cidadania e a legitimação das decisões públicas, pois “só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem” (Carvalho Filho, 2024, p.22).

Paralelamente, o direito à informação, elevado à condição de direito fundamental, garante a qualquer pessoa, seja brasileira ou estrangeira, o acesso aos dados de interesse público, salvo nas hipóteses legais de sigilo (Brasil, 2011). Esse direito encontra fundamento no art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal, segundo o qual “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”. Nesse diapasão, Gomes (2024, p.73) aponta que esse dispositivo impõe ao Estado um dever de transparência que deve ser compreendido à luz da efetividade dos direitos fundamentais e da vedação ao retrocesso democrático.

Outros princípios constitucionais dialogam diretamente com o regime da transparência. A moralidade administrativa, por exemplo, exige que a conduta dos agentes públicos esteja em conformidade não apenas com a legalidade, mas com padrões éticos e de lealdade institucional (Gomes, 2024, p. 73). A eficiência, por sua vez, impõe a adoção de práticas administrativas que otimizem recursos, aceleram a tramitação de demandas e garantam o atendimento pleno aos direitos dos cidadãos (Gomes, 2024, p. 74), em conformidade com o art. 5º da LAI ⁶. Ademais, destaca-se o princípio da legalidade, que, em consonância com o princípio da juridicidade e como alicerce do Estado de Direito, impõe que qualquer restrição ao acesso à informação, como o sigilo ou sua negativa, esteja rigorosamente fundamentada legalmente, sob pena de configurar desvio de finalidade ou abuso de autoridade, sujeitando o responsável a sanções disciplinares (Brasil, 2011, art. 7§ 4º).

Não se pode ignorar, ainda, a centralidade do princípio da democracia participativa, o qual exige o acesso pleno à informação como condição para que o

⁶ Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

cidadão possa exercer seus direitos políticos, sociais e econômicos de forma consciente e ativa. Nesse sentido:

A Transparência governamental sustenta a legitimidade das instituições democráticas e configura um requisito para o exercício consciente e informado dos direitos políticos, permitindo que os governados não sejam meros espectadores, mas atores efetivos no cenário político. (Gomes, 2024, pg. 33).

Portanto, os princípios constitucionais delineiam um modelo de gestão pública orientado na abertura, na responsabilização e no controle social, cujos contornos normativos são aprofundados pela Lei nº 12.527/2011. A existência formal desses princípios, todavia, não assegura, por si só, sua eficácia prática, sobretudo diante de estruturas institucionais marcadas pela cultura patrimonialista, que resistem à consolidação da transparência e da impessoalidade. Como se verá adiante, é justamente essa tensão entre norma e realidade que compromete a efetividade da LAI e permite sua recorrente subversão por interesses particulares alojados no seio do Estado.

6 DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LEI 12.527/2011)

A promulgação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), representou um marco jurídico e institucional na consolidação do Estado Democrático de Direito no Brasil. Ainda que o direito à informação já estivesse consagrado no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal de 1988, sua efetivação prática restava dependente de regulamentação infraconstitucional, o que se concretizou apenas mais de duas décadas após a promulgação do texto constitucional. Embora atos normativos esparsos abordassem a temática, ela não era total e direta, o que acabava corroborando para a perpetuação de uma cultura institucional de opacidade e sigilo, em contraste com os princípios constitucionais (Paes, 2011, *apud* Silva; Santos, 2024, p. 7).

Historicamente, conforme afirma Gomes (Rodrigues 2011, *apud* Gomes 2024, p.84), o ordenamento jurídico pátrio priorizou e voltou os olhares à manutenção e regulamentação do sigilo. Desde os primórdios do Brasil, instalou-se uma lógica de controle e restrição do acesso, consolidada, principalmente no período ditatorial, por decretos como o n.º 60.417/1967 e o n.º 79.099/1977, que institucionalizaram o sigilo

como norma e delegaram aos órgãos civis e militares ampla autonomia para regular a proteção de informações classificadas.

Frisa-se que nem mesmo a redemocratização logrou êxito, de imediato, em alterar substancialmente esse cenário. Iniciativas legislativas como o Decreto nº 2.134/1997 e a Lei nº 9.507/1997 mantiveram a ênfase na proteção do sigilo, sem oferecer, inclusive, diretrizes claras sobre o acesso à informação pública (Rodrigues, 2011, *apud* Gomes, 2024, p. 84).

Veja-se um panorama cronológico, adaptado por Gomes (2024), dos principais marcos normativos federais, a partir de 1967, relacionados à regulamentação da transparência e do sigilo no Brasil, demonstrando como, historicamente, a ênfase recaía sobre o controle e a restrição de acesso à informação pública:

Tabela 1- Panorama Normativo do Sigilo

Norma	Ano	Objetivo	Ênfase
Decreto nº 60.417	1967	Regulamenta a proteção de assuntos sigilosos na administração pública.	Sigilo
Decreto nº 79.099	1977	Estabelece diretrizes para salvaguarda de assuntos sigilosos pelos Ministérios Militares e Civis.	Sigilo
Decreto nº 2.134	1997	Regulamenta a Lei nº 8.159/1991 sobre documentos públicos sigilosos e cria Comissões Permanentes.	Sigilo
Decreto nº 2.910	1998	Normas para proteção e acesso a documentos sigilosos.	Sigilo
Decreto nº 3.505	2000	Institui política de segurança da informação para dados informatizados.	Sigilo
Decreto n. 4.073	2002	Institui as Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos	Sigilo
MP nº 228	2004	Regulamenta prazos e restrições de acesso de documentos sigilosos.	Sigilo
Lei nº 11.111	2005	Define a composição e métodos de trabalho das Comissões de Informações Sigilosas.	Sigilo
PL nº 5228	2009	Propõe regulamentação do acesso à informação nos termos do art. 5º, XXXIII, da Constituição.	Transparência

Fonte: Gomes (2024, p. 85)

Ora, conclui-se, portanto, que mesmo com a retórica em prol da transparência, a legislação seguia concentrada em reforçar normas voltadas ao sigilo e à preservação do segredo.

Nesse contexto, a LAI insere-se como resposta à crescente mobilização global por transparência, combate à corrupção e fortalecimento da governança pública. Sua elaboração foi impulsionada por compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, a exemplo da Parceria para Governo Aberto, em 2011 (Bertin, P.R.B. *et al* 2019, p. 3). Ora, a promulgação da lei sinalizou, ao menos formalmente, o reconhecimento de que a informação pública não pertence ao Estado, mas sim à sociedade, e que a transparência deveria ser a regra, enquanto o sigilo passaria a ser exceção.

A LAI visa assegurar a transparência como regra e o sigilo como exceção, ao exigir que a administração pública atue com base na publicidade, na divulgação proativa de informações, e na promoção de uma cultura de transparência e controle social (Brasil, 2011). O artigo 3º da LAI define claramente seus princípios orientadores, entre os quais se destacam a publicidade como preceito geral, a divulgação de informações de interesse público independentemente de solicitações, e a utilização de tecnologias da informação para facilitar o acesso (Brasil, 2011). Tais dispositivos normativos estão em consonância com o supracitado artigo 5º, inciso XXXIII.

Do ponto de vista jurídico, a LAI também inova ao prever medidas coercitivas e disciplinadoras em face de agentes públicos que, de forma injustificada, negarem, retardarem ou dificultarem o acesso à informação. O artigo 32 da lei elenca condutas consideradas ilícitas e que ensejam responsabilidade dos agentes públicos, como a recusa injustificada ao fornecimento de dados, a divulgação indevida de informações sigilosas e o uso do sigilo para benefício pessoal ou para encobrir irregularidades. Essas disposições reforçam a função da transparência como instrumento de controle democrático e combate à corrupção, estando alinhadas aos princípios da moralidade e da legalidade administrativa (Jardim, Silva, Cotão, 2023, p. 6).

Outrossim, a Lei nº 12.527/2011 estabelece critérios rigorosos para o tratamento de informações classificadas como sigilosas, definindo três graus de restrição: reservado, secreto e ultrassecreto, com prazos máximos de sigilo de 5, 15 e 25 anos, respectivamente (Brasil, 2011, art. 23 a 30). No tocante às informações de natureza pessoal, relativas à vida privada, honra e imagem, o acesso permanece restrito independentemente de classificação formal, pelo prazo máximo de 100 anos (Brasil, 2011, art. 31 §1º, I). Em síntese:

[...] a lei estabelece três grupos de exceções à regra da transparência: as informações protegidas por sigilo legal (como sigilo bancário, sigilo fiscal, dentre outros); as informações pessoais sensíveis (tais como definidas pelo art. 31 da lei); e as informações cuja divulgação possa afetar a segurança do Estado ou da sociedade (Filho, Antunes, 2021, p. 4).

A atribuição de qualquer grau de sigilo deve ser realizada por autoridade competente e estar estritamente fundamentada na proteção de interesses legítimos do Estado ou da sociedade, tais como a defesa da soberania nacional, a segurança das instituições democráticas ou a preservação da ordem pública. O uso do sigilo,

portanto, não pode se converter em instrumento de arbítrio, disfarce institucional ou ocultação de irregularidades, devendo sempre respeitar os princípios constitucionais, e a inobservância desses critérios implica não apenas a nulidade da classificação, mas também a responsabilização do agente público, conforme (Brasil, 2011, art. 32).

Desta forma, a Lei de Acesso à Informação, embora formalmente estruturada sobre os princípios constitucionais, tem sido frequentemente utilizada de forma distorcida nas instituições públicas, visando “interferir na transparência das decisões governamentais” (Ávila, 2024, p.7). Em vez de servir como instrumento de controle e abertura, sua aplicação muitas vezes se revela permeada por práticas que desvirtuam sua finalidade, contribuindo para a manutenção de uma cultura administrativa marcada pela opacidade e seletividade, tal qual no patrimonialismo.

7 OBSTÁCULOS ESTRUTURAIS À EFETIVIDADE DA LAI E SUA SUBVERSÃO PELO PATRIMONIALISMO CULTURAL

A Lei de Acesso à Informação, embora consolidada no plano normativo como um marco de abertura administrativa, enfrenta entraves que comprometem sua plena efetividade. Esses obstáculos não se explicam apenas por falhas de implementação ou limitações operacionais, mas por fatores estruturais que refletem a permanência de uma cultura política marcada pelo patrimonialismo. Trata-se de resistências que se manifestam na forma de práticas institucionais, arranjos tecnológicos e interpretações normativas que, em conjunto, subvertem os pilares da legislação, reduzindo o alcance da transparência pública e dificultando o exercício do controle social.

O primeiro desses obstáculos, e talvez o mais evidente, é a ampla discricionariedade conferida ao ato de classificação de informações. Embora a lei preveja que a publicidade deva ser a regra, o regime jurídico atual cria condições para que a classificação abusiva se torne prática recorrente, ocultando documentos de manifesto interesse público. Como advertem Cunha Filho e Antunes (2021, p. 12):

Um sistema que torna quase impossível (do ponto de vista prático, ainda que não do ponto de vista estritamente legal) o controle de atos de classificação por parte de instituições de *accountability* horizontal é um sistema que não pode ser pontualmente reformulado ou incrementalmente melhorado – mas que deve ser abolido por completo ou ao menos modificado em sua essência. Tal como existe hoje, a estrutura legal/administrativa do sistema de

classificação de informações direciona ou convida os órgãos públicos a normalizarem o uso de sua prerrogativa institucional de atribuir sigredo a informações públicas. (Cunha Filho, Antunes, 2021, p. 12).

Nesse mesmo sentido, Ávila (2019, p. 149) denuncia a prática de “classificação genérica”, ao afirmar que “órgãos públicos devem classificar documentos individualizados, e não processos administrativos inteiros”. Cunha Filho e Antunes (2021, p.8), converge com tal crítica ao afirmar que o ordenamento jurídico que regula a classificação de informações atribui grande discricionariedade aos órgãos públicos para restringir o acesso a dados. Com isso, as discussões sobre esse controle tendem a se concentrar em aspectos secundários do processo de classificação evitando questionamentos mais profundos sobre o próprio poder de limitar o acesso à informação.

Não fosse isso, nem a lei e tampouco o decreto regulamentador preveem medidas concretas para garantir a abertura de documentos após o término do prazo de sigilo. Não há também, por parte dos órgãos públicos, iniciativas efetivas nesse sentido. Dessa forma, mesmo após a desclassificação dos sigilos, os documentos continuam inacessíveis, obscurecidos por restrições administrativas e pela falta de ação institucional (Cunha Filho, Antunes, 2021, p. 9).

A pesquisa de Cunha Filho e Antunes (2021) evidencia uma série de obstáculos estruturais à efetivação do direito de acesso a documentos públicos após a sua desclassificação. O primeiro e mais evidente problema reside na ausência de mecanismos legais e administrativos que assegurem a abertura automática dessas informações, o que transfere ao cidadão o ônus de solicitar o acesso por meio de pedidos formais. A prática revela que, mesmo após expirado o prazo de sigilo, os documentos permanecem inacessíveis, seja por inércia institucional, seja por restrições burocráticas injustificadas, como a exigência de análise individualizada para avaliar eventual impedimento residual ao acesso. Essa omissão compromete a finalidade central da LAI, que é justamente evitar a perpetuação indevida do sigredo estatal (Cunha Filho e Antunes, 2021, p. 9).

Além disso, fatores materiais e interpretações restritivas agravam o cenário. Muitos documentos não estão digitalizados ou concentrados em acervos acessíveis, e há casos em que órgãos se recusam a fornecer cópias digitais, alegando limitações técnicas ou exigindo retirada presencial. Soma-se a isso uma resistência interpretativa de servidores públicos que consideram genérico o pedido de acesso a “todos os

documentos desclassificados”, ainda que referenciado por planilhas oficiais, contrariando entendimentos já firmados pela Controladoria Geral da União (CGU)⁷. Em algumas situações, mesmo após a desclassificação, certos órgãos sustentam que as informações não devem ser tornadas públicas, invocando legislações paralelas como fundamento para manter o sigilo, postura que subverte a lógica temporal da classificação e revela uma compreensão equivocada da hierarquia normativa. (Cunha Filho e Antunes, 2021, p. 10). Tais entraves evidenciam não apenas falhas operacionais, mas também uma cultura institucional resistente à transparência.

Sendo assim, essa constatação evidencia que não se trata de falha episódica, mas de um modelo institucional que normaliza o segredo. A classificação abusiva, é, portanto, efeito direto de um regime jurídico que confere poderes amplos e pouco controláveis aos gestores, invertendo o comando constitucional de máxima publicidade.

É importante frisar que, conforme ressaltam Cunha Filho e Antunes (2021, p. 10), "em uma argumentação abstrata, ninguém jamais se oporia à ideia de não divulgar informações cuja revelação afete a segurança do Estado ou de membros da sociedade". Entretanto, essa justificativa legítima tem sido excessivamente empregada, por exemplo, para encobrir despesas públicas realizadas por meio dos cartões corporativos. Segundo Garschagen (2019, p.100), o sigilo das transações financeiras incentiva o uso irresponsável desses cartões, pois a maior parte das despesas é tratada como informação sigilosa sob a alegação de segurança nacional. Dessa forma, são mantidas em segredo todas as despesas relacionadas à segurança do presidente da República, sua família, do vice-presidente e dos ministros diretamente ligados à Presidência.

Segundo levantamento recente do Tribunal de Contas da União (TCU), entre janeiro de 2023 e abril de 2025, a Presidência da República realizou gastos de R\$ 55.497.145,48 com cartões corporativos, dos quais 99,55% foram classificados como sigilosos, enquanto na Vice-Presidência, dos R\$ 393,9 mil gastos, 92% permaneceram sob sigilo (TCU, 2025). O TCU também identificou que, mesmo nos casos em que as despesas não são oficialmente sigilosas, as informações

⁷ A CGU é o órgão responsável por coordenar e fiscalizar a aplicação da Lei de Acesso à Informação no Executivo Federal. Atua orientando órgãos públicos, analisando recursos e promovendo a transparência ativa. Seu papel é garantir que o direito à informação seja efetivamente respeitado.

disponibilizadas são frequentemente incompletas, imprecisas ou insuficientes, dificultando o controle social efetivo (TCU, 2025).

Nessa senda, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Mandado de Segurança nº 21.315/DF, analisou o caso de um ex-professor da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) demitido por uso indevido e exorbitante de recursos públicos por meio do Cartão Corporativo do Governo Federal. O servidor, segundo apurado no Processo Administrativo Disciplinar, realizou gastos pessoais e não justificados com verbas públicas em hotéis, restaurantes, lojas de eletrônicos, artigos esportivos, roupas, locação de veículos e duty free, totalizando mais de R\$ 116 mil, conforme verificado na Tomada de Contas Especial nº 012.283/2008-2 julgada pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Além das despesas irregulares, ficou comprovado que o agente público utilizou recursos da universidade para custear viagens internacionais particulares, em violação ao regime de dedicação exclusiva, acumulando funções e rendimentos em entidades privadas. Diante da gravidade das condutas e da clara afronta aos princípios da moralidade, legalidade e impessoalidade administrativa, o STJ concluiu pela legalidade da pena de demissão, reafirmando a necessidade de controle e transparência no uso de verbas públicas e o caráter disciplinar do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) como instrumento sujeito à estrita observância do interesse público.

Ademais, tal discussão avança, ainda, no campo penal, o uso irregular de Cartões de Pagamento do Governo Federal (CPGF) também tem sido objeto de rigorosa reprimenda pelo Poder Judiciário, evidenciando a gravidade da conduta de agentes públicos que se valem do cargo para apropriar-se de recursos públicos. No julgamento da Apelação Criminal n.º 0000160-45.2011.4.01.3600/MT, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região confirmou a condenação de servidores do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE/MT) pelos crimes de peculato e associação criminosa, ao reconhecer que os réus desviaram, em proveito próprio e de terceiros, valores sob sua responsabilidade mediante o uso indevido de cartões corporativos. O acórdão reforça, portanto, a compreensão de que a gestão desonesta de verbas públicas, especialmente por meio de instrumentos de pagamento corporativo, representa afronta direta aos princípios da moralidade e da probidade administrativa, legitimando a atuação penal e disciplinar do Estado.

Outro mecanismo que opera em favor da opacidade é a utilização do sigilo centenário (cem anos). Embora juridicamente concebido para a proteção de dados

peçoais e situações de caráter sensível, esse instituto tem sido manejado como instrumento de blindagem política, distanciando-se de sua finalidade teleológica. Nesse sentido, Silva e Santos (2024, p. 7) apontam:

[...] não há justificativa cabível para a violação do princípio da publicidade em colocar atos, documentos, registros, ficheiros e dentre outros arquivos em sigilo de 100 (cem) anos, de modo a enganar o sistema e se beneficiar ocultando-se informação pública (Silva, Santos, 2024, p. 15).

Segundo Silva e Santos (2024, p. 7) a decretação de sigilo por até 100 anos revela-se medida de difícil compatibilidade com o princípio republicano, uma vez que não raro oculta dados de manifesta relevância pública. O que se tem, na prática, é a deturpação de um instituto jurídico concebido para proteger direitos individuais, mas que passou a funcionar como cortina de fumaça para blindar governantes de responsabilidades perante a coletividade.

Um estudo realizado pela Transparência Brasil em 2023 evidenciou o uso indevido do art. 31 da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) para negar pedidos de acesso sob alegação de proteção de dados pessoais, revelando um aumento significativo durante o período de 2019 a 2022 em comparação às gestões anteriores. Entre 2015 e 2022, dos 513 pedidos negados equivocadamente por sigilo de 100 anos, 80% ocorreram entre 2019 e 2022. A análise detalhada demonstrou que, em todos os casos, as informações possuíam claro interesse público e não envolviam intimidade, vida privada, honra ou imagem de indivíduos, evidenciando que a alegação de proteção de dados foi utilizada de forma indevida para manter opacidade na gestão pública (Transparência Brasil, 2023).

Também foram registradas dez negativas de fornecimento de endereços de e-mail institucionais de servidores públicos, classificando-os como dados pessoais (Transparência Brasil, 2023). Essa prática revela um uso expansivo e desproporcional da proteção à privacidade, transformando informações corriqueiras de gestão pública em um obstáculo artificial à transparência.

O que se verifica, portanto, é um desvio de finalidade. Em tese, um instrumento que deveria servir para assegurar direitos fundamentais converte-se em expediente para resguardar elites políticas de críticas e responsabilidades. A prática da blindagem pela via do sigilo confirma a permanência de um *ethos* patrimonialista, em que a informação é tratada como extensão do poder governamental.

No campo tecnológico, segundo estudo de Caetano (2023, p. 102), outro obstáculo estrutural encontra-se na forma como os sistemas eletrônicos de informação são concebidos. Ao invés de funcionarem como ferramentas de promoção da transparência ativa, muitos sistemas acabam por institucionalizar a invisibilidade documental. Nesse sentido, os autores afirmam que os processos com nível de acesso sigiloso não aparecem para nenhum outro usuário, salvo aqueles incluídos no processo. Essa invisibilidade estrutural cria uma espécie de ‘buraco negro informacional’, em que documentos e decisões podem simplesmente desaparecer da esfera pública de fiscalização (Caetano, 2023, p. 57):

Dentre as fragilidades destacadas encontram-se a ausência de críticas do sistema em relação às ações de classificação dos níveis de acesso à informação, ficando exclusivamente a cargo das ações do usuário a publicidade ou a restrição dos atos da administração; os processos sigilosos presentes no sistema são visíveis somente aos usuários que possuem sua credencial de acesso, tornando-se inexistente nas siglas (Caetano, 2023, p. 57).

Esse diagnóstico revela que a opacidade não decorre apenas do manejo discricionário de normas jurídicas, mas é reforçada por escolhas técnicas e organizacionais que tornam documentos invisíveis ao público, ainda que devam, em tese, ser acessíveis. A tecnologia, nesse contexto, não é neutra, mas desenhada de modo a perpetuar a assimetria informacional entre Estado e sociedade, tal qual uma administração puramente patrimonial.

Outro elemento crítico é a insuficiência dos mecanismos de controle após a classificação do sigilo. Embora a Controladoria-Geral da União figure como principal instância de fiscalização da aplicação da LAI, sua atuação é estruturalmente limitada diante da amplitude da discricionariedade legal. Como observam Cunha Filho e Antunes (2021, p. 8):

A CGU, principal instituição brasileira de promoção da transparência, tem participado do debate sobre informações classificadas tentando eventualmente impor limites pontuais ao poder das agências públicas em classificar documentos, mas sem um real poder de exercer controle substancial sobre essas informações. O regime legal de classificação de informações concede aos órgãos públicos tamanho poder discricionário sobre o ato de restringir acesso a informações que as disputas sobre o controle desse ato são deslocadas para detalhes periféricos do ato de classificação, de maneira a não haver desafios reais ao poder de restringir acesso a informações. (Cunha Filho e Antunes, 2021, p. 8)

Ou seja, a CGU, em vez de revisar de forma robusta o mérito do ato de classificação, tende a limitar-se a confirmar a classificação já existente, sem avaliar de modo efetivo a necessidade ou proporcionalidade do sigilo. Essa limitação, aliada à ausência de autonomia plena frente aos órgãos classificadores, transforma a função de controle em mera chancela administrativa (Cunha Filho e Antunes, 2021, p. 5).

A Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), prevista como instância superior de revisão, também não representa um avanço efetivo. Na prática, as disputas se esgotam em questões formais, sem enfrentar a necessidade e proporcionalidade da decisão de sigilo (Cunha Filho e Antunes, 2021, p. 5). É nesse sentido que Cunha Filho e Antunes (2021, p. 8) apontam que “as disputas sobre o controle desse ato são deslocadas para detalhes periféricos do ato de classificação, de maneira a não haver desafios reais ao poder de restringir acesso a informações”. Desse modo, conclui-se que tanto a CGU quanto a CMRI falham em oferecer um controle substantivo, mantendo intocado o núcleo de poder conferido aos órgãos que classificam os documentos, o que perpetua a lógica estrutural da opacidade.

Ainda nesse cenário, frisa-se que em diversos episódios recentes, a negativa de informações públicas sob justificativas frágeis evidencia uma subversão do princípio da publicidade, consagrado na Constituição Federal e operacionalizado pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). O relatório *Retrospectiva Brasil 2024* registra casos em que pedidos de acesso foram recusados de forma questionável, inclusive no que se refere a pesquisas de opinião contratadas pelo governo, listas de passageiros em voos presidenciais e informações sobre fugas em presídios (Transparência Internacional- Brasil, 2025, p. 16). A prática recorrente de sigilo em matérias de interesse público demonstra a inversão da lógica da LAI, transformando a publicidade, que deveria ser a regra, em exceção, o que fragiliza a transparência e compromete o controle social.

Esse cenário encontra correspondência nos dados do *Índice de Percepção da Corrupção 2024*, no qual o Brasil obteve apenas 34 pontos numa escala de 0 a 100, permanecendo entre os países com maior desconfiança social em relação à integridade do setor público (Transparência Internacional- Brasil, 2024, p. 5). O relatório ressalta que a impunidade e a fragilidade dos sistemas de justiça alimentam a corrupção e a percepção social de desvio de recursos (Transparência Internacional, 2024). Dessa forma, observa-se uma correlação direta: quanto mais opacas são as

informações e decisões governamentais, maior é a percepção de corrupção por parte da sociedade.

Diante desse cenário, constata-se que o uso recorrente e indevido do sigilo, aliado à fragilidade dos mecanismos de controle e à baixa efetividade da LAI, consolida uma cultura institucional marcada pelo patrimonialismo, na qual a informação pública é tratada como propriedade do Estado e não como direito do cidadão. A publicidade, que deveria ser regra, converte-se em exceção seletiva, enfraquecendo a transparência, a democracia e a própria confiança social nas instituições.

8 CONCLUSÃO

A análise empreendida ao longo deste trabalho demonstrou que a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), embora concebida como instrumento de fortalecimento da democracia e do controle social, tem sua eficácia substancialmente comprometida pela subversão dos princípios constitucionais que lhe servem de fundamento, sobretudo os da publicidade, moralidade e eficiência. Tal subversão não decorre apenas de falhas normativas ou operacionais pontuais, mas revela a permanência de uma cultura institucional profundamente marcada pelo patrimonialismo, na qual a informação pública é apropriada como se fosse extensão da esfera privada dos gestores estatais.

A ampla margem de discricionariedade na classificação de documentos, a falta de mecanismos automáticos de desclassificação e a ausência de controles externos eficazes revelam um modelo que naturaliza a opacidade. O sigilo é frequentemente utilizado como instrumento de proteção política e não como medida de salvaguarda do interesse coletivo, refletindo um ethos administrativo que privilegia a manutenção do poder e da impunidade.

Além disso, sistemas tecnológicos ineficazes, interpretações normativas restritivas e uma fraca atuação institucional de controle contribuem para a consolidação de um ambiente de desinformação sistemática. Esses elementos reforçam uma estrutura de poder na qual a transparência é meramente formal, e o acesso à informação, na prática, se torna um privilégio seletivo, não um direito universal.

Diante desse cenário, as soluções exigem mais do que ajustes pontuais: requerem uma reformulação profunda das estruturas e das culturas institucionais. Enquanto a lógica patrimonialista prevalecer na administração pública, qualquer tentativa de consolidar um regime de acesso efetivo à informação continuará sendo limitada.

A subversão dos princípios constitucionais na Lei de Acesso à Informação revela que, em um Estado moldado pelo patrimonialismo, o segredo não é exceção, mas regra silenciosa do poder.

The Subversion of Constitutional Principles in the Access to Information Law (Law 12,527/2011): The Impact of Patrimonialist Culture on Institutional Structures and Public Transparency

Abstract: The study analyzes the Access to Information Law (Law No. 12.527/2011) in dialogue with the concept of patrimonialism developed by Raymundo Faoro, highlighting the tension between the constitutional principle of publicity and the institutional reality marked by opacity. The objective is to understand how the patrimonialist legacy influences the implementation of the Law and undermines the effectiveness of the fundamental right to information. A qualitative method is employed, based on bibliographic and documentary research, drawing on both classical and contemporary authors, as well as relevant legislation. The findings show that, although the Law establishes transparency as a rule, in practice it reveals the persistence of abusive secrecy, the fragility of oversight mechanisms, and selectivity in the provision of public data. It is concluded that patrimonialist culture continues to shape Brazilian public administration, subverting constitutional principles and transforming information into a privilege for the few, thereby reinforcing the social perception of corruption and weakening democracy.

Keywords: Patrimonialism. Publicity. Transparency. Access to Information Law. Social control.

REFERÊNCIAS

DE ÁVILA, Rodrigo Fortes. **Recessão Democrática à Brasileira: a Lei de Acesso à Informação (LAI) entre 2019 e 2022**. Páginas a&b: arquivos e bibliotecas, p. 150-162, 2024. Disponível em: <https://ojs.letras.up.pt/index.php/paginasueb/article/view/14022/12533>

BARBOSA CRUZ, Bruna Angélica. **Lei de Acesso à Informação como mecanismo de controle social sobre políticas públicas e combate à corrupção**. Cadernos Técnicos da CGU, v. 2, 2022. Disponível em:

https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU/article/view/471. Acesso em: 05 set. de 2024.

BARROSO, Luís Roberto. **Os donos do poder: A perturbadora atualidade de Raymundo Faoro**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v.12, n.3, 2022.

Disponível em:

https://www.migalhas.com.br/arquivos/2023/3/ECA68ABEF37899_Artigo-Osdonosdopoder.pdf

BERTIN, P.R.B. et al. **A Parceria para Governo Aberto como plataforma para o avanço da Ciência Aberta no Brasil**. Transinformação, v.31, e190020, 2019.

Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2318-0889201931e190020>.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Acesso em: 03 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula 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; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 05 set 2024.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1546/2025 – Tribunal Pleno. Processo nº 261258/25**. Relator: Ministro Fabio de Souza Camargo. Brasília, 16 jun. 2025. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A1546%2520ANOACORDAO%253A2025/DTREL%2520EVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em:

25 out. 2025.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça (STJ). Mandado de Segurança nº 21.315/DF**. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Primeira Seção. Julgado em 24 out. 2018. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 12 nov. 2018. Disponível em:

<https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 25 out. 2025.

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1). Apelação Criminal nº 0000160-45.2011.4.01.3600/MT**. Relator: Desembargador Federal Ney Bello. Terceira Turma. Julgado em 18 set. 2019. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 23 set. 2019. Disponível em: <https://trf1.jus.br>. Acesso em: 25 out. 2025.

CAETANO, Maria Resende. **Fragilidades na classificação dos níveis de acesso dos documentos no Sistema Eletrônico de Informações frente à Lei de Acesso à Informação**. Florianópolis: UFSC, 2023. Disponível em:

<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/249861/PGCG0050-D.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. **Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos**.

Ciência & Trópico, [S. l.], v. 34, n. 2, 2013. Disponível em:
<https://fundaj.emnuvens.com.br/CIC/article/view/871>.

COSTA, Gustavo Pereira da. **Heranças patrimonialistas, (dis)funções burocráticas, práticas gerenciais e os novos arranjos do Estado em rede: entendendo a configuração atual da administração pública brasileira**. 2012. 253 f. Tese (Doutorado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Rio de Janeiro, 2012. Orientador: Paulo Emílio Matos Martins. Disponível em:
<https://repositorio.uema.br/bitstream/123456789/1266/1/tese%20-%20Gustavo%20Pereira%20da%20Costa.pdf>.

CUNHA FILHO, Márcio Camargo; ANTUNES, Luiz Fernando Toledo. **Regime legal de classificação de informações no Brasil: problemas teóricos, empíricos e (in)compatibilidade com a ordem jurídica democrática**. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 138-151, 2021. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/cebape/a/JbgP4kK8GsbkPK8gL7c6MqK/?format=pdf&lang=pt>

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do patronato político brasileiro**. 2. Edição, São Paulo, Globo 2001.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. E-book. ISBN 9786559776078. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559776078/>. Acesso em: 08 set. 2024.

GARSCHAGEN, Bruno. **Direitos máximos, deveres mínimos: o festival de privilégios que assola o Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2019. p. 100.

GARSCHAGEN, Bruno. **Parem de acreditar no governo: por que os brasileiros não confiam nos políticos e amam o Estado**. 7. ed. Rio de Janeiro: Record, 2015.

JARDIM, Heitor Chaves; CHAVES SILVA, M. A.; DA SILVA COTÃO, T. **A Lei de Acesso à Informação: análise dos desafios da aplicação da LAI no Brasil**. Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro, [S. l.], v. 13, n. 1, 2023. DOI: 10.61164/rmmn.v13i1.1899. Disponível em:
<https://www.revista.unipacto.com.br/index.php/multidisciplinar/article/view/1899>

GOMES, Marcos Vinícius de Sousa Rocha. **Democracia, transparência pública e governo aberto: o acesso à informação sob o prisma da participação sociopolítica no contexto brasileiro**. 2024. Disponível em:
<https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/79274>

GONZALEZ, Marcelo Sasso. **Resenha do livro-os donos do poder: formação do patronato brasileiro-de Raymundo Faoro**. Direitos Democráticos & Estado Moderno, v. 1, n. 4, p. 169-172, 2022. Disponível em:
<https://revistas.pucsp.br/index.php/DDEM/article/view/57713/39748>

MEZZAROBA, O; SERVILHA, C. M. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 8. ed. São Paulo. Saraiva Educação, 2019. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553611560/pageid/4>.

PAES, Eneida Bastos. **A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios**. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) Revista do Serviço Público (RSP). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1597>

RODRIGUES, Georgete Medleg; HOTT, Daniela Francescutti Martins. **Sigilo e segredo na administração pública brasileira: a divulgação do dossiê sobre FHC ou o desvelamento do oportunismo dos governos em relação ao acesso aos documentos públicos**. In: XV Congresso Brasileiro de Arquivologia. 2008.

SANTANA, Leandro Fernandes de. **O patrimonialismo no Brasil e suas influências na formação do Estado Brasileiro**. Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/handle/123456789/2783>.

SILVA, Thiago Coelho da; SANTOS, Valdivino Passos. **A aplicação do princípio da publicidade em contraponto ao sigilo de 100 anos: uma análise da Lei 12.527/2011**. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, São Paulo, v. 10, n. 5, 2024. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/13860/6912>

TELES, J. A. **A abertura dos arquivos da ditadura militar e a luta dos familiares de mortos e desaparecidos políticos no Brasil**. Revista Diversitas, São Paulo. 2006.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Sigilos de 100 anos: o uso do art. 31 da Lei de Acesso à Informação em negativas de pedidos de informação**. São Paulo: Transparência Brasil, 2023. Disponível em: <https://www.transparenciabrasil.org.br>. Acesso em: 25 out. 2025.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Índice de Percepção da Corrupção 2024**. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/indice-de-percepcao-da-corrupcao-2024>