

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

PARECER SOBRE
ACESSO À INFORMAÇÃO

para atender ao Despacho Presidencial
de 1º de janeiro de 2023

fevereiro • 2023

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Setor de Indústrias Gráficas (SIG), Quadra 02, Lotes 530 a 560
Edifício Sohestre - Brasília - DF / CEP: 70610-420
cgu@cgu.gov.br

VINÍCIUS MARQUES DE CARVALHO

Ministro da Controladoria-Geral da União

VÂNIA LÚCIA RIBEIRO VIEIRA

Secretária-Executiva

CLÁUDIO TORQUATO DA SILVA

Secretário-Executivo Adjunto

RONALD DA SILVA BALBE

Secretário Federal de Controle Interno

RICARDO WAGNER DE ARAÚJO

Corregedor-Geral da União

ANA TÚLIA MACEDO

Secretária de Acesso à Informação

ARIANA FRANCES

Ouvidora-Geral da União

IZABELA CORREA

Secretária de Integridade Pública

MARCELO PONTES VIANNA

Secretário de Integridade Privada

EQUIPE TÉCNICA:

Anjuli Tostes Faria

Fabiana Nepomuceno

Jorge André Ferreira Fontelles De Lima

Marcio Cunha Filho

Roberto Kodama

Obra atualizada até fevereiro de 2023

Diagramação: Assessoria de Comunicação Social • Ascom / CGU

Grafismo da capa baseado em: <https://www.freepik.com>

Permitida a reprodução desta obra, de forma parcial ou total, sem fins lucrativos, desde que citada a fonte ou endereço da internet (https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/prevencao-da-corruptao/transparencia-de-agendas/secoes/arquivos-eleicoes/manual_e_agendas.pdf) no qual pode ser acessada integralmente em sua versão digital.

Copyright © 2023 Controladoria-Geral da União



CONTEÚDO

INTRODUÇÃO	5
1. METODOLOGIA.....	6
2. ACESSO À INFORMAÇÃO, INFORMAÇÕES PESSOAIS E INFORMAÇÕES PESSOAIS SENSÍVEIS	7
2.1. Dados pessoais e LAI	7
2.2. Os limites da proteção da informação pessoal, nos termos do art. 31 da Lei de Acesso à Informação.....	7
2.3. As exceções ao princípio da privacidade, nos termos da Lei de Acesso à Informação.	9
2.4. Temas relacionados à utilização eventualmente indevida da restrição de acesso a informações pessoais com fundamento no art. 31 da Lei de Acesso à Informação	10
2.5. Conclusões sobre LAI e informações pessoais sensíveis	16
3. SEGURANÇA DO PRESIDENTE E FAMILIARES	19
3.1. Transparência e segurança do Presidente e familiares.....	19
3.2. Registros de entrada e saída de visitantes no Palácio do Planalto e em residências oficiais	21
3.3. Despesas realizadas em virtude de viagens do Presidente da República, seus assessores e familiares e de eventos organizados pelo Presidente da República (motociatas)	23
3.4. Gastos com recursos públicos do Presidente, Vice-Presidente da República e familiares - Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF), viagens e eventos	25
4. TRANSPARÊNCIA, SEGURANÇA NACIONAL E CLASSIFICAÇÃO DE INFORMAÇÕES	28
4.1. A segurança nacional como forma de restrição de acesso à informação	28
4.2. As origens do conceito de “segurança nacional” e a necessidade de cautela na sua utilização	30
4.3. As dificuldades de exercício de controle sobre informações classificadas	31
5. TRANSPARÊNCIA E ATIVIDADES DE INTELIGÊNCIA	35
5.1. As dificuldades inerentes à transparência de atividades de inteligência	35
5.2. Conceito e abrangência das atividades de inteligência	35
5.3. Normativos legais e regulamentos sobre a atividades de inteligência e sua interface com o direito de acesso à informação pública	36
5.4. Pareceres e posicionamentos jurídicos conflitantes sobre transparência em atividades de inteligência ...	38
5.5. Dos fundamentos legais e históricos para uma interpretação que estabeleça um limite temporal para o segredo de atividades de inteligência.....	41
5.6. Estudo de casos nos quais a CGU enfrentou a matéria	42
5.7. Encaminhamentos sobre a questão da transparência em matéria de atividades de inteligência.....	44
6. A IMPORTÂNCIA DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PARA UM ESTADO DE DIREITO ABERTO, PARTICIPATIVO E INCLUSIVO	46
6.1. Introdução: o significado da transparência e do acesso à informação	46
6.2. A evolução da transparência no contexto internacional e o seu significado para regimes democráticos contemporâneos	47
6.3. Transparência e Acesso à Informação: construções, desconstruções e princípios estruturantes	50
6.3.1. Princípio da máxima divulgação	51
6.3.2. Princípio da desmotivação do pedido	51

6.3.3. Princípio da celeridade e facilidade do acesso	51
6.3.4. Princípio da universalidade de acesso	52
6.4. Escopo, abrangência e objeto do direito de acesso à informação conforme o regime da Lei nº 12.527/2011.....	53
6.4.1. Aspectos gerais sobre o escopo e a abrangência do direito de acesso	53
6.4.2. O objeto do direito de acesso à informação	55
6.5. Regime de restrições ao direito de acesso à informação	58
6.5.1. Das informações classificadas	59
6.5.2. Da restrição de acesso em virtude de hipótese autônoma de sigilo	60
6.5.3. O tratamento das informações pessoais relativas à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem, nos termos do artigo 31 da Lei nº 12.527/2011	61
6.5.4. Documento preparatório: regime temporariamente limitado de restrição de acesso.....	62
6.5.5. Hipóteses de restrição em virtude da incapacidade operacional do Estado: o artigo 13 do Decreto nº 7.724/2012	63
7. CONCLUSÕES	66

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 • casos de destaque em relação à LAI x LGPD	17
Tabela 2 • Enunciados a serem publicados	18
Tabela 3 • casos de destaque em relação à segurança do Presidente e seus familiares	27
Tabela 4 • enunciados a serem publicados sobre o tema	27
Tabela 5 • órgãos do Executivo federal com mais de 100 informações classificadas (dados de maio de 2020)	29
Tabela 6 • Casos de destaque	34
Tabela 7 • Enunciados que serão publicados	34
Tabela 8 • Casos de destaque	45
Tabela 9 • Enunciados de destaque sobre o tema	45

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 • Número de Leis de Acesso à Informação nacionais no mundo	49
Figura 2 • Sabedoria, conhecimento, informação, dados e realidades do mundo	55

INTRODUÇÃO

Este parecer consolida o trabalho realizado pela CGU nos últimos 30 dias, em atendimento ao Despacho Presidencial de 1º de janeiro de 2023, que determina a adoção de providências para revisão de atos que impuseram sigilo indevido a documentos de acesso público, com exame dos casos apontados e com a continuidade do levantamento realizado pela equipe de transição, referentes à aplicação da Lei nº 12.527/11, Lei de Acesso à Informação (LAI).

O documento é dividido em sete partes. O item 1 descreve a metodologia utilizada. O item 2 aborda a questão da transparência de informações pessoais e explora a diferença entre “informações pessoais” (não necessariamente submetidas a restrições de acesso à informação) e “informações pessoais sensíveis” (cujo regime protetivo é significativamente maior). O item 3 do relatório enfrenta a questão da transparência de informações relacionadas à segurança do Presidente da República e de seus familiares, argumentando essencialmente que informações públicas somente devem ser classificadas com base nesse fundamento quando houver demonstração concreta de risco ao Presidente da República. O item 4 discute a relação entre transparência pública e segurança nacional, enfatizando os perigos e riscos da sobreutilização do conceito de “segurança” para fins de restrição de acesso, considerando tratar-se de conceito originário de um outro tipo de Estado e que talvez não mais se coadune com a concepção de Estado de Direito vigente hoje no Brasil. O item 5 do relatório aborda a difícil discussão sobre transparência em atividades de inteligência, argumentando essencialmente que mesmo estas informações sensíveis estão submetidas a um regime de restrição de acesso temporalmente limitado; ou seja, mesmo informações relacionadas à inteligência e contrainteligência estatal não podem permanecer sob sigilo eternamente. O item 6 do relatório explora, de maneira mais ampla, a importância e o papel da transparência no atual momento histórico da democracia brasileira. Por fim, o item 7 tece breves conclusões sobre todos os temas abordados.

Todos os itens do parecer são acompanhados de um levantamento não exaustivo de decisões tomadas pela Controladoria-Geral da União que podem ser revistas ou repensadas. Adicionalmente, os itens também incluem propostas de enunciados normativos que possam valer doravante para tomada de decisão em casos futuros.

1. METODOLOGIA

Para a definição do plano de trabalho que orientou o procedimento de verificação da necessidade de revisão das decisões, foram realizadas as seguintes ações: (i) definição dos eixos temáticos relacionados às decisões da Controladoria-Geral da União passíveis de revisão, nos termos do despacho presidencial; (ii) identificação de casos emblemáticos passíveis de revisão pela equipe da Diretoria de Recursos de Acesso à Informação; (iii) categorização dos casos emblemáticos, de maneira que fossem identificados: NUP; objeto da solicitação de acesso; eixo temático; base legal para a negativa de acesso; argumentos para a negativa de acesso; e temas específicos dos recursos; e, finalmente, (iv) produção de parecer e de entendimentos sobre o assunto.

Tomando-se como referência os eixos temáticos constantes do despacho presidencial, foram levantados 168 casos emblemáticos, recursos de acesso à informação em que houve decisão da CGU nos últimos anos. A partir da análise dos casos e da revisão bibliográfica sobre o assunto, produziram-se pareceres e entendimentos que foram consolidados no presente documento.

A seção 4 trata dos objetivos, princípios e escopo do direito de acesso à informação conforme as normas prescritas na Lei nº 12.527/2011, bem como da delimitação de parâmetros a serem observados quando da aplicação do regime de restrição de acesso à informação (análise das bases legais que autorizam a restrição de acesso, nos termos do princípio da máxima divulgação).

As seções 5, 6, 7 e 8 analisam temas específicos mencionados no despacho presidencial (informações pessoais; atividades de inteligência; segurança do Presidente da República e de seus familiares; e segurança nacional), enquanto o último item contém enunciados contendo entendimentos da CGU a serem seguidos pelos órgãos e entidades do governo federal.

2. ACESSO À INFORMAÇÃO, INFORMAÇÕES PESSOAIS E INFORMAÇÕES PESSOAIS SENSÍVEIS

2.1. Dados pessoais e LAI

Neste subitem, o propósito deste parecer é estabelecer orientações acerca dos limites da proteção da informação pessoal, nos termos art. 31 da Lei de Acesso à Informação, para a promoção da transparência e delimitação das possibilidades de denegação de acesso a informações públicas, conforme determinação do Despacho do Presidente da República, publicado na Edição 1-A, Seção 1- Extra-A, página 7, do Diário Oficial da União de 2 de janeiro de 2023.

A fim de evitar o uso excessivo da salvaguarda do art. 31 da Lei de Acesso à Informação, é importante reavaliar a aplicação do referido dispositivo legal, de maneira a se adequar os limites da restrição de acesso à informação pessoal com o princípio da máxima divulgação de informações, com o objetivo de tornar as ações do governo federal mais transparente à sociedade.

2.2. Os limites da proteção da informação pessoal, nos termos do art. 31 da Lei de Acesso à Informação

O artigo 6º, inciso III da Lei de Acesso à Informação conferiu aos órgãos e entidades do Poder Público a obrigação de proteger a informação pessoal, compreendida como toda informação relacionada à pessoa natural identificada ou identificável. A LAI considera informações pessoais não apenas os dados que identificam diretamente determinado indivíduo são considerados pessoais, mas também aqueles que podem levar a sua identificação indireta.

Atributos genéticos e biométricos, por definição legal, constituem dados pessoais sensíveis. O mesmo ocorre com atributos biográficos ou dados cadastrais (que consistem em dados biográficos em conjunto com dados tais como CPF, CNPJ, NIS, PIS, PASEP e título de eleitor). A depender do seu conteúdo, atributos biográficos poderão ou não ser considerados sensíveis. Nos termos da Lei, serão considerados sensíveis aqueles atributos biográficos que digam respeito à convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político.¹

As categorias de dados pessoais encontram-se dispostas em diversos tipos de documentos, bases de dados e registros que compõem o objeto da Lei de Acesso à Informação, uma vez que toda pessoa física ou jurídica tem o direito de solicitar o acesso a informações contidas em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos, bem como a informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado.

A existência de informações pessoais em documentos públicos, no entanto, não deve ser interpretada como fator impeditivo para a sua divulgação, no contexto do atendimento a pedidos de acesso à informação, uma vez que nem toda informação pessoal contida em documentos públicos possui o mesmo nível de restrição de acesso. O artigo 31 da Lei de Acesso à Informação, nesse sentido, não protege todos os dados capazes de identificar direta ou indiretamente a pessoa natural,

1. BRASIL. Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD): Guia de Boas Práticas para implementação na Administração Pública Federal. Disponível em <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/guia-lgpd.pdf>. Último acesso em: 13 abr. 2020;

mas apenas aqueles cuja divulgação indevida puder causar prejuízos à intimidade, vida privada, honra e imagem do seu titular, bem como a outros direitos e garantias fundamentais previstos no ordenamento jurídico.

A proteção da privacidade e da integridade moral do titular de dados, valores jurídicos relacionados aos direitos de personalidade, visa assegurar que as relações entre individualidades ocorram contra a publicação, na esfera pública, de informações que devem permanecer na esfera privada.² Pode-se considerar, em sentido contrário, que as informações derivadas das relações sociais constituídas no espaço público-político, regidas pelo princípio da transparência, não possuem o mesmo nível de proteção que as informações constituída em espaços privados, uma vez que tenderiam a ser de interesse do público em geral, ou, ao menos, não possuiriam natureza intrinsecamente privada.³

O objeto da proteção conferida à informação pessoal, nos termos estabelecidos pela Lei de Acesso à Informação, portanto, não são os dados de identificação por si só, mas o que tais dados pessoais poderiam revelar acerca da personalidade, concepções pessoais, opções de coexistência do seu titular, entre outras características que poderiam expô-lo a julgamento, discriminação, ou influenciar a forma como gostaria de ser visto por outros.⁴ Por esses motivos, em razão da sua natureza, os dados pessoais sensíveis possuem um nível maior de restrição quando avaliada a sua possibilidade de acesso por terceiros.

Deve-se enfatizar, ademais, que há certa relativização do princípio da privacidade em relação ao princípio da transparência quando o objeto do pedido de acesso à informação se referir a agentes públicos, sejam eles civis ou militares, agindo nessa condição. A relativa perda de privacidade, nesses casos, é a consequência do exercício de funções públicas no seio do Estado Republicano, conforme afirmado no voto do Senhor Ministro do Supremo Tribunal Federal Teori Zavascki, no âmbito do Recurso Extraordinário com Agravo 652.777.⁵ Assim, a divulgação de informações pessoais contidas em documentos, bases de dados e registros que sejam necessários para o controle da governança de órgãos e entidades públicas, a garantia da legitimidade do processo legislativo e a promoção de interesse público preponderante não deve ser restringida com fundamento no artigo 31 da Lei de Acesso à Informação. Esse entendimento se coaduna inclusive com a LGPD, que em seu art. 23 destaca que o tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do artigo 1º da LAI deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público.

Dito de outra forma, a LAI e a LGPD são normas compatíveis entre si. O Enunciado nº 04/2022 da Controladoria Geral da União vai ao encontro desse entendimento ao destacar que “(a) LAI, a Lei nº 14.129/2021 (Lei de Governo Digital) e a Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD) são sistematicamente compatíveis entre si e harmonizam os direitos fundamentais do acesso à informação, da intimidade e da proteção aos dados pessoais, não havendo antinomia entre seus dispositivos”. Desse modo, nos pedidos de acesso à informação e respectivos recursos, as decisões que tratam da publicidade de dados de pessoas naturais devem ser fundamentadas nos arts. 3º e 31 da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), uma vez que a LAI, por ser mais específica, é a norma de regência processual e material a ser aplicada no processamento desta espécie de processo administrativo.

2. DE HERT P. & S. GUTWIRTH, ‘Privacy, data protection and law enforcement. Opacity of the individual and transparency of power’ in E. CLAES, A. DUFF & S. GUTWIRTH (eds.), *Privacy and the criminal law*, Antwerp/Oxford, Intersentia, 2006, 61-104.

3. FERRAZ JUNIOR, T. S.. Sigilo Bancário. Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo, São Paulo, v. 9, 2002

4. FERRAZ JUNIOR, T. S.. Sigilo Bancário. Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo, São Paulo, v. 9, 2002

5. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo n. 652.777, disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8831570>.

2.3. As exceções ao princípio da privacidade, nos termos da Lei de Acesso à Informação.

O artigo 31, §1º, inciso I da LAI dispõe que as informações pessoais cuja divulgação puder causar prejuízos à preservação da privacidade e da integridade moral do seu titular terão seu acesso restrito pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem. Primeiramente, é preciso enfatizar que apenas informações pessoais sensíveis (e não toda e qualquer informação pessoal) *pode* vir a ser objeto de restrição de acesso. Além disso, a própria LAI estabeleceu hipóteses normativas que excepcionam a salvaguarda da informação pessoal sensível. Desse modo, o acesso à informação pessoal sensível contida em documentos produzidos ou custodiados por órgãos ou entidades públicas poderá ser assegurado, sem o consentimento expresso do seu titular, quando verificadas, na análise do caso concreto, a existência de qualquer uma das hipóteses abaixo, as quais limitam a proteção do direito à privacidade:

- a. prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;
- b. realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;
- c. cumprimento de ordem judicial;
- d. defesa de direitos humanos;
- e. proteção do interesse público e geral preponderante;
- f. Para evitar prejuízos a processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido; e
- g. Ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.

Deve-se notar que, em atenção ao previsto no inciso I do art. 3º da LAI, ou seja, a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção, expressão máxima do princípio da máxima divulgação, a existência de informação pessoal sensível em documento objeto de pedido de acesso à informação não implica a restrição de acesso a todo o seu conteúdo.

As limitações de acesso à informação devem ter o mínimo alcance possível, de maneira que, quando for possível, o órgão ou entidade pública deverá restringir o acesso somente às partes do documento que contenham a informação pessoal passível de proteção, permitindo-se o acesso ao restante do conteúdo. Trata-se de aplicação prática do disposto no art. 7º, §2º da LAI, segundo o qual “quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo”.

De todas as maneiras, cabe ao órgão ou entidade pública demandado realizar a análise sobre a sensibilidade do documento em sua custódia, com vistas a se proteger a informação pessoal, nos termos do art. 6º, inciso III da LAI. A possibilidade de dano ao titular da informação pessoal, no entanto, deve ser efetivamente demonstrada, não admitindo-se a negativa de acesso com base em argumentos meramente abstratos.

2.4. Temas relacionados à utilização eventualmente indevida da restrição de acesso a informações pessoais com fundamento no art. 31 da Lei de Acesso à Informação

A equipe de transição identificou decisões da Controladoria Geral da União, exaradas no contexto de análises de recursos de acesso à informação, baseadas em fundamentos equivocados acerca de proteção de informações pessoais. A partir desse trabalho da transição, faz-se necessário empreender esforço analítico para se verificar os limites da proteção de informações pessoais, conforme estabelecido no artigo 31 da Lei nº 12.527/2011, com vistas a se garantir a máximo divulgação de informações de interesse público, em especial nos seguintes temas:

(a) Títulos acadêmicos e documentos entregues à Administração como requisito para acesso a cargo ou função pública e registros de vídeo referentes a processos de concurso público

Embora os títulos acadêmicos de determinada pessoa sejam informações pessoais, tais documentos não podem se enquadrar na categorização de informações pessoais sensíveis. A possibilidade de divulgação destes documentos está diretamente relacionada à promoção dos controles administrativo e social da Administração Pública quando associados a processos seletivos no âmbito de órgãos e entidades públicas, em especial se fornecidos como qualificadores em um procedimento seletivo junto a entidade pertencente a estrutura da Administração Pública Federal. A divulgação de documentos dessa natureza proporciona o controle social quanto à capacidade, aptidão e conhecimentos técnicos de servidores públicos que ocupam determinados cargos e funções. Ademais, a existência de previsão em edital que determina a realização de exames orais para a defesa de conhecimentos de candidatos em concursos para o provimento de cargos e de funções públicas, em sessão pública, afasta eventual expectativa de privacidade do candidato em relação ao conteúdo de sua avaliação. Desse modo, com a aprovação do candidato, havendo a inexistência de expectativa de privacidade, pressupõem-se que não haverá prejuízos a sua integridade moral em caso de divulgação do conteúdo da sua avaliação.

Este era o entendimento da Controladoria Geral da União sobre o tema até a apreciação do recurso de número 23480.020702/2019-78,⁶ quando passou a se entender que a divulgação irrestrita dessas informações, sem uma melhor avaliação sobre cada caso concreto, poderia gerar prejuízos à integridade e à inviolabilidade moral dos avaliados. Esse entendimento deve ser revertido, de modo que o acesso a informações dessa natureza volte a ser assegurado.

(b) Procedimentos administrativos disciplinares de agentes públicos (civis e militares)

A Controladoria Geral da União possui entendimento segundo o qual os Processos Administrativos Disciplinares (PAD) que ainda estejam em curso possuem acesso restrito. Assim, instaurado o procedimento disciplinar, o artigo 150 da Lei nº 8.112/1990 garante seu sigilo para acesso de terceiros durante todo o seu curso. O mesmo dispositivo também determina que, uma vez concluído o PAD, ou seja, com a edição de seu julgamento, deixa de subsistir a situação que justifica a negativa de acesso a seu conteúdo. Ressalte-se, entretanto, que não há restrição de acesso ao acusado e ao seu procurador, em nenhuma fase do processo. Isso porque a Lei nº 8.112/1990 estabelece que o inquérito administrativo deverá obedecer ao princípio do contraditório, assegurada ao acusado ampla defesa, com a utilização dos meios e recursos admitidos em direito, logo, a consulta ao procedimento administrativo é indispensável para tutela de direito fundamental, o que vai ao encontro do disposto no artigo 21 da Lei nº 12.527/2011.

6. Disponível em http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/23480020702201978_CGU.pdf#search=23480%2E020702%-2F2019%2D78%20Instancia%3A%22CGU%22.

A mesma lógica restritiva, contudo, não se aplica aos Processos Administrativos Disciplinares (PAD) já finalizados. Assim, qualquer particular tem direito a vistas e cópias dos seus autos, independentemente de ser parte interessada ou não. Excetua-se a essa regra geral apenas o acesso a documentos que mantenham alguma restrição legal de acesso ou classificados como sigilosos pela Administração, com a apresentação do respectivo Termo de Classificação da Informação (TCI).

A administração pública, portanto, não pode utilizar indiscriminadamente o artigo 31 da Lei de Acesso à Informação para restringir o acesso a procedimentos administrativos disciplinares, inclusive relacionado às transgressões de militares, após a edição de seu julgamento, como ocorreu, por exemplo, nos processos de número 60143.002645/2021-17, 60143.002709/2021-80, 60143.002750/2021-56, 60143.002216/2021-40 e 60143.002675/2021-23.⁷ Admite-se apenas a restrição de acesso às informações que ensejem a divulgação de dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural. Protegem-se, na mesma medida, informações de eventuais vítimas, denunciante de boa-fé e, inclusive, de testemunhas quando verificado risco razoável de assédio por parte do denunciado.

(c) Informações pessoais de agentes públicos agindo nessa condição

A divulgação de informações relativas ao exercício de atividades governamentais por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo programas, projetos, serviços, políticas, ações, decisões e processos administrativos, é um dos instrumentos institucionais pelos quais a sociedade pode mensurar a eficácia, eficiência e a efetividade das ações desenvolvidas pelo agente público enquanto representante do Estado. A transparência sobre informações dessa natureza atribui valor às ações governamentais desenvolvidas, com vistas ao aprimoramento das rotinas administrativas, ao permitir que a sociedade tenha acesso aos atos praticados por agentes público no âmbito dos procedimentos decisórios. Ademais, não há como se presumir que a divulgação de informações relativas ao exercício de função pública venha a prejudicar a intimidade, vida privada, a honra, a imagem de agentes públicos, sob a justificativa de que a publicidade sobre os atos e o trabalho desenvolvido pelo servidor no cumprimento de sua missão institucional poderia engendrar certo constrangimento aos agentes públicos, o que resultaria em prejuízos para o desempenho funcional.

A princípio, por exemplo, não se deve considerar que documentos relativos à participação de agentes públicos em reuniões oficiais, atos de nomeação de servidores para cargos e funções públicas, a identidade de servidores públicos responsáveis pela produção de documentos, bem como pela organização e o desenvolvimento de políticas, ações e projetos desenvolvidos ou financiados pelo Estado sejam considerados de acesso restrito com fundamento no artigo 31 da LAI, pois não se referem a assuntos de natureza particular.

Há que se considerar, entretanto, que eventuais registros realizados em documentos de natureza pública, caso divulgados, podem criar situações de constrangimento e, inclusive, riscos à integridade física de agentes públicos, especialmente aqueles que atuam em atividades ostensivas de segurança pública. Nesses casos, a divulgação da informação pessoal deve ser verificada no caso concreto, de maneira que seja avaliada a existência de risco razoável à integridade física do agente público e o contexto em que a informação foi produzida. Não devem ter seu acesso restrito, contudo, as informações capazes de identificar agentes públicos responsáveis pelo cometimento de condutas ilícitas, respeitadas as garantias e os direitos fundamentais aplicáveis ao caso concreto.

7. Pareceres disponíveis em <http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/SitePages/principal.aspx>.

(d) Registros de posse e porte de armas e relação de pessoas que possuem concessão de certificado de registro para pessoa física para realizar atividades de colecionamento de armas de fogo, tiro desportivo e caça (CAC's)

A Controladoria-Geral da União tem entendido que as informações sobre os indivíduos que possuem autorização para porte e a posse de uso de arma de fogo possuem natureza de informação pessoal sensível, uma vez que a sua divulgação poderia expor as pessoas a quem se referem a riscos decorrentes da violação de seus direitos à intimidade, à vida privada, à honra e/ou à imagem.

Ainda que se possa compreender a existência de interesse público na divulgação da relação dos indivíduos que possuem autorização estatal para portar ou possuir armas de fogo, acredita-se que o risco decorrente da publicização dessas informações para os seus titulares, tendo em vista a atual situação de segurança pública, seria desproporcional em relação ao benefício social alcançado com a transparência da relação nominal. Desse modo, acredita-se que a divulgação de dados quantitativos da relação de pessoas que possuem registro de posse ou porte de armas, discriminados por municípios, seja medida alternativa que contempla o interesse público em se conhecer a real situação da distribuição de indivíduos legalmente autorizados a adquirir armamentos no país.

Acredita-se, assim, que os órgãos públicos competentes para fazer o registro dessas informações devem envidar esforços para melhorar os seus sistemas de controle de armamentos em posse da população civil, em especial o Sistema Nacional de Armas (SINARM), o qual não permite o detalhamento por número total de armas legais registradas em municípios, conforme atestado na avaliação dos recursos de número 08910.000018/2019-79⁸ e 08198.026616/2021-95.⁹ A mesma lógica deve ser aplicada à divulgação da relação de pessoas físicas que obtiveram concessão de certificado de registro para realizar atividades de colecionamento de armas de fogo, tiro desportivo e caça (CAC's). Observe-se que não se está restringindo o acesso aos documentos que porventura compõem os respectivos procedimentos administrativos de concessão, mas apenas a identificação das pessoas naturais relacionados aos mesmos. Os procedimentos administrativos possuem acesso público, devendo-se apenas proteger as informações pessoais dos interessados. Observou-se, igualmente, dificuldades da administração pública, como no recurso de número 60143.004655.2022/78,¹⁰ para disponibilizar o acesso a dados desagregados sobre o tema, em especial quanto à distribuição geográfica das concessões, o que poderia ser alcançado com a melhoria dos sistemas de controle existentes, como o SIGMA.

(e) Expedientes telegráficos do Itamaraty

Os telegramas, despachos telegráficos e as circulares telegráficas são documentos de acesso público. Eventual restrição de acesso aos documentos, portanto, deverá ser precedida da produção de Termo de Classificação da Informação (TCI). O acesso a esses documentos também poderá ser restringido, sem a necessidade de classificação, em caso de incidência de hipótese legal de sigilo, como a necessidade de proteção da informação pessoal relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem de terceiros, inclusive de fontes diplomáticas e de cidadãos brasileiros ou estrangeiros atendidos nas repartições consulares para tratar de interesse privado. Este é o caso, por exemplo, da

8. Disponível em

http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/08910000018201979_CGU.pdf#search=08910%2E000018%2F2019%2D79%20OrgaoVinculado%3A%22DPF%20%E2%80%93%20Departamento%20de%20Pol%C3%ADcia%20Federal%22%20Instancia%3A%22CGU%22

9. Disponível em http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/08198026616202195_CGU.pdf#search=08198%2E026616%2F2021%2D95%20Instancia%3A%22CGU%22.

10. Disponível em http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/60143004655202278_CGU.pdf#search=60143%2E004655%2F2022%2D78%20Instancia%3A%22CGU%22

negativa de atendimento ao recurso de número 09002.001842/2021-76,¹¹ que tinha como objeto as comunicações diplomáticas entre a Secretaria de Estado e a Embaixada do Brasil sobre a prisão de cidadão brasileiro no exterior. Dados pessoais de agentes públicos quando se referirem às atividades desempenhadas por esses profissionais no exercício de suas competências, entretanto, não devem ser protegidos com base no art. 31 da LAI.

Ao se observar alguns casos levantados pela equipe de transição, como os recursos de número 09200.000859/2018-74, 09200.000104/2019-51, 09200.000405/2019-84, 09200.000138/2020-89, 09200.000468/2020-74, 09002.001131/2021-00 e 09200.000502/2020-19,¹² verifica-se que as negativas de acesso tiveram como fundamento a necessidade de realizar a triagem sobre grande quantidade de documentos, de maneira que fosse possível ao MRE, antes do atendimento ao pedido, identificar informações legalmente protegidas. Justificou-se que a necessidade da realização de trabalhos adicionais, nesses casos, prejudicaria de forma a realização das demais atividades das unidades competentes para a produção de resposta, o que foi aceito pela CGU.

Recomenda-se, dessa forma, que o Ministério das Relações Exteriores verifique a possibilidade de melhorar o seu processo triagem para o atendimento deste tipo de solicitação, uma vez que a necessidade da realização de trabalho adicional de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações vem sendo utilizada para justificar a negativa de acesso a estes documentos.

(f) Bloqueio de usuários em perfis de autoridades públicas em redes sociais.

O recurso à CGU de número 60502.000399/2020-51 tratou de negativa de acesso à listagem de usuários que foram bloqueados em páginas institucionais em redes sociais de órgão público, com fundamento no art. 31 da LAI. Na ocasião, a CGU considerou que as informações referentes à listagem de nomes dos usuários bloqueados são dados pessoais protegidos, visto que a exposição dos nomes dos usuários bloqueados poderia afetar a imagem e honra dos titulares.

Por outro lado, pode-se argumentar que os perfis bloqueados em páginas institucionais de órgãos e entidades públicos são informações de interesse público, para que seja possível verificar se a restrição da possibilidade de interação entre administrados e poder público, em ambiente de acesso público, ainda que virtual, possui viés discriminatório de qualquer natureza. O exame sobre a relação de perfis bloqueados – e não apenas da motivação para a sua exclusão –, desse modo, pode indicar padrões discriminatórios na conduta de agentes públicos, motivo pelo qual não se deve restringir o acesso a essas informações, com base na proteção da informação pessoal.

Deve-se, ademais, ponderar a possibilidade de acesso a determinadas informações produzidas no contexto da divulgação de informações de interesse público, por meio de redes sociais de autoridades constituídas. Ainda que se trate de canais de comunicação e socialização de natureza privada, a sua utilização como meio de comunicação de ações governamentais por agentes públicos pode caracterizar, em alguns casos, uma forma de interação semioficial entre administrador público e administrado. Este modelo de interação, típico das sociedades informacionais, ainda que feito em canal não institucional, poderia ensejar a obrigação pelo agente estatal de prestação de informações de interesse público no que se refere às ações informadas por estes meios.

11. Disponível em http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/09002001842202176_CGU.pdf#search=09002%2E001842%-2F2021%2D76%20Instancia%3A%22CGU%22

12. Pareceres disponíveis em <http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/SitePages/principal.aspx>

Desse modo, recomenda-se oportuno que este órgão de controle, em casos doravante, rejeje o entendimento exarado no julgamento dos recursos de número 00077.000066/2020-68,¹³ 00137.000142/2021-64,¹⁴ 00077.000316/2019-26.¹⁵

(g) Óbitos ocorridos em hospitais públicos por decorrência da emergência sanitária provocada pela Covid 19

Informações relacionadas ao número de óbitos ocorridos em hospitais públicos por decorrência da emergência sanitária provocada pela Covid 19 podem ser disponibilizadas a terceiros de maneira desagregada, desde que não permitam a identificação das pessoas a que se referem. A restrição de acesso à relação nominal de vítimas da pandemia da Covid 19 justifica-se em virtude do caráter personalíssimo acerca do assunto, visto que envolve questão de natureza privada. Observe-se que não se justifica a restrição de acesso a dados estatísticos quanto ao falecimento de pessoas ocorridos em estabelecimentos públicos de saúde, incluindo-se os hospitais militares, em decorrência da crise sanitária, os quais possuem evidente interesse público e, portanto, devem ser disponibilizados à sociedade. Busca-se, no entanto, a preservação da intimidade das vítimas da pandemia e de suas famílias.

(h) Registros de entrada e saída de visitantes em prédios públicos, inclusive no Palácio do Planalto

A possibilidade de acesso por terceiros a dados relativos à identificação de pessoas que adentraram nas dependências de órgãos públicos, em especial no Palácio do Planalto, tendo em vista a existência de interesse público na divulgação dessas informações pois o cotejamento dos registros de entrada/saída com a publicação das agendas de autoridades, prevista no artigo 11 da Lei nº 12.813/2013 (Lei do Conflito de Interesses), permite identificar eventuais irregularidades e indicar conflitos de interesse no exercício do cargo ou função pública. As informações contidas na base de dados em comento também podem ser utilizadas para o devido exercício do controle social aos quais se submetem os agentes públicos de qualquer natureza, cumprindo, desse modo, importante finalidade pública pressuposto do tratamento de dados.

Igualmente, em razão de disposições legais existentes, em especial a Lei nº 12.813/2013 (Lei de Conflito de Interesses) e a Resolução da Comissão de Ética Pública da Presidência da República nº 11, de 11 de dezembro de 2017, não é razoável supor que o visitante do Palácio do Planalto guarde expectativa de privacidade em relação a encontros mantidos com autoridades e agentes públicos dentro de órgãos estatais. Haveria essa expectativa apenas se a divulgação do encontro pudesse colocar em risco outras garantias fundamentais do titular do dado pessoal. O entendimento da Controladoria-Geral da União encontra-se consubstanciado nos recursos de número 54800.000507/2018-12, 50650.000652/2019-86, 00137.022808/2020-54, 00137.004027/2021-69, 00137.003633/2021-67, 00137.008313/2021-01, 00137.003711/2021-23 e 00137.003719/2021-90.¹⁶

Deve-se, no entanto, proteger eventuais informações pessoais sensíveis, como dados de pessoas que adentraram órgãos de defesa de direitos humanos ou hospitais, cuja publicidade puder gerar riscos à integridade física e moral do titular dos dados. Nesses casos, a necessidade de tratamento de grande volume de documentos, em virtude do lapso temporal de informações demandadas, pode ser aceita como argumento para a negativa de acesso aos documentos pela desproporcionalidade da demanda.

13. Disponível em http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00077000066202068_CGU.pdf#search=00077%2E000316%-2F2019%2D26%20Instancia%3A%22CGU%22

14. Disponível em http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00137000142202164_CGU.pdf#search=00077%2E000316%-2F2019%2D26%20Instancia%3A%22CGU%22

15. Disponível em http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00077000316201926_CGU.pdf#search=00077%2E000316%-2F2019%2D26%20Instancia%3A%22CGU%22

16. Pareceres disponíveis em <http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/SitePages/principal.aspx>

No que se refere aos registros de entrada e saída de visitantes em residências oficiais, compreende-se que, em geral, são informações pessoais relativas à intimidade e à vida privada das autoridades que residem nesses locais. Deve-se observar, nesse sentido, que as residências oficiais possuem primordialmente o caráter de lar das autoridades públicas e seus familiares enquanto o mandato ao qual se vinculam estiver em vigor, de maneira que a sua incolumidade dever ser assegurada. No entanto, pode-se permitir o acesso a informação contida na base de registros de entradas e saídas de residências oficiais quando o visitante se tratar de outra autoridade pública agindo nessa condição (visitas oficiais, inclusive aquelas que não constem em agenda pública, por exemplo) ou de agente privado que advoga interesses particulares junto à Administração (a situação também pode se aplicar a “Pessoas Politicamente Expostas”).

Deve-se, portanto, recomendar aos órgãos da Presidência da República que melhorem o sistema de registros dessas informações, de maneira que o seu eventual tratamento, para a disponibilização no contexto de atendimento a pedidos de acesso à informação, seja feito de maneira mais eficiente e permita o amplo acesso a dados de interesse público

(i) Acesso ao cartão de vacinação e ao resultado dos testes de covid 19 realizados pelo Presidente da República

A Controladoria Geral da União, no âmbito do julgamento do recurso NUP 0 00137.021964/2020-06,¹⁷ que solicitou acesso ao cartão de vacinação e dados de vacinas do então presidente da República, considerou que o cartão de vacinação é um documento de comprovação de imunidade, por meio do qual as Unidades de Saúde registram todas as vacinas recebidas pelo seu titular. Trata-se, portanto, de documento relativo à saúde do indivíduo, cujo acesso se encontra restrito ao seu titular e a agentes públicos legalmente autorizados, pelo prazo de 100 (cem anos), a partir da sua data de produção, independentemente da classificação de sigilo prevista nos artigos 23 e 24 da LAI, de acordo com o disposto no artigo 31, §1º, inciso I da Lei nº 12.527/2011. Considerou-se, portanto, que as informações contidas no documento possuem natureza sensível, de maneira que o seu acesso por terceiros somente poderia ser autorizado mediante o consentimento expresso de seu titular, nos termos exarados pelo art. 60, parágrafo único, inciso I do Decreto nº 7.724/2012.

Há, no entanto, posições contrárias à decisão adotada pela Controladoria Geral da União, tendo em vista o contexto em que a informação foi produzida e a eventual existência de interesse público preponderante na divulgação do documento, conforme autorizado pelo art. 31, §3º, inciso V da LAI. De acordo com esse posicionamento, o pedido de acesso à informação não se referia a qualquer documento relacionado à saúde do Presidente da República, ou mesmo de qualquer vacina.

A produção da informação não se deu em qualquer contexto, mas em meio a uma pandemia, na qual uma série de direitos individuais foram total ou parcialmente suspensos, e que ensejou uma das maiores crises sanitárias da história do país. Nesse sentido, a informação sobre a vacinação do Presidente da República contra a Covid-19 constituiria fato histórico relevante, e o acesso a esta seria fundamental ao exercício do controle social sobre a atuação da autoridade máxima da República com relação à política pública realizada.

Além disso, a expectativa de privacidade seria mitigada, já que a apresentação do referido documento – o certificado de vacinação para a Covid-19 –foi demandado para ingresso em diversos estabelecimentos públicos, semipúblicos e privados, para saída e ingresso em países, bem como para a participação em cúpulas de autoridades.

17. Disponível em http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00137021964202006_CGU.pdf#search=cart%C3%A3o%20de%20vacina%C3%A7%C3%A3o%20%2B%20Jorge%20Instancia%3A%22CGU%22.

Há, portanto, evidente interesse público na transparência da informação, o que autorizaria a sua entrega para atendimento ao direito coletivo da sociedade brasileira de apuração sobre sua história recente.

Contudo, dada a sensibilidade do tema, recomenda-se que seja encaminhada consulta à Consultoria Jurídica da Controladoria Geral da União, para que seja dado parecer sobre a possibilidade de acesso ao cartão de vacinação do ex-Presidente da República, com fundamento na exceção à proteção da informação pessoal relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem, em razão da existência de interesse público geral e preponderante, nos termos do artigo 31, §3º, inciso V da Lei nº 12.527/2011.

2.5. Conclusões sobre LAI e informações pessoais sensíveis

Os documentos, registros ou bases de dados custodiados por órgãos e entidades do Poder Executivo federal que contenham dados pessoais poderão ser acessadas por terceiras pessoas quando se referirem a informações necessárias para o controle da governança de órgãos e entidades públicas, à garantia da legitimidade do processo legislativo e à promoção de interesse público preponderante. Nesse sentido, devem ser considerados dados pessoais necessários para o controle da governança de órgãos e entidades públicas, a garantia da legitimidade do processo legislativo e a promoção de interesse público preponderante aqueles concernentes a:

- Atividades governamentais exercidas por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo programas, projetos, serviços, políticas, ações, decisões e processos administrativos;
- Atividades públicas exercidas por pessoas naturais ativamente envolvidas em programas, projetos, serviços, políticas, ações, decisões e processos administrativos;
- Informações relacionadas às atividades de pessoas naturais que representam os interesses de grupos privados junto a órgãos e entidades públicas;
- À transferência de recursos públicos, de forma direta ou indireta, a pessoas naturais ou a ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, limitando-se o acesso aos dados biográficos e cadastrais necessários para o efetivo controle social da despesa pública ou da ação governamental;
- Informações relacionadas a concursos públicos, contratações ou processos seletivos que tenham como finalidade o provimento de cargos e funções públicas, bem como o ingresso em instituições federais de ensino superior;
- À recuperação de fatos históricos de maior relevância.

O acesso a documentos, registros ou base de dados custodiados por órgãos e entidades do Poder Executivo federal que contenham dados pessoais, no entanto, não será autorizado se a sua divulgação constituir interferência injustificada no direito à intimidade, vida privada, honra e imagem do titular dos dados pessoais, exceto quando houver previsão legal específica ou o consentimento livre, informado e inequívoco do titular dos dados pessoais.

TABELA 1 • CASOS DE DESTAQUE EM RELAÇÃO À LAI X LGPD

23480.020702/2019-78, 60143.002645/2021-17, 60143.002709/2021-80, 0143.002750/2021-56, 60143.002216/2021-40, 60143.002675/2021-23, 08910.000018/2019-79, 08198.026616/2021-95, 60143.004655.2022/78, 09002.001842/2021-76, 09200.000859/2018-74, 09200.000104/2019-51, 09200.000405/2019-84, 9200.000138/2020-89, 09200.000468/2020-74, 09002.001131/2021-00 e 09200.000502/2020-19, 60502.000399/2020-51, 00077.000066/2020-68, 00137.000142/2021-64, 0077.000316/2019-26, 54800.000507/2018-12, 50650.000652/2019-86, 00137.022808/2020-54, 0137.004027/2021-69, 00137.003633/2021-67, 00137.008313/2021-01, 00137.003711/2021-23 e 00137.003719/2021-90, 00137.021964/2020-06

TABELA 2 • ENUNCIADOS A SEREM PUBLICADOS

Enunciado CGU n. 1/2023 - Registros de entrada e saída de prédios públicos

Os registros de entrada e saída de pessoas em órgãos públicos, inclusive no Palácio do Planalto, são passíveis de acesso público, exceto quando as agendas sobre as quais eles se referam forem classificadas por se enquadrarem em hipótese legal de sigilo ou estiverem sob restrição temporária de acesso à informação, nos termos do art. 7º, § 3º da Lei n. 12.527/11.

Enunciado CGU n. 2/2023 - Registros de entrada e saída de residências oficiais

Os registros de entrada e saída de pessoas em residências oficiais do Presidente e do Vice-presidente da República são informações que devem ser protegidas por revelarem aspectos da intimidade e vida privada das autoridades públicas e de seus familiares, salvo se tais registros disserem respeito a agendas oficiais, as quais têm como regra a publicidade, ou se referirem a agentes privados que estejam representando interesses junto à Administração Pública.

Enunciado CGU n. 3/2023 – Procedimentos disciplinares de militares

Aplicam-se aos pedidos de acesso a processos administrativos disciplinares conduzidos no âmbito das Forças Armadas as mesmas regras referentes aos servidores civis, cabendo restrição a terceiros somente até o seu julgamento, nos termos do art. 7º, parágrafo 3º, da Lei nº 12.527/2011, regulamentado pelo art. 20, caput, do Decreto nº 7.724/2012. Assim, os processos administrativos disciplinares de militares são passíveis de acesso público uma vez concluídos, sem prejuízo da proteção das informações pessoais sensíveis e legalmente sigilosas.

Enunciado CGU n. 7/2023 - Títulos acadêmicos e currículos de agentes públicos.

Informações sobre currículos de agentes públicos, como títulos, experiência acadêmica e experiência profissional, são passíveis de acesso público, uma vez que são utilizadas para a avaliação da capacidade, aptidão e conhecimento técnico para o exercício de cargos e funções públicas.

Enunciado CGU n. 8/2023 - Provas e concursos públicos

A divulgação de documentos e informações relacionados a candidatos aprovados em seleções para o provimento de cargos públicos, inclusive provas orais, são passíveis de acesso público, visto que a transparência dos processos seletivos está diretamente relacionada à promoção dos controles administrativo e social da Administração Pública, ressalvadas as informações pessoais sensíveis.

Enunciado CGU n. 9/2023 - Telegramas, despachos telegráficos e as circulares telegráficas produzidos pelo Ministério das Relações Exteriores.

Os telegramas, despachos e circulares telegráficas produzidos pelo Ministério das Relações Exteriores são documentos que, à luz do princípio geral da Lei de Acesso à Informação de que o acesso é a regra e o sigilo à exceção, devem ter seu acesso restringido somente quando o objeto a que se referem estritamente se enquadrar em uma das hipóteses legais de sigilo. A proteção das negociações e das relações diplomáticas do País não pode ser utilizada como fundamento geral e abstrato para se negar acesso a pedidos de informação. Da mesma forma, a presença de informações pessoais no documento ou processo não poder ser utilizado como argumento para a negativa de acesso, uma vez que essas podem ser tratadas para que, devidamente protegidas, o restante do documento ou processo seja fornecido.

Enunciado CGU n. 10/2023 – Informações financeiras a respeito de programas e benefícios sociais

Informações referentes a valores de benefícios pagos e identificação de beneficiários de programas sociais, ainda quando esses são operados por instituições financeiras, são de acesso público, não incidindo sobre elas sigilo bancário, tampouco argumentos referentes à proteção de dados pessoais ou à preservação da competitividade de empresas estatais, ressalvados os casos em que a identificação dos beneficiários puder expor informação pessoal sensível.

Enunciado CGU n. 12/2023 - Informação pessoal

O fundamento “informações pessoais” não pode ser utilizado de forma geral e abstrata para se negar pedidos de acesso a documentos ou processos que contenham dados pessoais, uma vez que esses podem ser tratados (tarjados, excluídos, omitidos, descaracterizados, etc) para que, devidamente protegidos, o restante dos documentos ou processos solicitados sejam fornecidos. Além disso, a proteção de dados pessoais deve ser compatibilizada com a garantia do direito de acesso à informação, podendo aquela ser flexibilizada quando, no caso concreto, a proteção do interesse público geral e preponderante se impuser, nos termos do art. 31, § 3º, inciso V da Lei nº 12.527/2011.

3. SEGURANÇA DO PRESIDENTE E FAMILIARES

3.1. Transparência e segurança do Presidente e familiares

A Lei de Acesso à Informação possibilita o estabelecimento de sigilo de informações “cuja divulgação ou acesso irrestrito possam [...] VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares [...]” (art. 23). Também determina que informações do Presidente e Vice-Presidente da República e de seus cônjuges e filhos(as) fiquem em sigilo até o fim do mandato (art. 24, §2º). Contudo, a aplicação do dispositivo gera discussões, pois se alega que informações são negadas de forma indiscriminada, sem especificação daquelas que de fato possam afetar a segurança das autoridades.

Dos casos analisados pela CGU que tratam de informações classificadas com base no art. 24, §2º, destacam-se imposições de sigilos sobre registros de entrada e saída de visitantes do Palácio do Planalto e residências oficiais, gastos em viagens e eventos oficiais e com cartão de pagamentos do governo federal. Assim, o objetivo deste item do parecer é discorrer sobre o tema em questão, de modo a propor encaminhamentos para auxiliar os órgãos responsáveis pela gestão das informações mencionadas a assegurar a transparência sem colocar em risco a segurança e a proteção aos dados pessoais do Presidente, do Vice-Presidente e de seus familiares, à luz da Constituição, da Lei de Acesso à Informação e demais normas pertinentes.

No capítulo que trata das restrições do acesso à informação, a LAI apresenta um rol exaustivo de informações imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação. Dentre elas, estão aquelas que possam “pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares” (Lei 12.527/2011, art.23).

Mais adiante, o art. 24, §2º, afirma que

Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada.

§ 2º As informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivos cônjuges e filhos(as) serão classificadas como reservadas e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição.

Pela leitura do dispositivo legal, as informações presidenciais podem ser classificadas quando afetarem a segurança do presidente e seus familiares, mantendo-se a restrição de acesso apenas durante o mandato presidencial. Essa classificação de quatro anos, no grau reservado, pode ser prorrogada por igual período em caso de reeleição. Contudo, já houve casos em que a Comissão Mista de Reavaliação de Informações - CMRI adotou posicionamento de que é possível manter a classificação mesmo encerrado o mandato. Ao julgar o recurso nº 00077.000041/2013-35,¹⁸ que solicitava acesso aos extratos de cartão de pagamentos do governo federal utilizado por determinado agente público, a CMRI criou nova categoria de informação classificada, que seria posteriormente referida como o grau de classificação “reservado especial”.

18. Disponível em http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00077000041201335_CGU.pdf#search=00077%2E000041%-2F2013%2D35

Na decisão, de número 166/2013, de 27 de novembro de 2013,¹⁹ a CMRI corroborou o disposto no §2º do art. 24 da LAI, mas foi além, ao entender que a informação submetida à classificação de “reservado especial” não necessariamente deveria ter sido produzida no atual mandato presidencial, mas poderia também ter sido produzida em mandatos anteriores, desde que continuasse colocando em risco a segurança do ex-mandatário ou de seus familiares, conforme explicitado abaixo:

O comando legal do 2º do art. 24 da Lei de Acesso à Informação, quando estabelece que devem ser classificadas como reservadas as informações que coloquem em risco a segurança dos mandatários presidenciais e seus familiares, não se sujeita[m] ao prazo máximo de cinco anos do grau de classificado reservado, mas até o término do mandato em exercício ou do decorrente da reeleição, além disso, não estabelece que a informação a ser classificada como reservada deva ser aquela produzida durante o mandato, de forma que pode alcançar informações de mandatários presidenciais anteriores desde que persista o risco para a segurança dos atuais mandatários. (Decisão CMRI nº 166/2013)

O precedente do “reservado especial” foi mantido em decisões posteriores, como a de número 65/2016-CMRI,²⁰ em que se solicitava acesso a diversas informações reservadas cujo prazo de classificação havia expirado. Segundo a decisão, “certas despesas, pela sua natureza, continuam a ser realizadas mesmo após o final de um mandato presidencial e que algumas delas, caso tornadas públicas, podem representar risco à segurança e à integridade física dos sucessores” (Decisão no 65/2016-CMRI).

Entende-se, contudo, que, pela literalidade do texto legal, a classificação das informações, com base nesse fundamento somente podem perdurar enquanto dure o mandato presidencial. Assim, recomenda-se à CMRI e à CGU que reavaliem a decisão tomada no escopo da decisão CMRI nº 65/2016-CMRI.

19. Disponível em <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/comissao-mista-de-reavaliacao-de-informacoes-cmri/deciso-es-de-recurs-o-de-4a-instancia/2013/decisao-0126-2013-nup-25820-003579-2013-62.pdf/view>

20. Disponível em <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri/deciso-es/2016/decisao-no-0650-2016-nup-00077-000600-2015-79.pdf>

3.2. Registros de entrada e saída de visitantes no Palácio do Planalto e em residências oficiais

No âmbito do presente trabalho foram identificados os seguintes recursos relacionados ao subtema: 00077.000520/2019-47;²¹ 00077.002637/2019-65;²² 03006.006014/2019-93;²³ 00137.021785/2020-61;²⁴ 00137.011166/2021-49;²⁵ 00137.013776/2021-87;²⁶ 00137.015598/2021-29;²⁷ 00137.021168/2021-46;²⁸ 00137.000442/2022-24;²⁹ 00137.004799/2022-81;³⁰ 00137.004800/2022-78;³¹ 00137.004933/2022-44;³² 00137.004836/2022-51;³³ 00137.004481/2022-09;³⁴ 00137.016301/2021-42.³⁵

Os pedidos de acesso à informação que tiveram a solicitação de acesso ao registro de entradas e saídas de pessoas, tanto no Palácio do Alvorada quanto no Palácio do Planalto, em período determinado, negados em razão da necessidade de proteção da segurança do Presidente da República e seus familiares, se dividiram em dois tipos. O primeiro se refere a solicitações de acesso que versavam sobre a entrada e saída de pessoas determinadas da dependência dos palácios presidenciais; o segundo, porém, se refere a pedidos de acesso relacionados a pessoas não especificadas, mas que visavam obter informações sobre todas as entradas e saídas dos palácios em um lapso temporal específico.

Observa-se que os órgãos públicos demandados negaram o acesso às informações com fundamento em duas bases legais. As solicitações que tiveram como objeto o acesso a informações de pessoas específicas tiveram o acesso negado em virtude da classificação das informações, nos termos do art. 24, §2º da LAI. As demandas que tiveram como objeto o período de entradas e saídas, por sua vez, foram negadas uma vez que a alegada necessidade de realização de trabalhos adicionais de análise, consolidação e interpretação de informações tornariam a solicitação desproporcional, nos termos do art. 13, incisos II e III do Decreto nº 7.724/2012.

No caso das informações classificadas, frise-se que, tendo ocorrido efetivamente a classificação e tendo sido entregue à CGU o respectivo Termo de Classificação de Informação – TCI, fica impedida a análise de mérito da classificação por parte da CGU. Isso ocorre uma vez que não compete à CGU reanalisar ou reverter decisões de classificação de informações feitas por outros órgãos ou entidades públicas. A competência para revisar a informação classificada é exercida pela autoridade classificadora, pelo Ministro de Estado respectivo (ou autoridade equivalente) e pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), última instância recursal em casos de pedidos de desclassificação de informações.

21. http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00077000520201947_CGU.pdf#search=00077%2E000520%2F2019%2D47.
22. http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00077002637201965_CGU.pdf#search=00077%2E002637%2F2019%2D65.
23. http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00077002637201965_CGU.pdf#search=00077%2E002637%2F2019%2D65.
24. http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00137021785202061_CGU.pdf#search=00137%2E021785%2F2020%2D61.
25. http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00137011166202149_CGU.pdf#search=00137%2E011166%2F2021%2D49
26. http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00137013776202187_CGU.pdf
27. http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00137015598202129_CGU.pdf#search=00137%2E015598%2F2021%2D29.
28. http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00137021168202146_CGU.pdf#search=00137%2E021168%2F2021%2D46
29. http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00137000442202224_CGU.pdf#search=00137%2E000442%2F2022%2D24
30. http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00137004799202281_CGU.pdf#search=00137%2E004799%2F2022%2D81
31. http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00137004799202281_CGU.pdf#search=00137%2E004799%2F2022%2D81
32. http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00137004933202244_CGU.pdf#search=00137%2E004933%2F2022%2D44
33. http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00137004836202251_CGU.pdf#search=00137%2E004836%2F2022%2D51
34. http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00137004481202209_CGU.pdf#search=00137%2E004481%2F2022%2D09
35. http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00137016301202142_CGU.pdf#search=00137%2E016301%2F2021%2D42

É importante observar, entretanto, que, conforme destacado no capítulo anterior referente aos limites da proteção da informação pessoal, há interesse público na divulgação da relação de pessoas que adentraram nas dependências de órgãos públicos, em especial no Palácio do Planalto, pois o cotejamento dos registros de entrada/saída com a publicação das agendas de autoridades, prevista no artigo 11 da Lei nº 12.813/2013 (Lei do Conflito de Interesses), permite identificar eventuais irregularidades e indicar conflitos de interesse no exercício do cargo ou função pública.

Ao se verificar a identidade das pessoas especificadas pelos requerentes, conforme os recursos²¹ de número 00137.016301/2021-42; 00137.004481/2022-09; 00077.000520/2019-47; 00077.002637/2019-65; 03006.006014/2019-93; 00137.013776/2021-87; 00137.015598/2021-29,³⁶ observa-se que se tratava de agentes públicos agindo nessa condição ou de pessoas naturais que representavam os interesses privados junto a órgãos e entidades públicas. Nesse sentido, a identificação desses indivíduos possuiria claro interesse público, o que ensejaria a publicação das informações. Contudo, conforme já esclarecido, o ato classificatório dos registros impossibilitou a análise de mérito pela CGU.

Recomenda-se, desse modo, que os órgãos públicos que classificaram as informações ora em análise reavaliem a possibilidade de divulgá-las, levando-se em consideração a sua desclassificação por decurso de prazo, o evidente interesse público na sua disponibilização e a subsistência de informações que possam colocar em risco a segurança do Presidente da República, do Vice-Presidente da República e seus respectivos familiares. No caso da existência de informações classificadas com fundamento no art. 23 da LAI, recomenda-se que o respectivo Ministro de Estado – ou autoridade equivalente - ou a própria Comissão Mista de Reavaliação de Informações examine a conveniência quanto à desclassificação dos documentos de interesse público.

Desse modo, recomenda-se aos órgãos públicos competentes que empreguem esforços para aumentar o nível de transparência pública quanto a essas informações, de maneira que sejam classificadas, durante o exercício do mandato presidencial, apenas aquelas que sejam essenciais para manter a segurança do Presidente da República e seus familiares. Do mesmo modo, recomenda-se que os sistemas de tratamento de informações relativas à entrada e saída de pessoas de palácios presidenciais, bem como o registro dessas informações, seja adequado às regras de transparência pública às quais a Administração se encontra submetida e permita, dessa forma, a extração simplificada de informações de interesse público sob as quais não recaia nenhuma restrição legal de acesso.

36. Os documentos encontram-se disponíveis em <http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/SitePages/principal.aspx>.

3.3. Despesas realizadas em virtude de viagens do Presidente da República, seus assessores e familiares e de eventos organizados pelo Presidente da República (motociatas)

No âmbito do presente trabalho, foram identificados os seguintes recursos relacionados ao subtema: 00137.000749/2022-25;³⁷ 00137.002104/2022-27;³⁸ 00137.010565/2022-73;³⁹ 60141.000954/2022-53;⁴⁰ 00137.010221/2022-64;⁴¹ 00137.007325/2022-91;⁴² 00137.010564/2022-29;⁴³ 09200.000121/2019-98;⁴⁴ 60141.000553/2021-12;⁴⁵ 00137.009052/2021-39;⁴⁶ 00137.012265/2021-48.⁴⁷ Estes precedentes trouxeram diversos questionamentos relacionados às despesas de viagens e eventos realizados com a participação do Presidente da República, seus assessores e familiares. Dentre as informações solicitadas, encontram-se:

- Gastos totais relacionados aos eventos denominados “motociatas”, em que houve a participação do Presidente da República;
- Gastos realizados com a posse do Presidente da República, incluindo coquetel realizado no Palácio do Itamaraty e lista de convidados;
- Custos de viagens oficiais realizadas pelo Presidente da República, nacionais e internacionais, incluindo os valores gastos com as diárias da tripulação e aqueles relacionados ao abastecimento das aeronaves;
- Custos de viagens internacionais com caráter oficial realizadas pela então primeira-dama;
- A relação das aeronaves da Força Aérea brasileira, de passageiros (incluindo integrantes da comitiva presidencial) e os trechos percorridos pelas aeronaves;
- Número de pessoas da equipe do Palácio do Planalto em serviço em viagem presidencial e o tipo de serviço contratado.

Observa-se que os órgãos públicos demandados negaram o acesso às informações com fundamento em três argumentos: classificação das informações; documento preparatório e inexistência da informação.

Nos casos em que a informação foi classificada, verificamos que o ato classificatório teve como fundamento legal o art. 24, §2º da Lei nº 12.527/2012, o qual estabelece uma categoria especial de

37. http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00137000749202225_CGU.pdf#search=00137%2E000749%-2F2022%2D25%20Instancia%3A%22CGU%22

38. http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00137002104202227_CGU.pdf#search=00137%2E002104%2F2022%2D27

39. http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00137010565202273_CGU.pdf#search=00137%2E010565%-2F2022%2D73%20Instancia%3A%22CGU%22

40. http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/60141000954202253_CGU.pdf#search=60141%2E000954%2F2022%2D53

41. http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00137010221202264_CGU.pdf#search=00137%2E010221%2F2022%2D64

42. http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00137007325202291_CGU.pdf#search=00137%2E007325%2F2022%2D91

43. http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00137010565202273_CGU.pdf#search=00137%2E010565%-2F2022%2D73%20Instancia%3A%22CGU%22

44. http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/09200000121201998_CGU.pdf#search=09200%2E000121%2F2019%2D98

45. http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/60141000553202112_CGU.pdf#search=60141%2E000553%2F2021%2D12

46. http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00137009052202139_CGU.pdf#search=00137%2E009052%2F2021%2D39

47. http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00137012265202148_CGU.pdf#search=00137%2E012265%-2F2021%2D48%20Instancia%3A%22CGU%22

classificação de informações relacionado diretamente com o conceito de segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivos cônjuges e filhos(as). Reiteramos que, segundo a LAI, essas informações podem permanecer sob classificação apenas até o fim do mandato presidencial. Recomenda-se, desse modo, que os órgãos públicos que classificaram as informações ora em análise reavaliem a possibilidade de divulgá-las, tendo em vista a sua desclassificação por decurso de prazo.

No que se refere à negativa de acesso em razão do objeto do pedido se tratar de documento preparatório, recurso de número 00137.010565/2022-73,⁴⁸ observa-se que o órgão demandado afirmou que os documentos relacionados aos gastos totais da “motociata” do presidente Jair Bolsonaro, em Manaus (AM), em 18 de junho de 2022, encontravam-se em estágio de produção e, por isso, poderiam ser parcialmente ou totalmente classificados. Ocorre, porém, que a justificativa para a restrição de acesso não parece a mais adequada, uma vez que a indefinição de ato ou decisão administrativa clara e inequívoca que ponha termo à restrição de acesso à informação impede o seu enquadramento no conceito legal de documento preparatório. Não se poderia, à princípio, acatar a restrição de acesso a uma informação “passível de classificação”, uma vez que os documentos relacionados à despesa de um evento de caráter oficial não se prestariam necessariamente a fundamentar decisão administrativa específica.

A restrição de acesso à informação nas circunstâncias especificadas pela Secretaria Geral da Presidência da República, se devida, deveria ser feita com fundamento na Súmula CMRI nº 03/2015,⁴⁹ segundo a qual “Observada a regularidade do ato administrativo classificatório, extingue-se o processo cujo objeto tenha sido classificado durante a fase de instrução processual, devendo o órgão fornecer ao interessado o respectivo Termo de Classificação de Informação, mediante obliteração do campo ‘Razões da Classificação’”. Recomenda-se, desse modo, que o órgão público verifique se os documentos relacionados ao pedido de acesso à informação foram, de fato, classificados e, se for este o caso, reavalie a possibilidade de sua desclassificação por decurso de prazo, nos termos do art. 24, §2º da LAI.

A inexistência da informação, por fim, constitui resposta de natureza satisfativa para fins de atendimento a pedido de acesso à informação, nos termos da Súmula CMRI nº 06/2015. No entanto, o órgão público deve envidar todos os esforços para localizar uma informação solicitada, principalmente quando há premissa sobre a sua existência. Nesses casos, o órgão público deve demonstrar cabalmente que a informação não existe e, se for o caso, indicar ao solicitante em qual outro órgão ou entidade ele poderá encontrá-la.

Diante do exposto, ainda que caiba aos órgãos públicos responsáveis pela proteção do presidente da República e seus familiares a discricionariedade quanto à definição de quais tipos de informações podem causar riscos à segurança do mandatário, é importante que se leve em consideração a existência de interesse geral quanto ao dispêndio de recursos públicos pela autoridade máxima do país, especialmente no contexto da realização de viagens e de eventos oficiais.

Desse modo, recomenda-se aos órgãos públicos competentes que empreguem esforços para aumentar o nível de transparência pública quanto a essas informações, de maneira que sejam classificadas, durante o exercício do mandato presidencial, apenas aquelas que sejam essenciais para manter a segurança do Presidente da República e seus familiares. Pode-se, por exemplo, ao fim de cada viagem presidencial, divulgar relatórios em que constem as despesas gerais realizadas, com nível de desagregação por nível de despesa, bem como os seus participantes, sejam autoridades

48. http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00137010565202273_CGU.pdf#search=00137%2E010565%-2F2022%2D73%20Instancia%3A%22CGU%22.

49. Disponível em <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri/sumulas-e-resolucoes/sumula-cmri-3-2015>.

públicas ou agentes privados. Ao fim do mandato presidencial, porém, recomenda-se a publicação dos gastos públicos realizados de maneira discriminada, respeitando-se eventuais restrições de acesso em virtude de hipótese autônoma de sigilo.

3.4. Gastos com recursos públicos do Presidente, Vice-Presidente da República e familiares - Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF), viagens e eventos

Quando se trata de gastos envolvendo dinheiro público, sejam daqueles feitos por meio do Cartão de Pagamentos do Governo Federal (CPGF), ou os realizados em eventos ou viagens, não deveria pairar dúvida, a princípio, sobre a necessidade de transparência. Isso porque, quando há um gasto realizado com o uso de recursos públicos, presume-se que os dados relativos a este, suas origens e usos, devem ser conhecidos pela sociedade. Essa presunção responde a um acordo basilar dos sistemas democráticos representativos. Contudo, naturalmente pode haver exceções, casos em que a transparência de gastos pode afetar a segurança presidencial e, assim, abalar o próprio sistema democrático brasileiro.

Tais excepcionalidades à regra da transparência em gastos públicos, no entanto, devem ser operacionalizadas com parcimônia. No sistema da LAI, como já explicitado, vige o princípio da máxima divulgação, previsto no inciso I do artigo 3º desta Lei. Assim, por exemplo a regra geral de transparência, prevista no inciso I do art. 6º da Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, convive com as exceções previstas no inciso III do mesmo artigo. De acordo com a primeira, “cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a (...) gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação”. Por sua vez, fica, também, assegurada, a “proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso”.

Desse modo, dados sobre compras feitas por meio do Cartão de Pagamentos do Governo Federal (CPGF – popularmente conhecido como “cartão corporativo”), ou em eventos e viagens para a alimentação do Presidente e do Vice-Presidente da República que possam identificar fornecedores específicos e, assim, gerar riscos à segurança daqueles e de seus respectivos cônjuges e filhos(as), atraem a incidência do §2º do art. 23 da LAI, e, portanto, são passíveis de classificação. Por sua vez, não há razão para impor sigilo, por exemplo, sobre gastos com as estruturas conhecidas midiaticamente como “cercadinhos”, que serviam para reunir apoiadores do ex-mandatário da República, simplesmente porque o meio utilizado para o gasto foi o cartão corporativo. Nessa mesma linha, gastos com a realização de “motociatas”, de legalidade discutível, também devem estar públicos. A análise não deve partir do meio utilizado para o pagamento – nos casos em questão, o CPGF – mas da análise da real possibilidade de que a revelação dos dados, em cada situação específica, coloque em questão a incolumidade do Presidente da República, do Vice-Presidente, seus cônjuges e filhos. Sempre, sublinhe-se, interpretando-se as exceções ao direito de acesso à informação de modo restritivo, em respeito ao seu caráter de direito fundamental e ao princípio da máxima divulgação.

Mitigam, também, a regra geral de transparência, gastos realizados para a aquisição de medicamentos, serviços médicos e hospitalares para autoridades que gozem desta prerrogativa legal – pouco importa se feitos com o CPGF, ou com o CPGF de terceiros. Aqui, a razão da restrição de acesso é o fato de tratar-se de dados pessoais sensíveis, nos termos do artigo 5º, inciso II da LGPD, uma vez que dizem respeito à saúde de pessoa natural. Nesses casos, incide, também, o art. 31 da LAI. A restrição de acesso à informação não se dá pelo fato de serem “dados pessoais – que podem ser de natureza pública ou privada - mas porque a revelação desses dados ameaçaria a intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas em questão, suas liberdades e garantias individuais, uma vez que vulneram o pleno exercício e desenvolvimento de suas individualidades no seio da

coletividade. Nesses casos, realizando-se uma ponderação de princípios, os direitos à privacidade e à proteção de dados pessoais superam o direito de acesso a informações.

De todo modo, recomenda-se, nos casos excepcionais em que a restrição de acesso é autorizada, que seja dada publicidade aos dados, ao menos, no nível de Grupo de Natureza da Despesa. Frise-se: apenas nos casos concretos em que um grau de transparência no nível do elemento da despesa não for possível sem que se coloque efetivamente em risco a segurança do Presidente, do Vice-Presidente, de seus cônjuges e familiares, ou a proteção à privacidade e aos dados pessoais sensíveis destes e das demais autoridades legalmente autorizadas a realizar gastos pessoais com recursos públicos, em atenção ao princípio da máxima divulgação. Assim, sempre que possível, mesmo incidindo hipótese legal de classificação da informação, sugere-se que seja franqueado algum grau de transparência sobre os dados acima mencionados, de forma que a proteção ao dado pessoal ou à segurança das pessoas naturais em questão não venha a ser imposta de modo a afastar, completamente, a incidência do direito do acesso à informação.

Cumpre, ainda, registrar que a compreensão por parte do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal tem sido no sentido de dar transparência aos gastos com o CPGF. Com efeito, o STJ, nos autos do Mandado de Segurança n.º 20.895/DF, decidiu, ainda no ano de 2014, que há interesse público nas informações sobre gastos com cartão corporativo do governo federal, não havendo justificativa para sigilo.

Mais recentemente, no ano de 2019, o Supremo Tribunal Federal, em sede de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, decidiu que o art. 86 do Decreto-lei nº 200/1967, que timbrava de sigilo a movimentação dos créditos destinados à realização de despesas reservadas ou confidenciais, não foi recepcionado pela Constituição da República, revelando-se, assim, insuficiente para amparar a restrição ao direito de acesso à informação.⁵⁰

A compatibilização das decisões da CGU com os precedentes judiciais acima transcritos é providência que se impõe. Nesse sentido, é preciso resgatar precedentes da CGU (como o caso 00077.000272/2017-72⁵¹) em que a CGU exigia dos órgãos “verificar a possibilidade de disponibilizar informações do Cartão de Pagamento do Governo Federal (...) que não coloquem em risco a segurança da sociedade ou do Estado, ainda que mediante eventual oposição de tarja decorrente de sigilo legal específico, caso existam”.

50. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 129/DF; Rel. Min. Edson Fachin, Julg. 5.11.2019

51. Disponível em: http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00077000272201772_CGU.pdf#search=cart%C3%A3o%20corporativo%20Instancia%3A%22CGU%22

TABELA 3 • CASOS DE DESTAQUE EM RELAÇÃO À SEGURANÇA DO PRESIDENTE E SEUS FAMILIARES

00077.000520/2019-47; 00077.002637/2019-65; 03006.006014/2019-93; 00137.021785/2020-61; 00137.011166/2021-49; 00137.013776/2021-87; 00137.015598/2021-29; 00137.021168/2021-46; 00137.000442/2022-24; 00137.004799/2022-81; 00137.004800/2022-78; 00137.004933/2022-44; 00137.004836/2022-51; 00137.004481/2022-09; 00137.016301/2021-42; 00137.016301/2021-42; 00137.004481/2022-09; 00077.000520/2019-47; 00077.002637/2019-65; 03006.006014/2019-93; 00137.013776/2021-87; 00137.015598/2021-29; 00137.000749/2022-25; 00137.002104/2022-27; 00137.010565/2022-73; 60141.000954/2022-53; 00137.010221/2022-64; 00137.007325/2022-91; 00137.010564/2022-29; 09200.000121/2019-98; 60141.000553/2021-12; 00137.009052/2021-39; 00137.012265/2021-48; 00137.010565/2022-73

TABELA 4 • ENUNCIADOS A SEREM PUBLICADOS SOBRE O TEMA

Enunciado CGU n. 4/2023 - Segurança do Presidente da República e familiares

Durante o mandato presidencial, a classificação de informações sob o fundamento de que sua divulgação ou acesso irrestrito pode pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares, nos termos do art. 24, § 2º da Lei nº 12.527/2011, deve restringir-se estritamente às informações que, de fato, se enquadram nessa categoria, devendo as autoridades competentes para classificação do sigilo atentar-se para o cumprimento do princípio geral da Lei de Acesso à Informação de que o acesso é a regra e o sigilo à exceção.

Enunciado CGU n. 5/2023 - Sigilo de licitações, contratos e gastos governamentais

Informações sobre licitações, contratos e gastos governamentais, inclusive as que dizem respeito a processos conduzidos pelas Forças Armadas e pelos órgãos de polícia e de inteligência, são em regra públicas e eventual restrição de acesso somente pode ser imposta quando o objeto a que se referem estritamente se enquadrar em uma das hipóteses legais de sigilo.

4. TRANSPARÊNCIA, SEGURANÇA NACIONAL E CLASSIFICAÇÃO DE INFORMAÇÕES

4.1. A segurança nacional como forma de restrição de acesso à informação

A Lei nº 12.527/11 estabelece que, no que diz respeito a informações públicas, a transparência é a regra, e o sigilo, a exceção. Frequentemente, essas exceções dizem respeito à chamada *segurança nacional*, ou, como dispõe a nossa Constituição atual, à segurança do Estado. No atual sistema brasileiro de acesso à informação, essa fundamentação - a proteção da “segurança do Estado” - permite que informações públicas sejam classificadas como reservadas (situação em que a informação é submetida a 5 anos de restrição de acesso); secretas (hipótese em que a informação é restrita por 15 anos); ou ultrassecreta (hipótese em que a restrição pode durar 25 anos, prorrogáveis, por uma única vez, por igual período).

A maior parte dos países do mundo possui sistemas de classificação de informações públicas.⁵² De fato, não há como negar a necessidade de restringir acesso a informações consideradas sensíveis, cuja exposição possa causar prejuízos concretos ao país, à ordem pública, à segurança pública, à economia nacional ou às relações diplomáticas do Brasil. Contudo, se esse instrumento da classificação pode ser visto como essencial, é importante compreender também os riscos a ele associados. E o risco principal, nessa matéria, é o de sobre uso dessa ferramenta para ocultar informações cuja restrição não é imprescindível à segurança nacional.

De fato, temos diversos indícios de que, no Brasil, o ato de classificar informações tem sido utilizado de maneira muito frequente.

52. Vale atentar, contudo, que essa não é uma regra absoluta. Recentemente, países como Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália reformaram seus sistemas de classificação de informações de forma a simplificá-los dramaticamente, conforme exposto por Heide, M., & Villeneuve, J. P. (2020, October). From Secrecy Privilege to Information Management: a Comparative analysis of Classification Reforms. *Government Information Quarterly*, 37(4), 101500. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101500>>

Um estudo publicado em 2021 levantou informações que mostraram que, até 2020, o Executivo Federal mantinha sob classificação mais de 100 mil informações.⁵³ Este desvendou a seguinte realidade:

TABELA 5 • ÓRGÃOS DO EXECUTIVO FEDERAL COM MAIS DE 100 INFORMAÇÕES CLASSIFICADAS (DADOS DE MAIO DE 2020)

Órgão	Quantidade de documentos classificados
Comando da Marinha	77.624
Comando da Aeronáutica	14.303
Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária	9.342
Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP)	2.160
Ministério da Defesa (MD)	755
Gabinete de Segurança Institucional (GSI)	449
Empresa Gerencial de Projetos Navais	415
Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT)	348
Banco Central do Brasil (BACEN)	252
Ministério da Economia (ME)	238
Advocacia-Geral da União	216
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	130

Fonte: Cunha Filho; Antunes (2021).⁵⁴

O mesmo estudo também apontou que a estrutura de controles sobre a classificação de informações do Executivo Federal pode ser considerada falha ou pouco eficiente. A principal instituição externa ao próprio órgão classificador que tem a competência de rever a classificação de informações é a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), haja vista que a Controladoria-Geral da União (CGU) não possui competência para reanalisar ou reavaliar o mérito do ato de classificação. A Comissão, contudo, não parece ter exercido um papel significativo no controle sobre as informações classificadas, pois o número de documentos cuja classificação foi revertida tem sido irrisório ao longo dos anos.⁵⁵ O controle social desse processo de classificação, a seu turno, é igualmente difícil, haja vista que os cidadãos até sabem da existência de uma informação classificada – pois o pressuposto de existência e validade da classificação de uma informação é a elaboração de um Termo de Classificação de Informação (TCI) – porém não sabe o assunto da informação, o motivo pelo qual ela foi classificada ou as razões concretas que levaram as autoridades públicas a classificá-las. Assim, mesmo que tenha em tese a prerrogativa de solicitar pedidos de desclassificação de informações, o cidadão faz esse pedido “no escuro”, sem ter meios efetivos para argumentar a favor da divulgação da referida informação.

53. CUNHA FILHO, Marcio C.; ANTUNES, L. F. T. Regime legal de classificação de informações no Brasil: problemas teóricos, empíricos e (in)compatibilidade com a ordem jurídica democrática. CADERNOS EBAPE.BR (FGV), v. 19, p. 138-151, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1679-395120200005>>

54. CUNHA FILHO, Marcio C.; ANTUNES, L. F. T. Regime legal de classificação de informações no Brasil: problemas teóricos, empíricos e (in)compatibilidade com a ordem jurídica democrática. CADERNOS EBAPE.BR (FGV), v. 19, p. 138-151, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1679-395120200005>>

55. CUNHA FILHO, Marcio C.; ANTUNES, L. F. T. Regime legal de classificação de informações no Brasil: problemas teóricos, empíricos e (in)compatibilidade com a ordem jurídica democrática. CADERNOS EBAPE.BR (FGV), v. 19, p. 138-151, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1679-395120200005>>

Registre-se que essa realidade parece ter apenas se agravado desde 2020. Nesse sentido, levantamento produzido pela organização sem fins lucrativos Fiquem Sabendo demonstrou que, em janeiro de 2023, mais de quinze órgãos públicos mantinham sob segredo, em conjunto, aproximadamente 120 mil informações classificadas cujo prazo de classificação já expirara.⁵⁶

Assim, em suma, enquanto o ato de classificar informações é relativamente fácil, bastando aos órgãos públicos seguir os procedimentos estabelecidos no Decreto nº 7.845/2012, o ato de provocar a desclassificação é dificultoso e pouco frequente. É por isso que as informações classificadas são chamadas de segredos profundos,⁵⁷ no sentido de que as pessoas não apenas *desconhecem* o conteúdo das informações, mas sequer têm conhecimento de qualquer conteúdo concreto de sua existência. E veja-se que nem mesmo as informações cujo prazo de classificação expiraram são acessíveis à população: Conforme consta no relatório final do GT de Transparência, Controle e Integridade elaborado pela equipe de transição, foi detectada a existência de diversas informações classificadas cujo prazo de classificação expirou, mas que mesmo assim continuam sob segredo. Em muitos órgãos, pedidos de acesso a documentos desclassificados são negados ao argumento de que, mesmo desclassificados, os documentos ainda poderiam gerar algum risco à segurança nacional, termo que é mencionado apenas no caput do art. 173 da Constituição Federal, como critério para permitir exploração direta de atividade econômica pelo Estado, sendo que a Lei nº 7.170/1983, a Lei de Segurança Nacional, recentemente revogada pela Lei nº 14.197/2021, definia os crimes que lesariam ou expunham a perigo de lesão a segurança nacional. Contudo, essa interpretação acaba tendo como consequência a subversão o mais importante princípio norteador da Lei de Acesso à Informação, qual seja, a temporalidade do sigilo. Se nenhum sigilo pode ser eterno, não se pode continuar alegando risco à segurança nacional mesmo depois de findado o prazo de classificação. Por outras vezes, as informações são fornecidas, mas com tantos tarjamentos que fica impossível compreender do que se trata a informação desclassificada.

E, além disso, há um problema adicional: como é comum na Federação brasileira, órgãos de outras esferas federativas, assim como de outros Poderes, acabam replicando procedimentos existentes no Poder Executivo. O resultado é que, para além das mais de 100 mil informações classificadas em 2020 no âmbito do Executivo Federal, há também um número desconhecido (ainda que seguramente muito maior) de informações classificadas nos Estados, nos municípios e até mesmo no Poder Judiciário. De fato, recente estudo mostrou que há dezenas de milhares de informações classificadas em órgãos do Poder Judiciário, e em muitos casos trata-se de informações que poderiam ser consideradas públicas de acordo com o regime da Lei nº 12.527/11, como é o caso de diárias e passagens de juízes e servidores.⁵⁸

4.2. As origens do conceito de “segurança nacional” e a necessidade de cautela na sua utilização

Em análise retrospectiva da legislação, identifica-se que a ideia de “segurança nacional” se criou e fortaleceu sob o período da ditadura militar. Sob o período autoritário pós-64, o Decreto nº 60.417, de 11 de março de 1967, substituindo o Decreto nº 27.583/1949, instituiu a possibilidade de classificar os assuntos referentes a pessoal como confidenciais, exemplificado como “Informes e informações sobre a atividade de pessoas e entidades e respectivos meios de obtenção” (Art. 4º § 7º).

56. Conforme dados produzidos pela instituição Fiquem Sabendo e disponíveis em [FS] Dados desclassificados - Google Drive

57. POZEN, David. Deep secrecy. Stanford Law Review, 62(257), 2010, pp. 257-339. Disponível em <<https://ssrn.com/abstract=1501803>>.

58. CUNHA FILHO, Marcio C.. Transparência, classificação de informações e descentralização decisória: a normalização do segredo por parte dos entes subnacionais brasileiros. CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO (ONLINE), v. 50, p. 53-68, 2021. Disponível em: <<https://revista.ibict.br/ciinf/article/view/5093>>

Como consequência, os efeitos do Decreto praticamente bloqueavam a possibilidade de obtenção de informações sobre pessoal previsto no Art. 176 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967¹², que promovia uma reforma administrativa. Posteriormente, o Decreto nº 70.099, de 6 de janeiro de 1977 que revogou o Decreto nº 60.417/1967, substituindo-o, não inovou sobre a classificação de grau de sigilo “confidencial”, mantendo a redação do decreto anterior, no entanto, a competência para classificar os documentos confidenciais foi atribuída a qualquer servidor civil, de acordo com regulamentação específica de cada Ministério ou Órgão da Presidência da República.

Já sob a égide da Constituição Federal de 1988, o Decreto nº 2.134, de 24 de janeiro de 1997, o qual revogou o Decreto nº 79.099/1977, estabelecendo prazos de manutenção de sigilo às informações conforme o seu grau de classificação (art. 20): a) ultrassecreto, com limitação de acesso até 30 anos; b) secreto, com limitação até 20 anos; c) confidencial, com limitação até 10 anos; e d) reservado, com limitação até 5 anos. A contagem de tempo de limitação de acesso às informações classificadas em todas as categorias vigorava a partir da data de produção da informação, sendo permitida uma única renovação, desde que a motivação fosse o interesse da segurança da sociedade e do Estado (art. 23). O Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002, revogou o do Decreto nº 2.134/1997, mantendo as mesmas categorias do Decreto revogado, porém majorou os prazos de restrição de acesso aos documentos classificados: a) ultrassecreto, com limitação de acesso até 50 anos; b) secreto, com limitação até 30 anos; c) confidencial, com limitação até 20 anos; e d) reservado, com limitação até 10 anos), além de estabelecer o sigilo eterno aos documentos classificados como ultrassecretos (art. 7º, § 1º), retirando a regulamentação do sigilo imposto aos documentos relativos à intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas. Seguindo a mesma linha, a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005 manteve, basicamente, as mesmas categorias de classificação de informações com base na ideia de segurança nacional.

Nesse ponto, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) veio a criar o novo quadro normativo da classificação de informações cuja divulgação ou acesso irrestrito, seja considerada imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado em hipóteses limitadas (rol taxativo) previstas em seu art. 23, nas categorias: a) ultrassecreta, com limitação de acesso até 25 anos, com possibilidade de uma única renovação; b) secreta, com limitação até 15 anos, sem possibilidade de renovação, e; c) reservada, com limitação até 5 anos, também, sem possibilidade de renovação. A contagem de tempo de limitação de acesso às informações classificadas em todas as categorias vigora a partir da data de produção da informação.

Essa retomada histórica foi feita para se apontar que se deve imprimir cautela com a utilização indiscriminada do conceito de “segurança nacional”, principalmente quando esse é adotado de forma geral e abstrata para fundamentar a classificação de documentos e informações, pois esse pode encerrar noções e valores de um modelo de Estado diferente do que temos hoje, marcado pela maior abertura e participação democrática.

4.3. As dificuldades de exercício de controle sobre informações classificadas

Novamente nos valem dos estudos empíricos existentes acerca do assunto para ressaltar que, “embora exista um rigoroso processo de classificação de documentos, com uma sistematização de produção de razões para o sigilo, inexistente o processo contrário, de abertura de informações desclassificadas”.

Isso porque não há, na prática, ações específicas por parte dos órgãos públicos para promover a abertura de documentos desclassificados, ainda que isso seja expressamente demandado pela LAI, em seu art. 24, §4º:

Art. 24 (...)

§ 4º Transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público.

Conforme apontado pelo estudo acima citado, tampouco há ação dos próprios órgãos públicos para abertura de tais documentos após decorrido o prazo de desclassificação. Quando os documentos deixam de ser sigilosos, perdem-se em meio a diversas restrições apontadas pelos órgãos públicos. Essa falta de desclassificação de documentos pode recriar o segredo por tempo indeterminado, cuja extinção foi uma das principais justificativas da aprovação da LAI.⁵⁹

Ademais, verifica-se pouco engajamento dos órgãos públicos em seguir o princípio de máxima transparência no cumprimento da Resolução CMRI nº 2, de 30 de março de 2016, que normatiza a publicação do rol de informações desclassificadas prevista pelo inciso I do art. 30, da LAI, dentre os seus itens, os órgãos deveriam descrever o “breve resumo do documento desclassificado”, no entanto, o que se vê, são resumos como “É um documento utilizado para tratar de assuntos internos ao [órgão], tais como transmissão de ordens, instruções, decisões, recomendações, encaminhamentos de documentos, solicitações, comunicar assuntos de serviço, esclarecimentos, informações e outros. Substitui diversos documentos”, ou sua ausência, suprimindo-se apenas a origem ou o destino do documento desclassificado.

Tal opacidade também colabora para aumentar a curiosidade do público, o que acaba redundando em não atendimento de pedidos de informação pela desproporcionalidade do pedido, nos termos do art. 13, inciso II do Decreto n 7.724/2012, visto a necessidade de tratamento volumoso de documentos para verificar a ocorrência de sigilos legais supervenientes e o seu consequente tarjamento, quando ao solicitante interessaria apenas uma parcela deles.

Assim, a estrutura de classificação de informações no Brasil possui alguns problemas. O primeiro deles é que a maior parte dos órgãos não possui um fluxo procedimental proativo feito sobre os documentos desclassificados para torná-los acessíveis à população assim que o prazo de segredo acaba. Isso significa que, mesmo após o término do prazo de classificação de um documento público, o acesso a ele fica condicionado à realização de um pedido de acesso à informação, que inclusive está sujeito à análise individualizada para verificação da eventual existência de outros motivos para a restrição do acesso.

O segundo problema é que os documentos desclassificados, por terem, em alguns casos, milhares de páginas, nem sempre podem ser disponibilizados pela internet e, em um caso identificado, foram ofertados somente de forma presencial, em Brasília. Esse é o típico caso em que normativamente a transparência é aceita como regra, mas as dificuldades físicas e logísticas do acesso à informação representam entraves que minam completamente o direito. Esse problema está relacionado à ausência de uma política de gestão de arquivos efetiva, pois evidencia que documentos desclassificados podem estar em qualquer lugar físico e não necessariamente estão digitalizados. Isso faz com que órgãos como a Marinha, com elevado número de informações desclassificadas, aleguem que é impossível, nos prazos da LAI, abrir de uma só vez acesso a todos os papéis.

59. CUNHA FILHO. A construção da transparência pública no Brasil : análise da elaboração e implementação da Lei de Acesso à Informação no Executivo Federal (2003-2019). Tese (doutorado em Direito). Brasília, Universidade de Brasília, 2019; Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/35673>>. RODRIGUES, Karina F. A política nas políticas de acesso à informação brasileiras: trajetória e coalizões. Revista Brasileira de Administração Pública, 54(1), 142-161, 2020. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81091>>.

Um terceiro problema é que, quando cidadãos solicitam acesso a “todos os documentos desclassificados” de determinado ano, mesmo com delimitação por meio da planilha de códigos divulgada pelo próprio órgão público, servidores interpretam que o pedido é genérico, conforme o disposto no art. 13, inciso I do Decreto nº 7.724/2012, argumentando que não faz referência a um documento específico. Essa interpretação já foi rebatida pela CGU,⁶⁰ mas persiste no entendimento de alguns órgãos públicos questionados.

Um quarto problema é que parte dos documentos desclassificados continua não sendo pública, na interpretação do órgão que analisa o pedido. O GSI, por exemplo, já se manifestou no sentido de que certas informações, mesmo desclassificadas, não devem vir a público, pois podem expor estratégias de ação de Estado.¹⁷ Elas estariam protegidas por outros tipos de legislação anteriores à LAI. Se esta interpretação prevalecer, isso implicaria dizer que pode haver sigilo indeterminado, algo não previsto na legislação e que faz da própria classificação de documentos uma ação possivelmente redundante.

Como último problema, sem a pretensão de exaurir a análise da problemática, alguns órgãos tentam evitar a classificação de informações que poderiam ser classificadas, como manuais operacionais de forças de segurança e documentos estratégicos inseridos em processos licitatórios, o que redundaria na impetração pelos recorrentes de recursos de 3ª instância dirigidos à CGU. Tais recursos acabam sendo desprovidos, por sua desarrazoabilidade, fundamentando-se no art. 13, inciso II do Decreto nº 7.724/2012, em virtude da desconformidade com o interesse público, segurança pública, celeridade e economicidade da Administração Pública,⁶¹ como nos precedentes 00137.018013/2021-22,⁶² 08850.000816/2019-52,⁶³ 60143.002524/2021-75,⁶⁴ 08850.000325/2019-10⁶⁵ e 00106.031806/2021-02.⁶⁶ Esta situação está longe de ser ideal, pois faz com que a CGU acabe se imiscuindo em atribuição da CMRI, prevista no art. 47, inciso III, alínea “b” do Decreto nº 7.724/2012, já que o órgão de controle acaba por ter que analisar o mérito de informação que deveria ser classificada pelo órgão ou entidade que a produziu.

Em síntese, os órgãos e entidades públicos devem ser cautelosos e zelosos ao utilizar o ato de classificar informações públicas. O ato de classificar uma informação é muito gravoso, provoca uma restrição importante ao exercício do direito de acesso à informação e não é facilmente reversível. Portanto, cabe aos órgãos e aos agentes públicos utilizar-se dessa forma de restrição de um direito fundamental apenas como ultima ratio, isto é, apenas no caso em que o exercício dessa prerrogativa se mostrar realmente imprescindível para a segurança da sociedade e do Estado. Os órgãos públicos, de qualquer poder de qualquer esfera federativa, podem e devem pensar em formas inovadoras de proteger suas informações sem necessariamente classificá-las, ou, ao menos, devem pensar em formas de abrir acesso automático a informações desclassificadas, como ordena da Lei nº 12.527/2011.

60. BRASIL. Controladoria-Geral da União. Recursos de acesso à informação nº 00077.000797/2014-65, 00077.000821/2014-66 e 00077.000822/2014-19. Disponível em: <http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00077000797201465_CGU.pdf>.

61. BRASIL. Controladoria-Geral da União. Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal. 4 ed. Brasília:CGU. 2019. p. 24. Disponível em: <<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes>>

62. Disponível em: <http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00137018013202122_CGU.pdf>.

63. Disponível em: <http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/08850000816201952_CGU.pdf>.

64. Disponível em: <http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/60143002524202175_CGU.pdf>.

65. Disponível em: <http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/08850000325201910_CGU.pdf>.

66. Disponível em: <http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00106031806202102_CGU.pdf>

TABELA 6 • CASOS DE DESTAQUE

00137.018013/2021-22, 08850.000816/2019-52, 60143.002524/2021-75, 08850.000325/2019-10 e 00106.031806/2021-02, 60143.000963/2021-43, 60143.000965/2021-32, 60143.000973/2021-89, 60143.000974/2021-23, 08198.013996/2021-06; 08198.031020/2021-15; 60141.000457/2021-74.

Sugere-se também, nesse ponto, que todos os órgãos da Administração Federal revejam suas informações classificadas cujo prazo de classificação expirou, avaliando a possibilidade de disponibilização imediata dessas informações, conforme levantamento realizado pela entidade Fiquem Sabendo e disponível no seguinte link: [\[FS\] Dados desclassificados - Google Drive](#)

TABELA 7 • ENUNCIADOS QUE SERÃO PUBLICADOS

Enunciado CGU n. 6/2023 – Abertura de informações desclassificadas

Transcorrido o prazo de classificação da informação ou consumado o evento que consubstancie seu termo final, a informação tornar-se-á automática e integralmente de acesso público, ressalvadas eventuais outras hipóteses legais de sigilo e a proteção de dados pessoais sensíveis, devendo o órgão ou entidade pública registrar tal desclassificação no rol de informações classificadas, o qual é de publicação obrigatória na Internet.

5. TRANSPARÊNCIA E ATIVIDADES DE INTELIGÊNCIA

5.1. As dificuldades inerentes à transparência de atividades de inteligência

Os pedidos de informação que tratam de tema relacionado com atividades de inteligência são um desafio para a Administração Pública, pois a tomada de decisão sobre conferir publicidade a documentos atrelados a esse tipo de informação perpassa por diversas ponderações e análises a respeito das consequências da disponibilização do conteúdo.

No geral, as informações atreladas às atividades de inteligência são regularmente classificadas em grau de sigilo (reservado, secreto ou ultrassecreto) pelos órgãos que produzem ou custodiam documentos dessa natureza. Quando isso ocorre, não há dúvidas sobre o acesso restrito a esse tipo de documento, que são mantidos sob sigilo pelo prazo definido no Termo de Classificação da Informação – TCI. Assim, a problemática sobre a possibilidade de consecução do acesso ocorre após decorrido o prazo de classificação do documento, a partir do qual a informação, em tese, passaria a ser ostensiva.

Ocorre que há entendimentos conflitantes sobre a matéria. Há argumentos que avaliam que, encerrado o prazo de classificação, os documentos devem ser automaticamente liberados para acesso público. Há outros argumentos que afirmam a restrição de acesso seria mantida em função do sigilo legal disposto no art. 9º-A da Lei nº 9.883/1999. E há ainda os que compreendem que não há a possibilidade de conferir acesso automático aos documentos e que deve ser promovida uma análise de cada caso concreto, para verificar se o teor ou se trechos dos documentos seriam mantidos sobre a restrição de acesso, por estarem submetidos a outras hipóteses legais de sigilo ou por veicularem matéria de natureza sensível, sendo a negativa de acesso, neste último caso, fundamentada na desarrazoabilidade do pedido (art. 13, inciso II do Decreto nº 7.724/2012).

De fato, com frequência, nos pedidos relacionados ao tema, é que os órgãos demandados, especialmente a Agência Brasileira de Inteligência – a ABIN, e o Gabinete de Segurança Institucional – GSI, negam o acesso porque avaliam que a divulgação do conteúdo dos documentos de inteligência pode continuar ensejando riscos para o Estado e a sociedade, mesmo após decorrido o prazo regular de restrição e mesmo que tenha ocorrido o tarjamento de alguns trechos do documento. Para eles, o art. 9º-A da referida Lei configura uma hipótese de sigilo legal autônomo, sem prazo de expiração e que não depende de classificação para manutenção do sigilo.

Diante dos entendimentos divergentes e ora conflitantes sobre a matéria e das reiteradas negativas de acesso aos documentos que tratam de atividades de inteligência, deve-se buscar soluções definitivas, para que possa haver previsibilidade acerca de como interpretar a Lei nº 12.527/2011 em consonância com a Lei nº 9.883/1999.

5.2. Conceito e abrangência das atividades de inteligência

A ABIN define as atividades de inteligência como sendo aquelas que versam sobre o exercício de ações especializadas para obtenção e análise de dados, de produção e proteção de conhecimentos para o país. A ABIN destaca que a inteligência e a contrainteligência são os dois ramos da ativi-

dade.⁶⁷ Ainda no Portal da ABIN, observa-se que a Agência não delimita com precisão as áreas de interesse, expondo que a atividade de inteligência se ocupa de temas de âmbito externo e interno do país. Sendo que, no âmbito externo, busca obter e analisar dados que ofereçam suporte aos objetivos nacionais, tanto na defesa contra as ameaças existentes, quanto na identificação de oportunidades. E no âmbito interno, explica que a inteligência enfoca a proteção do Estado, da sociedade, a estabilidade das instituições democráticas e a eficiência da gestão pública.

Neste contexto, é possível avaliar que os parâmetros expostos pela ABIN para caracterizar as atividades de inteligência são vagos, além de abarcarem uma ampla gama de áreas de interesse e um largo espectro de atuação. Essa vagueza decorre da própria Lei nº 9.883/1999, que, em seu art. 1º, §2º e 3º, definem a atividade de inteligência em termos bastante abstratos. Desse modo, em uma tentativa de delimitação da temática, seriam consideradas as informações inteligência como sendo aquelas relacionadas com as atividades finalísticas bem como aquelas que em certa medida se correlacionam com ações e operações investigativas e que são produzidas pela ABIN e pelos demais órgãos públicos que compõem o Sistema Brasileiro de Inteligência - SISBIN instituído pela Lei nº 9.883/1999 e tratado no Decreto nº 4.376/2002 e suas atualizações.

Todavia, há que se considerar que o SISBIN é composto por mais de 20 (vinte) órgãos,⁶⁸ e todos atuam de forma integrada nas ações de planejamento e na execução de atividades de inteligência. Isso aumenta de forma significativa o quantitativo de dados, documentos e conhecimentos produzidos e custodiados e que versam sobre atividades de inteligência.

Em virtude da dificuldade de delimitação de um escopo fixo para as atividades de inteligência, os pedidos de informação que tenham como objeto assuntos afetos aos órgãos que compõem o SISBIN sempre demandarão uma apreciação cautelosa sobre o caso concreto, a fim de que sejam analisadas as especificidades dessa matéria, devendo ser estabelecido o nexo de causalidade entre a informação cujo acesso é requerido e os parâmetros conceituais aqui expostos.

5.3. Normativos legais e regulamentos sobre a atividades de inteligência e sua interface com o direito de acesso à informação pública

Quando se trata da análise do direito de acesso à informação em face de um documento que versa sobre atividades de inteligência, a principal norma citada para restringir ou impedir o acesso é a Lei nº 9.883/1999 que, além de instituir o Sistema Brasileiro de Inteligência - SISBIN, cria a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN.

A referida lei deixa claro que a ABIN, por ser o órgão central do SISBIN, é a entidade que pratica as suas atividades utilizando-se de meios sigilosos, nos termos dos arts. 3º e 4º.

Por haver previsão legal de atuar utilizando-se de meios sigilosos é de se pressupor que, em um primeiro momento, uma parte das informações produzidas pela ABIN devem ser mantidas sob restrição de acesso, sendo divulgadas apenas a servidores autorizados. Mas esses dispositivos já deixam claro que não são todas as informações da ABIN que são sigilosas.

O art. 9º da citada lei dispõe que os atos da ABIN, cuja publicidade possa comprometer o êxito de suas atividades sigilosas, deverão ser publicados em extrato e inclui entre esses atos aqueles referentes ao peculiar funcionamento da Agência, tais como: às atribuições, à atuação e às especificações dos respectivos cargos, e à movimentação dos seus titulares.

67. Portal da Abin - <https://www.gov.br/abin/pt-br/assuntos/inteligencia-e-contrainteligencia#:~:text=A%20atividade%20de%20Intelig%C3%Aancia%20%C3%A9,os%20dois%20ramos%20da%20atividade>.

68. Relação dos órgãos que compõem o SISBIN - <https://www.gov.br/abin/pt-br/assuntos/sisbin/composicao-do-sisbin>

O art. 9º-A foi incluído nesta Lei, em 2001, por meio da [Medida Provisória \(MP\) N. 2.123-30, de 27 de março](#), que teve os seus efeitos convalidados pela [Medida Provisória N. 2.326-37 de 31 de agosto de 2001](#). O dispositivo estabelece que quaisquer informações ou documentos sobre as atividades e assuntos de inteligência produzidos, em curso ou sob a custódia da ABIN somente poderão ser fornecidos, às autoridades que tenham competência legal para solicitá-los, pelo Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, observado o respectivo grau de sigilo conferido com base na legislação em vigor, excluídos aqueles cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Há interpretações diversas sobre esses dispositivos. Uma delas perpassa pela compreensão de que o art. 9º regula o acesso de informações por parte dos cidadãos e o art. 9º-A traz uma regra de compartilhamento de informações entre os órgãos públicos, especialmente, aqueles que compõem o SISBIN. Nesta linha de interpretação as informações que possam comprometer as atividades de inteligência da ABIN, direta ou indiretamente, seriam disponibilizadas apenas em extrato. Já a doutrina especializada afirma que a solução para os posicionamentos divergentes perpassa pela própria LAI, já que a lei dispõe expressamente sobre a necessidade de classificação das informações das atividades de inteligência, caso haja a necessidade de restrição de acesso, e, assim, tem-se, regra especial que derroga a Lei nº 9.883/1999.⁶⁹ Os autores concluem que a Lei nº 12.527/2011 exige a classificação para a proteção das atividades da ABIN já concluída, podendo-se negar acesso às ações em curso, com base no art. 7º, §3º da LAI.

O fato é que as interpretações feitas em face desses dispositivos afetam diretamente a análise do direito de acesso às informações sobre a matéria, não só da ABIN, mas de outros órgãos do SISBIN que também pautam a negativa de acesso nesta legislação. Sendo assim, é necessário estabelecer uma interpretação que uniformize o entendimento, que favoreça o acesso aos documentos públicos e que contribua para o controle social, sem negligenciar a necessidade de manutenção da restrição de acesso em determinadas circunstâncias.

Com efeito, as informações relacionadas com as atividades de inteligência são tratadas no art. 23 da Lei nº 12.527/2011.

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;

II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;

III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;

IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;

V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;

VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;

VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

69. CUNHA FILHO, M.C.; XAVIER, V. C. S. Lei de Acesso à Informação: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Iures, 2014, pp. 226-232

Observa-se que o rol do art. 23 da LAI é taxativo e busca contemplar os dados e documentos que versam sobre temas que se correlacionam diretamente com o conceito de atividades de inteligência tratado anteriormente, uma vez que expõe exatamente aquelas informações que são imprescindíveis para a segurança da sociedade ou do Estado, que é o campo principal de atuação da ABIN e dos demais órgãos do SISBIN.

Assim, o art. 23 da LAI estabelece o mecanismo de classificação dessas informações afim de protegê-las do acesso a agentes não autorizados, por certo prazo. E o art. 24 da mesma lei cuidou de definir o prazo determinado para essa restrição de acesso, ou seja, estabeleceu um termo a partir do qual o acesso ao documento classificado deve ser franqueado aos cidadãos.

Da leitura do art. 23, inciso VIII e do art. 24 da LAI examina-se que as atividades de inteligência da ABIN e de outros órgãos do SISBIN são informações passíveis de classificação e de restrição de acesso por prazo fixo. Logo, tem-se que a LAI traz luz à questão, orientando que as informações sobre atividades de inteligência sejam classificadas e estabelecendo um marco temporal a partir do qual cessa o sigilo.

Com base nesses dispositivos da LAI e de seus decretos regulamentadores, tem-se uma solução que possibilita uniformizar a interpretação sobre o sigilo das informações atreladas às ações de inteligência e estabelecer um marco temporal para encerrar a restrição de acesso. Isto porque há prazos máximos de restrição de acesso às informações regularmente classificadas. E, como consequência lógica, expirado o prazo fixado no momento da classificação, os documentos podem ter o acesso franqueado a qualquer interessado, salvo se ocorrer a regular prorrogação do prazo de sigilo da informação classificada em grau ultrassecreto, o que só pode ocorrer uma única vez.

Do exame das normas que regem a matéria, é possível extrair a compreensão de que não há sigilo eterno para informações que versam sobre atividades de inteligência, pois estas demandam classificação e o prazo máximo de restrição de acesso é de 50 (cinquenta) anos, na hipótese de o documento ter sido classificado em grau ultrassecreto e ter passado pelo procedimento de prorrogação do prazo de classificação, que não pode ser superior a vinte e cinco anos.

Chama-se a atenção para o fato de que não é qualquer documento relacionado à atividade de inteligência que pode ter o prazo de classificação prorrogado, mas somente aqueles cujo teor puder ocasionar ameaça externa à soberania nacional, à integridade do território ou grave risco às relações internacionais.

5.4. Pareceres e posicionamentos jurídicos conflitantes sobre transparência em atividades de inteligência

Ocorre que a constatação de que o prazo máximo de sigilo de um documento que trata sobre atividade de inteligência seria de 50 (cinquenta) anos, nas condições acima expostas, não é consenso na Administração Pública Federal. Diversas consultorias jurídicas de órgãos públicos federais já emitiriam pareceres que perpassam por essa discussão e expressaram o seu entendimento sobre tema.

A discussão sobre a aplicação da LAI e dos art. 9º e 9º-A da Lei nº 9.883/1999 foi realizada pelas Consultorias Jurídicas da ABIN, por meio do Parecer nº 224/2016/EVS/AJUR-ABIN/CGU/AGU; do Ministério da Defesa, por intermédio do Parecer nº 00744/2015/CONJUR-MD/CGU/AGU e da própria CGU no Parecer n. 00135/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU.

No parecer nº 224/2016/EVS/AJUR-ABIN/CGU/AGU, a ABIN conclui que o disposto nos art. 9º e 9º-A da Lei nº 9.883/1999 constitui hipótese legal específica de sigilo, nos termos previstos no

art. 22 da Lei 12.527/2011. Extrai-se desse documento a opinião de que é inadmissível a ideia de que o art. 23 da LAI teria estabelecido um limite temporal para aplicabilidade da ressalva feita pelo art. 5º, inciso XXXIII da CF, que trata do sigilo às informações que são imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado.

Posicionamento semelhante encontra-se no parecer nº 00744/2015/CONJUR-MD/CGU/AGU, de acordo com o qual o regime jurídico dos documentos de inteligência não confere amplo acesso às autoridades públicas, quanto mais para os cidadãos particulares, que não têm, em regra, qualquer responsabilidade institucional pela perseguição e consecução de finalidades públicas. Neste sentido, o parecer do MD avalia que, ao contrário das informações públicas em geral, as informações de inteligência não são de interesse privado ou de interesse coletivo ou geral. A análise jurídica do Ministério da Defesa sobre a matéria chama a atenção para o fato de existir o ramo da contrainteligência. E sobre o tema destaca que a restrição e a reserva de informações e, até mesmo a dissimulação, no caso da contrainteligência, fazem parte da essência da atividade de inteligência, razão pela qual não se mostra adequado juridicamente aplicar a LAI nessas situações específicas.

No âmbito da CGU, a matéria foi analisada no parecer 00135/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU. A questão foi discutida por três procuradores federais e as análises e opiniões foram sendo complementadas e acolhidas ora em parte, ora com ressalvas, no curso do processo decisório.

Na primeira análise, o parecer em tela conclui que as informações sobre as atividades de inteligência produzidas, concluídas ou sob a custódia da ABIN devem se submeter ao processo de classificação de que trata o art. 24, § 1º da LAI (ressalvadas as informações protegidas por sigilos legais autônomos que não necessitam de classificação). Conclui que uma vez que a LAI é normativo especial e posterior, que trata da informação sensível à segurança da sociedade ou do Estado no ordenamento jurídico brasileiro (art. 23), restaria derogada a parte final do art. 9º-A da Lei nº 9.883/1999, que trata do tema de modo diverso.

O parecer recorda que o art. 3º, parágrafo único, da Lei nº 9.883/1999, dispõe que a ABIN poderá fazer uso de técnicas e meios sigilosos no desempenho de suas atividades. Da mesma forma, o art. 4º, I, reitera a possibilidade de haver ações sigilosas e o art. 9º, estabelece que os atos da ABIN cuja publicidade possa comprometer o êxito de suas atividades sigilosas, devem ser publicados por meio de extrato (art. 9º, caput). E o §1º do art. 9º, por sua vez, traz um rol exemplificativo de tais atos, como os relativos ao peculiar funcionamento da ABIN, às atribuições, à atuação, às especificações dos respectivos cargos, e à movimentação dos seus titulares. Tais hipóteses não tratam de informações ou documentos sigilosos, nos termos da LAI, e sim de atos inerentes ao peculiar funcionamento da ABIN. E, assim, conclui que, quando a divulgação de tais atos possa comprometer o êxito das atividades sigilosas desenvolvidas pela agência de inteligência, a publicidade deve-se dar por meio de extrato. Ademais, sugere que eventual necessidade de prorrogação de prazo de classificação de informações deveria ser apreciada e decidida pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações - CMRI.

O citado parecer foi acolhido com ressalvas, quanto a essa última conclusão, por meio do DESPACHO n. 00516/2019/CONJUR- CGU/CGU/AGU, isto porque, foi destacado que o trâmite do processo legislativo do Projeto de Lei nº 219, de 2003, que deu ensejo à Lei 12.527, de 2011, deixou clara a opção legislativa pelo: afastamento do sigilo eterno; pela desclassificação automática e pela inviabilidade de renovações pela CMRI.

O Despacho nº 00253/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU acolheu o Parecer nº 00135/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU com a ressalva de que para o deslinde apropriado da questão não é necessário interpretar que o art. 9º-A da Lei nº 9.883/1999 foi derogado pela LAI. Segundo o então Consultor

Jurídico da CGU, a expressão trazida no art. 9º-A “excluídos aqueles cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” deve ser lida como se referindo a todo o dispositivo e a seu propósito principal, que é o de limitar o fornecimento de informações de inteligência da ABIN pelo chefe do GSI às autoridades competentes, salvo “aqueles cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. É um dispositivo essencialmente interno da Administração, e aqui a gradação de sigilo se refere ao regramento de quais autoridades e em quais casos, podem receber a informação solicitada. Acrescentou que o próprio art. 9º-A da Lei nº 9.883/1999 menciona o “grau de sigilo conferido com base na legislação em vigor”, a qual é precisamente a Lei de Acesso à Informação, que trata, em seção denominada “Da Classificação da Informação quanto ao Grau e Prazos de Sigilo”, nos art. 23 e seguintes, de hipóteses de sigilo imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado. E que, dessa forma, não há como interpretar a legislação específica da ABIN como hipótese de legislação específica para os fins do art. 22 da LAI, excluindo-a do processo de classificação, quando tanto a Lei nº 9.883/1999 faz menção à legislação específica, quanto a matéria regulada no art. 23 da LAI é justamente de hipóteses de sigilo imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado. Explica que o propósito imediato do art. 9º-A não é o de criar esse tipo de isenção, e sim regular o trâmite de informações dentro da Administração.

Sobre a possibilidade de prorrogação da classificação das informações, o então Consultor Jurídico da CGU, não acolheu a tese de que a desclassificação é automática e destacou que a proteção dos sigilos imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado possui relevo constitucional (art. 5º, XXXIII) de forma que a LAI deve ser interpretada no sentido de que, permanecendo tal circunstância, independentemente de prazos, a autoridade deve decidir pela continuidade do sigilo. Como previsto na LINDB:

Art. 20 . Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Asseverou que § 4º do art. 24 da LAI aponta dois tipos distintos de marco final do prazo de classificação: prazo ou “evento que defina o seu termo”. E faz uma avaliação do assunto em sentido prospectivo e retrospectivo nos seguintes termos:

O § 3º afirma que o evento de termo final deve ocorrer antes do transcurso do prazo máximo de classificação. Mas esta limitação deve ser interpretada num sentido prospectivo, com a finalidade de preservação da alçada da autoridade (que é o que define o grau de sigilo), para evitar que, por exemplo, um DAS 5 que só pode atribuir grau reservado, prospectivamente, escolha um evento muito no futuro como termo final, usurpando a competência de um Ministro de Estado. Ao contrário, em sentido retrospectivo, quando, vencido o prazo, mas não ocorrido ainda o evento, aplica-se a regra do § 4º, privilegiando-se, para proteção dos interesses constitucionais, o evento em detrimento do prazo. Essa possibilidade é especialmente válida para eventos que não eram ainda conhecidos ou antecipáveis na época da classificação original

Por fim, o então Consultor Jurídico concluiu que o ato de classificação não deixa de ser um ato administrativo, e, portanto, sujeito a todas as disposições legais dispostas no art. 53 da Lei nº 9.784/1999. E que, assim, afirma que não haveria obstáculo para que a autoridade administrativa, percebendo posteriormente algum vício no motivo da classificação original do ato administrativo (ainda que pelo mero desconhecimento passado de eventos futuros que justifiquem a preservação do sigilo), decida anulá-la, editando um novo ato de classificação adequado aos motivos conhecidos no presente.

Do exame dos pareceres jurídicos acima expostos, extraem-se diversas interpretações sobre a aplicação dos art. 9º e 9º- A da Lei nº 9.883/1999 e não há posição de consenso sobre a melhor interpretação a respeito do momento a partir do qual as informações que versam sobre atividade de inteligência passam a ser passíveis de publicidade. Extraí-se, também, que sequer há consenso sobre a possibilidade de prorrogar a classificação de sigilo dessas informações. Sendo assim, há que se buscar, no histórico de tramitação do PL 219/2003, que deu origem à Lei nº 12.527/2011, a melhor interpretação sobre a matéria.

5.5. Dos fundamentos legais e históricos para uma interpretação que estabeleça um limite temporal para o segredo de atividades de inteligência

Em que pese o fato de o direito de acesso à informação pública estar previsto na Constituição Federal de 1988, desde a sua origem, no art. 5º, inciso XXXIII, a edição de uma lei que pudesse concretizar essa garantia individual só começou a ser discutida em 2003, na Câmara dos Deputados, por meio do PL 219/2003. Na discussão da matéria, foram editados vários Pareceres dos quais destacam-se o Parecer do Relator, Deputado Mendes Ribeiro Filho, que expôs que a opção feita pelo legislador foi a seguinte:

Tendo em vista a limitação imposta pela Constituição Federal de restringir o acesso à informação apenas em caso de risco à segurança da sociedade ou do Estado, haveria justificativa socialmente aceitável para a manutenção de segredo por mais de cinquenta anos? Entendemos que não. Julgamos, portanto, desproporcional e irrazoável, e conseqüentemente, inconstitucional, a manutenção de informações sigilosas por prazo superior a cinquenta anos.⁷⁰

O tema também foi debatido no Senado Federal no PLC 41 DE 2010,⁷¹ especialmente, no Parecer da Comissão de Constituição e Justiça – CCJ, de lavra do Senador Demóstenes Torres,⁷² que enfatiza que o cerne da proposta do projeto de lei era a limitação temporal do segredo. O parecer ressalta que os prazos de classificação dispostos, na proposta, constituem prazos máximo e conclui que é necessário dar efetividade ao direito de informação previsto na CF/1988.

O tema dos “sigilos eternos” foi explicitamente elencado e discutido no processo de discussão do Projeto de Lei. Em parecer do Senador Fernando Collor,⁷³ na condição de Relator da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, o parlamentar apresentou uma proposta que substituiria, na íntegra, o projeto de lei que estava em análise. A sua proposta acrescentava um dispositivo legal que permitia prorrogar o prazo de sigilo de informação classificada como ultrassecreta por prazo determinado, sempre que seu acesso ou divulgação puder ocasionar ameaça externa à soberania nacional ou à integridade do território nacional ou grave risco às relações internacionais do País, observado o prazo previsto no § 1º do art. 24 e dispor que o prazo referido no inciso III fica limitado a uma única renovação. Assim, a proposta de manutenção do sigilo eterno, viabilizado por meio da possibilidade de prorrogações indeterminadas da classificação de informações, foi explicitamente apresentado e colocado sob discussão no âmbito do processo legislativo do que viria a se tornar a Lei de Acesso à Informação.

70. BRASIL. Câmara dos Deputados. Parecer disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=736307&filename=PRL+2+PL021903+%3D%3E+PL+219/2003

71. <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/96674>

72. <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3948087&ts=1630415835525&disposition=inline>

73. <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3948161&ts=1630415836174&disposition=inline>

Ocorre que o projeto substitutivo apresentado pelo Relator da CRE recebeu severas críticas e voto em separado dos Senadores Aníbal Diniz e Eduardo Suplicy, por avaliarem que a proposta introduzia retrocessos inaceitáveis no texto do PLC nº 41/2010.⁷⁴ Uma das grandes críticas se referia ao fato de que o substitutivo do Senador Collor propunha a supressão da desclassificação automática das informações, no caso de documentos ultrassecretos e daqueles de outras classificações que continham informações cujo sigilo fosse imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Os senadores Suplicy e Diniz avaliaram que não permitir a desclassificação automática significava, na prática, submeter a disponibilização das informações a um trâmite burocrático feito ao sabor dos interesses das autoridades de plantão, sendo que muitas informações continuariam secretas, mesmo ao arrepio da lei, porque a decisão burocrática sobre a sua desclassificação não foi realizada, por quaisquer motivos.

A partir desse breve resumo sobre a tramitação da LAI no Congresso Nacional, é possível perceber que as discussões e os debates sobre a temática foram acalorados no parlamento. O fato é que o projeto substitutivo da CRE, que previa a exclusão da desclassificação automática e que propunha que determinados documentos tivessem o sigilo eterno, entre outros retrocessos, não prosperou. A Emenda nº 5 que se referia ao substitutivo apresentado pelo Senador Fernando Collor foi rejeitada. A Lei nº 12.527/2011 foi aprovada e o seu texto final manteve a previsão de prazos máximos (art. 24, §1º) e a possibilidade de prorrogar o tempo de classificação, por prazo determinado, apenas para as informações classificadas em grau ultrassecreto (art. 35, inciso III). Logo, identifica-se que no processo legislativo de elaboração da LAI, não prosperou a tese de que seria possível estabelecer um sigilo eterno para documentos que tratam de atividades de inteligência e/ou informações que sejam imprescindíveis à segurança do Estado e da sociedade. A vontade do legislador originário foi respeitada, no processo legislativo, mantendo-se a restrição temporária a esse tipo de documento.

5.6. Estudo de casos nos quais a CGU enfrentou a matéria

A CGU já enfrentou a matéria sobre o direito de acesso a documentos desclassificados e/ou que versam sobre atividades de inteligência em diversas situações. A título de exemplo apresentam-se três ocasiões que ilustram essas situações.

Um dos primeiros recursos analisados pela CGU relacionados ao tema foi tratado no pedido de nº 00077.000925/2012-17, em que se solicitava ao GSI o acesso aos gastos detalhados do cartão corporativo em poder da ABIN. Nesse caso, a CGU defendeu a tese de que o Decreto-Lei nº 200/1967, o Decreto nº 93.872/1986 e a Lei nº 9.883/1999 não regulamentam hipótese de sigilo legal autônoma à luz do regime de acesso à informação pública inaugurado pela Lei 12.527/2011. A CGU destacou que a decisão denegatória de acesso a documentos relacionados à prestação de contas do cartão corporativo da ABIN somente poderia encontrar fundamento em classificação regular da informação, e que deveria, nos termos do art. 19, § 1º do Decreto 7.724/2012, informar o fundamento legal da classificação, a autoridade que a classificou e o código de indexação do documento classificado.

A tese defendida teve como pressuposto a compreensão de que nenhuma das hipóteses que tratem de sigilo de estado podem configurar em espécie autônoma de sigilo, pois esse tipo de sigilo exigiria a classificação da informação, nas circunstâncias em que o seu conteúdo tenha o potencial de afetar a segurança da sociedade ou do Estado.

Já no recurso nº 00077.000932/2018-04, também dirigido ao GSI, o cidadão requeria acesso aos 30 primeiros documentos expostos no rol n. 6 de informação desclassificadas da ABIN, relativo

74. <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3948490&ts=1630415837577&disposition=inline>

ao período de 01/06/2017 a 31/05/2018. Nesse caso, o GSI demonstrou preocupação com a disponibilização das informações, apontando a possibilidade de serem gerados impactos negativos para a segurança da sociedade e do Estado. Entre os impactos negativos pontuados pelo GSI estavam: possíveis tensões diplomáticas, dificuldades em atingir os objetivos estratégicos para o país, exposição de procedimentos da atuação da ABIN e de órgãos parceiros, bem como o favorecimento de ações do crime organizado e de futuras atividades extrativistas ilegais. Sem a convicção de que seria possível aplicar o art. 9º-A da Lei nº 9.883/1999, a CGU, por meio do PARECER nº 2002 de 05/10/2018 decidiu manter a negativa de acesso, buscando uma nova linha de argumentação e considerou que o pedido era desarrazoado. O parecer da CGU destacou que embora desclassificados, não era razoável a divulgação de documentos que poderiam expor os métodos, os procedimentos, as técnicas, as fontes e os recursos humanos de inteligência utilizadas pela ABIN em suas operações e, assim, decidiu pelo desprovimento do recurso, com base no art. 13, inciso II, do Decreto nº 7.724/12, que estabelece que pedidos desarrazoados não serão atendidos. Posteriormente, a CMRI manteve o posicionamento de que o pedido seria desarrazoado.

Já o precedente 0137.019375/2020-50 tratava de um pedido de informação dirigido ao GSI no qual o cidadão solicitava, entre outras informações, a disponibilização da íntegra de todos os documentos desclassificados no rol mais recente do próprio órgão e da ABIN. Alternativamente, solicitava que fossem enviados pelo menos os 20 documentos do rol de informações desclassificadas em que o órgão demandado avaliasse que não teria nenhum outro impedimento legal para a sua divulgação. Esse foi um dos casos em que a CGU teve que enfrentar a alegação de desproporcionalidade do pedido, pois o GSI havia informado que o requerimento englobava a disponibilização de quase dois mil documentos e tinha caracterizado a solicitação como sendo genérica e desproporcional. Na apreciação deste caso, no âmbito da CGU, a análise foi centrada no requerimento alternativo formulado na inicial, já que no pedido subsidiário, o solicitante buscava ter acesso a uma quantidade pequena de documentos, que compõem a lista de informações desclassificadas do órgão e que não estivessem submetidos a algum tipo de sigilo específico.

Na análise desse recurso, a CGU citou outros recursos de protocolos [00077.002138/2019-78](#), [00077.002141/2019-91](#) e [00077.002142/2019-36](#), nos quais cada pedido versava sobre o acesso a um único documento desclassificado e que, ao final, foram negados, porque os protocolos indicados expunham os métodos, os procedimentos, as técnicas, as fontes e os recursos humanos de inteligência utilizadas pela ABIN em suas operações, enquadrando-se a negativa de acesso na desarrazoabilidade do pedido, nos termos do art. 13, inciso II, do Decreto nº 7.724/2012.

Esses últimos três protocolos, apresentados a título de exemplo, compunham um conjunto de 59 (cinquenta e nove) pedidos formulados por uma única cidadã, registrados no intervalo de dois dias, que discriminavam de forma clara e precisa o número do documento objeto do acesso, mas todos foram negados com o mesmo fundamento, no âmbito do GSI. Neste contexto da análise do caso concreto, a CGU constatou que não havia caminho fácil para o cidadão que desejava obter acesso a um documento constante dos róis de informações desclassificadas dos órgãos públicos. Ainda que o cidadão superasse a caracterização de que o pedido é genérico, o solicitante esbarrava em outras hipóteses de sigilo ou na desproporcionalidade da demanda, que afetava a rotina do órgão. Na ocasião, a CGU salientou que os documentos desclassificados são de interesse público e são frequentemente demandados pela sociedade, sendo importante que os órgãos e entidades públicas tenham o seu acervo de documentos desclassificados organizado e já tarjado, para atender requerimentos futuros. Assim, o recurso em face do pedido alternativo foi deferido, com fundamento no art. 7º, inciso II da Lei nº 12.527/2011, com vistas a franquear o acesso a 20 (vinte) documentos constantes dos róis de informações desclassificadas do GSI e da ABIN, do período 01/06/2019 a 31/05/2020, mantendo-se a restrição de acesso, em relação aos dados pessoais, nos termos do art.

31, § 1º, inciso I da LAI, bem como daqueles que fossem capazes de identificar servidores da ABIN, entendendo-se que seria desarrazoado expor o nome de agentes de inteligência, nos termos do art. 13, inciso II do Decreto nº 7.724/2012.

Este último precedente virou paradigma para que outros requerentes tivessem acesso a documentos desclassificados e serviu de parâmetro de que a quantidade de 20 (vinte) documentos não era desproporcional, ainda, que para se alcançar esse volume de documentação, o órgão tivesse que analisar, triar e tarjar um volume superior a este de informações.

Feito esse breve resumo sobre alguns dos pedidos que versavam sobre o direito de acesso a atividades de inteligência, observa-se, nos casos relatados, que o direito de acesso a documentos relacionados ao tema, cujos prazos de classificação já tinham expirado, vem sendo negado pelos órgãos demandados, com fundamento na existência de legislação específica, ou seja, amparados no art. 22 da Lei 12.527/2011 c/c o art. 9º-A da Lei 9883/1999 e em outras normas, tal como ocorreu no precedente 00077.000932/2018-04 e ainda na alegação de desproporcionalidade do pedido.

Todavia, a presente análise avalia que não é possível prosperar essas interpretações que impedem de forma definitiva o direito de acesso à informação pública, devendo o corpo técnico da CGU alinhar o seu posicionamento, com base nas seguintes conclusões.

5.7. Encaminhamentos sobre a questão da transparência em matéria de atividades de inteligência

Após essa ampla análise sobre a matéria, é possível constatar que a interpretação do conjunto das regras que estabelecem a proteção das informações relacionadas às atividades de inteligência gera hipóteses que parecem não ser harmônicas. Assim, compreende-se que pairam dúvidas sobre a correta interpretação do arcabouço normativo apresentado, devendo ser dirimidas as interpretações supostamente conflitantes que levam ora a existência de revogação tácita total ou parcial de artigos da Lei nº 9.883/1999 e ora a aplicação da referida lei como hipótese autônoma de sigilo legal em face da LAI.

Os pareceres do corpo jurídico da ABIN e do Ministério da Defesa defendem a aplicação do art. 9º-A da Lei nº 9.883/1999 como sendo uma legislação específica relativa à matéria e que constitui fundamento legal para negar o acesso a pedido de informação, que tem como objeto a solicitação de documentos que tratam de atividades de inteligência.

No entanto, é importante frisar que este não é o posicionamento da CONJUR da CGU que manifesta no sentido de que o próprio art. 9º -A da Lei nº 9.883/1999 faz menção à necessidade de que seja observado o "grau de sigilo conferido com base na legislação em vigor", a qual é precisamente a Lei de Acesso à informação, que traz no seu art. 23 as hipóteses de sigilo imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado que devem ser classificadas e, no art. 24, traz os graus e respectivos prazos de sigilo dessa classificação.

Dessa forma, a CONJUR da CGU ressalta que não há como interpretar a legislação da ABIN como hipótese de legislação específica para os fins do art. 22 da LAI, excluindo-a do processo de classificação, quando tanto a Lei nº 9.883/1999 faz menção à legislação específica, quanto a matéria regulada no art. 23 da LAI é justamente de hipóteses de sigilo imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado. A análise jurídica promovida pela CONJUR da CGU esclarece que o propósito imediato do art. 9º-A não é criar esse tipo de isenção, e sim regular o trâmite de informações dentro da Administração.

Se os pareceres jurídicos das consultorias das pastas que lidam frequentemente com a matéria não são uníssonos, a presente análise trouxe à luz os elementos e debates produzidos pelos parlamentares que participaram do processo de elaboração da Lei de Acesso à Informação. Da análise do histórico de tramitação da lei no Congresso Nacional, não restam dúvidas de que a Lei nº 12.527/2011 estabeleceu um novo marco normativo em relação ao tema. As propostas de emendas ao projeto de lei que deu origem à LAI, que buscavam estabelecer sigilo eterno em face de documentos públicos em razão de serem imprescindíveis à segurança do Estado e da sociedade, não foram acolhidos pelo parlamento. Como visto, o posicionamento que prevaleceu, na época da edição da Lei nº 12.527/2011, foi o de que a desclassificação de documentos sigilosos nos graus reservado, secreto e ultrassecreto é automática, não havendo em face das informações afetas à atividade de inteligência qualquer exceção ou prazo de sigilo indefinido.

Assim, entende-se que é preciso se avançar na uniformização dos entendimentos sobre o assunto, especialmente, porque existem três pareceres jurídicos emitidos pelas Consultorias da Advocacia-Geral da União, com interpretações distintas sobre o direito de acesso às informações atreladas às atividades de inteligência.

TABELA 8 • CASOS DE DESTAQUE

Precedente n. 00077.000932/2018-04

Revisão dos posicionamentos emitidos no Parecer nº 224/2016/EVS/AJUR-ABIN/CGU/AGU; do Ministério da Defesa, por intermédio do Parecer nº 00744/2015/CONJUR-MD/CGU/AGU e no Parecer n. 00135/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU, para permitir uniformização interpretativa.

TABELA 9 • ENUNCIADOS DE DESTAQUE SOBRE O TEMA

Enunciado CGU n. 11/2023 – Restrições de acesso em virtude da desarrazoabilidade do pedido

Pedidos de acesso à informação somente podem ser negados sob o fundamento de “desarrazoabilidade” caso o órgão ou entidade pública demonstre haver risco concreto associado à divulgação da informação, não podendo o argumento ser utilizado como fundamento geral e abstrato; no caso de “desproporcionalidade”, o pedido só pode ser negado se o órgão evidenciar não possuir os recursos, humanos ou tecnológicos, para atender ao pedido, não podendo o argumento ser utilizado como fundamento geral e abstrato. Nos casos em que restar configurada a desproporcionalidade do pedido, o órgão/entidade deve disponibilizar os meios para que o cidadão realize consulta in loco, para efetuar a reprodução ou obter os documentos desejados, em conformidade com o disposto no art. 11, §1º, I da Lei nº 12.527/2011.

6. A IMPORTÂNCIA DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PARA UM ESTADO DE DIREITO ABERTO, PARTICIPATIVO E INCLUSIVO

6.1. Introdução: o significado da transparência e do acesso à informação

A Constituição de 1988 reconheceu o direito fundamental de acesso às informações públicas, conforme inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37.⁷⁵ Em linha com a carta constitucional, o Brasil aderiu à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, por meio do Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992, onde consta no artigo 13, ao especificar o direito de liberdade de pensamento e expressão, inclui-se o a liberdade de buscar informações. A Lei de Acesso à Informação (LAI) - Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011 dispôs sobre o direito fundamental de acesso à informação e estabeleceu procedimentos objetivos e ágeis com a finalidade de garantir a transparência da Administração Pública. A avaliação de 5 anos de sua implementação mostrou ganhos do novo normativo para a democracia brasileira.⁷⁶ Isso, no entanto, não significa que não existam retrocessos. Exatamente por esta razão, a avaliação sobre as decisões de LAI precisa ser continuamente realizada.

A transparência pública é considerada um dos pilares dos sistemas democráticos contemporâneos. Não pode existir democracia sem que os governos prestem contas de suas ações à população, permitindo que ela conheça exatamente os gastos e prioridades governamentais, as respostas que governos têm apresentado aos anseios da sociedade, as ações e omissões dos agentes políticos em matéria de política pública. A transparência pública e o acesso à informação promovem o controle de agentes públicos e limitam abusos de poder econômico e político. Além disso, potencializam a participação política, possibilitando uma interferência mais qualificada nos processos de tomada de decisão sobre a coisa pública, e fornecendo subsídios relevantes para o exercício do voto. Além disso, a transparência pública, seja em sua via ativa ou passiva, constitui verdadeiro pressuposto para o exercício de diversos outros direitos tão básicos e essenciais como o direito à saúde, à educação, à moradia, ao saneamento básico, à seguridade social e ao meio ambiente sustentável.

A transparência e o acesso à informação têm se apresentado, assim, como elementos essenciais do chamado “controle social”, que é definido como “uma forma de controle vertical que não se confunde com o controle eleitoral, em que a fiscalização sobre a atuação de autoridades políticas se faz por meio de ações de um leque de pessoas, organizações da sociedade civil, movimentos e, também, da mídia. As ações desses grupos monitoram agentes públicos, expõem ilegalidades governamentais e podem ativar as agências de controle horizontal”,⁷⁷ como “uma categoria guarda-chuva em evolução que inclui: monitoramento e supervisão, por parte dos cidadãos, do desempenho do setor público e/ou do setor privado; sistemas de acesso/disseminação de informações públicas centradas nos usuários; mecanismos de recebimento de reclamações que incluam recursos contra decisões administrativas; assim como participação cidadã no que diz respeito ao processo decisório de alocação de recursos, como é o caso do orçamento participativo.”⁷⁸

75. ARAUJO, H. N. DE; BUSSINGUER, E. C. DE A. Direito de acesso à informação: um instrumento de liberdade política dos cidadãos. Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL], v. 21, n. 1, p. 217-244, 30 jun. 2020; AVELINO, Daniel Pitanguiera de; POMPEU, João Cláudio; FONSECA, Igor Ferraz da. Democracia Digital: Mapeamento De Experiências Em Dados Abertos, Governo Digital E Ouvidorias Públicas. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília: Rio de Janeiro : Ipea, 2021.

76. MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 610-629, ago. 2018

77. PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Social Accountability. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.p. 10.

78. FOX, Jonathan. Controle Social: o que as evidências realmente mostram? Tradução Marcio Cunha Filho. Revista da CGU, v. 11, n. 20, 2019.

A transparência é, portanto, um elemento central para proporcionar legitimidade institucional aos governos e aumentar a qualidade democrática das ações estatais. Ela é, também, uma ferramenta importante de combate às fake news, à desinformação e às tentativas de manipulação da realidade – nesse sentido, uma política pública de transparência e acesso à informação, aliada a uma política de produção de dados e informações de qualidade, pode ser um instrumento efetivo de combate a estratégias de manipulação política e eleitoral.

Nesse sentido, por exemplo, a Suprema Corte norte-americana já afirmou que o FOIA (*Freedom of Information Act*, correspondente à sua lei de acesso à informação) é uma “necessidade estrutural da democracia real.”⁷⁹ O Presidente Barack Obama, por sua vez, já declarou que a LAI estadunidense é “a mais proeminente expressão de um profundo compromisso nacional com a asseguuração de um governo aberto.”⁸⁰ No Brasil, o STF já tomou decisões em sentido semelhante. No caso do julgamento da constitucionalidade do chamado “orçamento secreto”,⁸¹ os ministros da Suprema Corte defenderam que as emendas parlamentares tenham mais transparência e sigam critérios de distribuição de recursos. Nesse sentido, o Ministro Gilmar Mendes, por exemplo, defendeu que os princípios da publicidade e da transparência devem ser observados em todas as fases do ciclo orçamentário.

6.2. A evolução da transparência no contexto internacional e o seu significado para regimes democráticos contemporâneos

Há ao menos uma década, os sistemas políticos democráticos encontram-se sob as mais diversas ameaças: o avanço de ideologias extremas e autoritárias; a utilização da desinformação como estratégia calculada de manipulação; manifestações violentas, muitas vezes financiadas e direcionadas explicitamente a atacar os símbolos e as instituições da nossa democracia. Em muitos casos, os motivos dessas ameaças estão associados a um sentimento, muitas vezes difuso e amorfo, de que o tradicional sistema político não representa efetivamente os interesses, anseios e desejos das pessoas.⁸² Os múltiplos ataques à democracia que diversos países têm sofrido ao longo desses anos são sintomas de um problema de legitimidade dos sistemas políticos que atualmente regem nossas vidas. E, quando há problemas de legitimidade política, conforme argumenta o renomado economista Albert Hirschmann,⁸³ as pessoas têm duas estratégias possíveis para demonstrar sua insatisfação: a *saída* (que pode ser pensada como a tentativa de destruir o sistema) ou a *voz* (que pode ser aqui compreendida como a tentativa de serem ouvidas e incluídas pelo sistema).

Por esse motivo é que sistemas políticos ao redor do mundo tentam responder à crescente falta de representatividade e de legitimidade, abrindo-se e tornando-se mais porosos às demandas da população.⁸⁴ É nesse contexto que surgem os chamados mecanismos de democracia direta e participação social, que visam justamente oxigenar o sistema político, conceder poder real às pessoas para que possam tomar decisões que afetem as suas próprias vidas, transgredir a ideia de que democracia significa apenas votar uma vez a cada quatro anos e delegar a políticos profissionais o poder de tomar todas as decisões afetam os rumos do país e de nossas vidas.

79. Suprema Corte Americana, Nat'l Archives & Records Admin. v. Favish, 541 U.S. 157, 172, 2004

80. Presidente Obama, Freedom of Information Act: Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, 74 Fed. Reg. 4683, 4683, 21 jan, 2009).

81. Supremo Tribunal Federal. Arguições por Descumprimento de Preceitos Fundamentais ns. 850, 851, 854 e 1014, julgadas em 19/12/2022

82. MOUNK, Yascha. O povo contra a democracia: Por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. São Paulo, Companhia das Letras, 2019.

83. HIRSCHMAN, Albert. Voice, Exits and the State. World Politics, Vol. 31, No. 1 (Oct., 1978), pp. 90-107.

84. LANDEMORE, Hélène. Open Democracy: Reinventing Popular Rule in the 21st century. Princeton, Princeton University Press, 2020.

Assim, nas últimas décadas, diversos países têm tentado reconfigurar suas dinâmicas políticas, em um movimento que a OCDE⁸⁵ recentemente classificou como uma “onda deliberativa”, que nada mais é do que uma tentativa de criação de fóruns, espaços formais e informais de inclusão das pessoas em processos de tomada de decisão. Indo ao encontro dessa onda deliberativa, o Brasil vinha se projetando como um país que construía e consolidava mecanismos de participação social, chegando até mesmo a institucionalizar um sistema nacional de participação social.⁸⁶

É nesse contexto, em que os sistemas políticos tentam se abrir e incluir a sociedade de forma mais ampla em processos de tomada de decisão política, que surgem as chamadas *Leis de Acesso à Informação* – que têm diferentes nomes, dependendo do país, mas que sempre giram em torno de um objetivo central, que é tornar o Estado mais transparente e mais permeável às demandas da população. A transparência e o acesso à informação não são *balas de prata*,⁸⁷ não são ferramentas mágicas que automaticamente incluem as pessoas em processos decisórios relevantes e as fazem sentir-se mais como partícipes do sistema político; contudo, o acesso à informação é um pressuposto para que esse processo se inicie e se desenvolva. Como esperar que as pessoas se sintam incluídas se elas não *sabem* o que se passa no Estado? Como os cidadãos podem se sentir representados por um sistema cujo funcionamento lhes parece totalmente obscuro? De que forma podemos imaginar que as pessoas possam sentir que suas vozes estão sendo ouvidas se, do lado do Estado, não encontram ressonância alguma do que dizem? Assim, ainda que a transparência não seja uma solução mágica para todos os problemas políticos contemporâneos, ela seguramente é um pressuposto importante para que muitos desses problemas possam ser resolvidos.

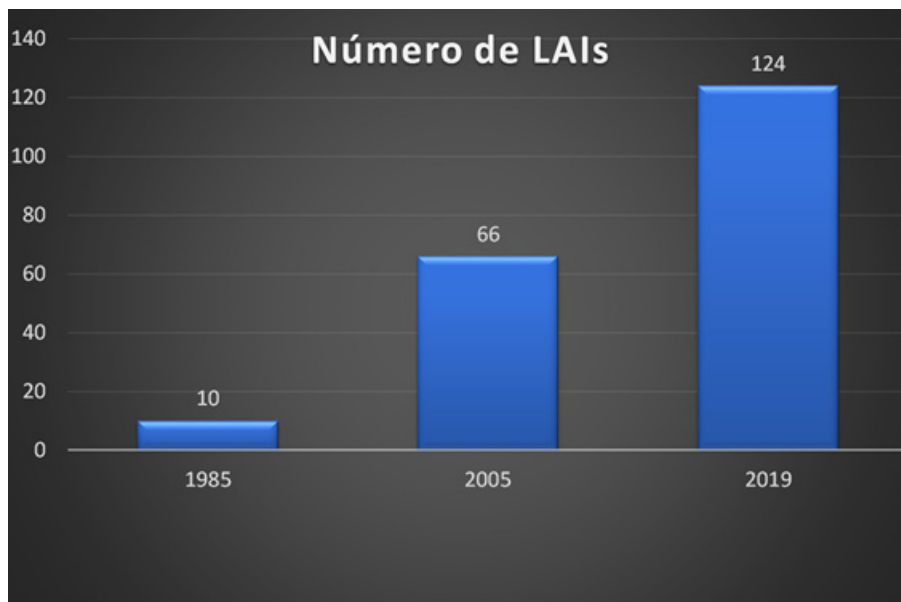
85. OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) (2020). *Catching the Deliberative Wave: Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions*. Paris: OECD Publishing.

86. CUNHA FILHO, Marcio; GUIMARÃES FILHO, Paulo. Por que temer o povo? O debate em torno do Sistema Nacional de Participação Social (Decreto n. 8.243/14). *Revista Direito e Práxis*, v. 6, p. 104-133, 2015.

87. SUNSTEIN, Cass. *Too Much Information: Understanding What You Don't Want to Know*. Cambridge, MIT Press, 2022

Por esses fatores, o número de Leis de Acesso à Informação tem se disseminado ao longo dos últimos em diversos países ao redor do mundo, como se observa do gráfico a seguir:

FIGURA 1 • NÚMERO DE LEIS DE ACESSO À INFORMAÇÃO NACIONAIS NO MUNDO



Fonte: Ackerman; Sandoval-Ballesteros⁸⁸ e Art. 19⁸⁹

É por esses motivos que alguns autores têm afirmado que se formou uma espécie de “consenso transideológico”⁹⁰ – ou seja, um consenso que perpassa ideologias ou posicionamentos políticos – em suporte à ideia de um Estado transparente e do direito de acesso à informação como um direito básico fundamental. Para além desse valor intrínseco ou inerente do acesso à informação, ele também passa a ser visto como um importante *instrumento* ou ferramenta para a consecução de políticas públicas. Daí que se fala no valor *instrumental* do acesso à informação,⁹¹ ou no papel do direito à informação como “um instrumento por excelência do processo de elaboração de políticas públicas.”⁹²

O mais importante a ser destacado é que o acesso à informação é um mecanismo ou uma ferramenta institucional e constitucional que vai muito além de uma mera lei ou de um ideal de transparência. O direito de acesso à informação deve ser pensado dentro desse contexto de renovação das democracias contemporâneas, como uma forma de oxigenar e reinventar sistemas políticos que, por mais de dois séculos, não passaram por grandes transformações ou mudanças estruturais nas formas de acesso e organização do poder.⁹³ Democracias contemporâneas não podem mais ser pensadas sem que haja instrumentos de promoção de controle de agentes públicos, de limitação de abusos do poder político e de providenciar informações para que os cidadãos e eleitores tomem

88. ACKERMAN, John; SANDOVAL-BALLESTEROS, Irma. The Global Explosion of Freedom of Information Laws: Administrative Law Review, v. 58, n. 85, p. 85-130, 2005.

89. ARTIGO 19. “O Direito de Acesso à Informação ao Redor do Mundo”, Disponível em <https://www.article19.org/right-to-information-around-the-world/>

90. CAROTHERS, Thomas; BRECHENMACHER, Saskia. Accountability, transparency, participation and inclusion: a new development consensus? Carnegie Endowment for International Peace, October 20th, 2014

91. SUNSTEIN, Cass. Too Much Information: Understanding What You Don't Want to Know. Cambridge, MIT Press, 2022

92. SCHILLER, Reuel E., Enlarging the Administrative Polity: Administrative Law and the Changing Definition of Pluralism, 1945–1970. Vanderbilt Law Review, 53 1389, 144).

93. MANIN, Bernard. The Principles of Representative Government (Themes in the Social Sciences). Cambridge: Cambridge University Press, 1997; LANDEMORE, Hélène. Open Democracy: Reinventing Popular Rule in the 21st century. Princeton, Princeton University Press, 2020.

decisões em conjunto. E a transparência e o acesso à informação estão por trás de todos esses novos pressupostos da democracia contemporânea.

A transparência e o acesso à informação também são instrumentos fundamentais para o usufruto de diversos outros direitos fundamentais, ou mesmo condições para as suas existências. Por exemplo, nos Estados Unidos, o FOIA (*Freedom of Information Act*, correspondente à nossa Lei de Acesso à Informação) é usado (i) para a garantia do devido processo legal, como nos casos em que não-cidadãos utilizam-se de pedidos de acesso à informação para, em processos de extradição, obter informações sobre o caso que o governo constrói contra eles;⁹⁴ ou no caso de pessoas encarceradas que usam o FOIA para obter acesso a seus relatórios pré-condenação;⁹⁵ (ii) para a efetivação da liberdade de expressão, especialmente quando a LAI é empregada pelo jornalismo investigativo para que jornalistas e ativistas descubram informações que podem engatilhar processos de investigação e fiscalização;⁹⁶ (iii) para obtenção de direitos individuais, tais como informações relacionadas a direitos previdenciários;⁹⁷ (iv) como condição de eficácia de atos governamentais, a exemplo das licitações, cuja publicidade de certos documentos é “condição indispensável para a sua eficácia” (Art. 61, parágrafo único, Lei n. 8.666/93).

O direito de acesso à informação, portanto, é um instrumento para a construção de cidadania, pois garante aos indivíduos a capacidade de ter acesso a documentos e informações produzidos e custodiados por autoridades públicas, sem as quais não seria possível a participação informada nos assuntos de interesse geral. Os mecanismos legais de transparência pública, nesse sentido, são concebidos como ferramentas que fornecem à sociedade formas institucionais de controle sobre o poder do estatal, relacionando-se diretamente com outros valores inerentes às sociedades democráticas, como o estado democrático de direito, a boa-governança, a liberdade de expressão e a dignidade humana. Em resumo, o argumento central é o de que, em um contexto de profundas transformações políticas e sociais, o direito de acesso à informação figura como uma peça-chave do Estado Democrático de Direito.

6.3. Transparência e Acesso à Informação: construções, desconstruções e princípios estruturantes

A transparência e o acesso à informação são pressupostos da democracia. Como toda política pública complexa, a Lei de Acesso à Informação no Brasil passou por um processo de implementação longo, não linear e custoso, do ponto de vista político. Esse processo não se iniciou em 2009, quando a LAI foi apresentada ao Congresso Federal por meio de proposta do Executivo, ou em 2011, quando a LAI foi aprovada e sancionada. Na verdade, o processo de construção da política de acesso à informação durou ao menos duas décadas antes.⁹⁸

Nesse contexto, é preciso aqui enfatizar, ressaltar e sublinhar os chamados princípios estruturantes do direito de acesso à informação, ou seja, as diretrizes que devem sempre estar na mente de aplicadores, pesquisadores, gestores e agentes públicos que operem ou de alguma forma apliquem a Lei de Acesso à Informação. Como princípios, essas normas que passamos a descrever devem ser

94. KOH, Jennifer Lee. Rethinking removability. *Denver University Law Review*, vol. 84, 2007.

95. Estados Unidos. Supreme Court. *U.S. Dep’t of Justice v. Julian*, 486 U.S. 1, 1998.

96. HAMILTON, James. *Democracy’s Detectives: The Economics of Investigative Journalism*. Cambridge: Harvard University Press, 2016.

97. SOCIETY OF PROFESSIONAL JOURNALISTS, *Frequent Filers: Businesses Make FOIA Their Business*.

98. CUNHA FILHO, M. C. *A Construção da Transparência Pública no Brasil: Análise da Elaboração e Implementação da Lei de Acesso à Informação no Executivo Federal (2003-2019)*. Tese (doutorado em Direito). Brasília, Universidade de Brasília, 2019. Disponível em <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/34839>>.

vistas como “mandados de otimização”,⁹⁹ ou seja, como normas que indicam uma direção que deve ser buscada na máxima medida possível.

6.3.1. Princípio da máxima divulgação

Como um direito fundamental que é, o direito de acesso à informação deve estar submetido a interpretações ampliativas ou extensivas, o que significa que deve haver um esforço constante dos operadores da LAI para fazer valer a transparência na sua máxima extensão possível, aplicando, de forma restritiva, as exceções legais previstas para este direito.

Existem algumas consequências práticas desse princípio. Por exemplo, toda e qualquer decisão negativa de acesso à informação deve ser motivada e fundamentada. Motivar e fundamentar uma negativa de acesso à informação não significa apenas indicar um dispositivo legal ou apresentar uma razão abstrata para negar; para negar acesso a uma informação pública, é necessário haver um risco concreto e verificável – ou seja, não se pode negar acesso apenas com base em argumentos abstratos ou em interpretações legais superficiais; negar acesso a uma informação pública é negar acesso a um direito fundamental, e isso deve ser feito com muita cautela e zelo.

A título de ilustração, podemos pensar no art. 13 do Decreto n. 7.724/2012, que frequentemente gera dúvidas e disputas argumentativas. A chamada negativa de acesso em decorrência da “desarrazoabilidade” do pedido, por exemplo, é muitas vezes, acionada quando órgãos públicos se sentem inseguros acerca das possíveis consequências de se franquear acesso a uma determinada informação pública, especialmente quando ela se refere a temas mais sensíveis, como segurança pública. No entanto, frente ao princípio da máxima divulgação, essa categoria deve ser usada de maneira restritiva, tendo os órgãos públicos o dever de evitar usos excessivos ou frequentes deste dispositivo para negar acesso à informação. O uso da categoria “pedido desarrazoado”, bem como as demais categorias presentes no art. 13 do referido decreto, devem ser utilizadas apenas quando os órgãos públicos tiverem uma fundamentação muito sólida e muito concreta para fazê-lo.

6.3.2. Princípio da desmotivação do pedido

É regra de qualquer regime de acesso à informação a ideia de que o cidadão não necessita apresentar motivação ou indicar interesse pessoal específico para apresentar pedidos de acesso à informação. Esse princípio, que revela o caráter incondicional do direito de acesso à informação, também tem implicações práticas. Ele, por exemplo, obriga os agentes públicos a desconsiderar quaisquer conjecturas a respeito de que usos o cidadão poderá vir a fazer ou não fazer da informação solicitada. Se a informação será usada para fins individuais, jornalísticos ou acadêmicos é algo que não cabe ao agente público perquirir.

Há apenas uma exceção ao princípio da desmotivação do pedido, e é uma exceção que visa abrir informações, e não a restringi-las. Trata-se da exceção contida no art. 21 da Lei n. 12.527/2011, que afirma que “não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.” Ou seja, se o requerente comprovar que irá utilizar a informação para fins de obter a tutela sobre outro direito fundamental, as possibilidades argumentativas de se restringir o direito de acesso se fecham ainda mais.

6.3.3. Princípio da celeridade e facilidade do acesso

Esse princípio requer dos gestores e administradores que concedam as informações que lhes são solicitadas da maneira mais rápida e inteligível que for possível. Lembremos que a Lei em

99. ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. São Paulo: Malheiros, 2015, 2ª. Ed.

vigor afirma que a concessão da informação deve ser imediata. Essa é a regra: somente em casos de impossibilidade de concessão imediata é que o órgão pode se valer do prazo de 20 (vinte dias), prorrogáveis por mais 10 (dez), para a entrega da informação.

Existem diversas discussões que ainda não foram feitas no Brasil, mas que podem ser pensadas a partir desse princípio. Por exemplo, há casos em outros países em que foram criados sistemas de priorização de respostas a pedidos de acesso. Talvez determinados órgãos públicos, em certas ocasiões, possam ou devam iniciar a refletir acerca da possibilidade de implementar um sistema semelhante. Na velocidade em que eventos acontecem no momento histórico em que vivemos, muitas vezes um prazo de 30 dias pode ser insuficientemente célere para atender a uma demanda fundamental.

6.3.4. Princípio da universalidade de acesso

O princípio da universalidade de acesso significa que a abrangência desse direito não deve estar submetida a requisitos de capacidade civil, eleitoral, política ou outros. Por isso, a Lei refere que “qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações” (art. 10). Contudo, o termo “interessado” deve ser interpretado de maneira ampla, sem necessidade de comprovar um interesse específico.¹⁰⁰

Esse princípio também tem implicações práticas: por exemplo, pessoas com restrições em seu CPF, título de eleitor ou passaporte não têm quaisquer impedimentos para realizar e obter pedidos de acesso à informação. Mesmo pessoas temporariamente desprovidas de seus direitos políticos – como pessoas criminalmente condenadas, por exemplo – não perdem o direito de realizar pedidos de acesso à informação. Até mesmo pessoas sem identificação civil, estrangeiros, pessoas não identificadas ou não identificáveis pelo Estado possuem o direito de realizar pedidos de acesso à informação.

Veja-se que, nesse ponto, o Brasil vai além de muitos outros países, que criam restrições ao princípio da universalidade do direito à informação com base em fundamentações como a proteção da soberania nacional: nos Estados Unidos, por exemplo, pode-se negar acesso a um fugitivo a informações sobre sua perseguição policial;¹⁰¹ neste país, pode-se também negar acesso a informações quando se tratar de estrangeiro ou de representante solicitando informações a uma agência de Inteligência;¹⁰² ou a um cidadão que, em um acordo de delação premiada, concordou em abrir mão de seu direito de realizar pedidos de acesso à informação.¹⁰³

No Brasil, não só inexistem essas restrições, mas, também, um dos direitos do requerente é que se mantenha sigilo com relação à sua identidade na realização de pedidos de acesso, conforme indicado no art. 10, §7º da Lei n. 13.460/2017, que afirma que “a identificação do requerente é informação pessoal protegida com restrição de acesso nos termos da [Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011](#). Apesar dessa regra, existem, no Brasil, estudos empíricos que demonstram que, muitas vezes, órgãos públicos discriminam requerentes e determinam o resultado de pedidos considerando sua identidade,¹⁰⁴ o que vai de encontro ao conteúdo exarado pelo princípio da universalização de acesso.

100. CUNHA FILHO, M. C.; XAVIER, V. C. Lei de Acesso à Informação: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Iures, 2014

101. Estados Unidos. United States Court of Appeals, 3rd Circuit, *Maydak v. Dep't of Educ.*, 150 F. App'x 136, 138.

102. Estados Unidos. United States Court of Appeals, DC Circuit. All Party Parliamentary Grp. on Extraordinary Rendition v. DOD, 754 F.3d 1047, 1053 (D.C. Cir. 2014)

103. Estados Unidos. *Boyce v. U.S.*, No. 08-535, 2010 WL 2691609, at *1, W.D.N.C. July 6, 2010.

104. MICHENER, R. G., & RODRIGUES, K. (2015). “Who Wants to Know?” Assessing Discrimination in Transparency and Freedom of Information Regimes. 4rd Global Conference on Transparency Research, 1–19. Disponível em <https://www.academia.edu/download/51407467/michener_and_rodrigues_foi_identity_obligations_discrimination.pdf>

6.4. Escopo, abrangência e objeto do direito de acesso à informação conforme o regime da Lei nº 12.527/2011

6.4.1. Aspectos gerais sobre o escopo e a abrangência do direito de acesso

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, Lei de Acesso à Informação - LAI, regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 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.

Encontram-se subordinados à Lei de Acesso à Informação (LAI) os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público, bem como as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. As disposições da LAI são aplicadas, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

A Lei de Acesso à Informação tem como escopo o direito de toda pessoa física ou jurídica ter acesso a informações contidas em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos, bem como a informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado.

Por conseguinte, integram o objeto de aplicação da LAI as informações sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços, o que inclui a informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos, bem como a informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos; e ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

O artigo 5º da Lei nº 12.527/2011, assim, dispõe que é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. Para a correta procedimentalização do direito de acesso à informação, foram criadas duas modalidades de acesso aos dados produzidos e custodiados pelo Estado, a transparência ativa e a transparência passiva.

A modalidade de transparência ativa pressupõe a disponibilização de informações de maneira espontânea (proativa) pelo órgão ou entidade submetida à LAI. É o que ocorre, por exemplo, com a divulgação de informações na Internet, de modo que qualquer interessado possa acessá-las diretamente. Tanto a Lei nº 12.527/2011 quanto o Decreto nº 7.724/2012, que regulamentou a LAI no Poder Executivo Federal, preveem um rol de informações que necessariamente devem estar em transparência ativa.

Entidades privadas sem fins lucrativos que receberem recursos da União também devem dar publicidade a algumas informações, por meio de seus próprios sítios na internet e em sua sede, como cópia do estatuto social atualizado da entidade, relação nominal atualizada dos dirigentes da

entidade; e cópia integral do instrumento realizado com o Poder Público (convênio, contrato, termo de parceria, etc.), e seus respectivos aditivos e relatórios finais de prestação de contas.

O Decreto nº 7.724/2012 instituiu ainda que as entidades privadas sem fins lucrativos que receberem recursos públicos para realização de ações de interesse público também podem ser destinatárias de pedidos de acesso à informação. Os pedidos de acesso devem estar relacionados às informações referentes aos convênios, contratos, termos de parcerias, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres firmados com a Administração, e devem ser dirigidos ao Serviço de Informações ao Cidadão - SIC do órgão ou entidade pública responsável pelo repasse de recursos à entidade sem fins lucrativos.

A modalidade de transparência passiva, por sua vez, ocorre por meio da apresentação de pedidos de acesso à informação direcionados aos órgãos e entidades públicas submetidos à LAI. Pedido de acesso à informação é uma demanda direcionada aos órgãos e entidades da administração pública, sejam sujeitos de direito público ou privado, realizada por qualquer pessoa, física ou jurídica (como empresas e associações civis, por exemplo), que tenha por objeto um dado ou informação.¹⁰⁵ Os pedidos de acesso à informação, no âmbito do Poder Executivo Federal, são realizados por meio da Plataforma Fala.BR.

É importante notar que o acesso à informação na modalidade de transparência ativa é feito de maneira independente da modalidade de transparência passiva. Desse modo, a inexistência de normas específicas que imponham a obrigatoriedade de transparência ativa sobre determinado conjunto de documentos, registros ou bases de dados custodiados por órgãos e entidades públicas não impede o exercício do direito de acesso à informação por meio de instrumento de transparência passiva, como os pedidos de acesso à informação. Isso ocorre uma vez que o disposto no artigo 3º, inciso I da Lei de Acesso à Informação (observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção) torna desnecessárias quaisquer regulamentações específicas para que seja legítimo o exercício do direito de acesso à informação.

Percebe-se que o legislador procurou desenvolver mecanismos de transparência ativa mais efetivos para, além de tornar o acesso a dados governamentais de interesse público menos opaco, diminuir a necessidade de atendimento pelos órgãos públicos a pedidos de acesso à informação, os quais, em função de sua natureza procedimental, são mais custosos e morosos. É nesse sentido que se deve compreender, portanto, o disposto no artigo 17 do Decreto nº 7.724/2012, de maneira que estando a informação solicitada por mecanismo de transparência passiva (pedido de acesso à informação via Plataforma Fala.BR) disposta em meio acessível ao público em geral (transparência ativa), deve-se priorizar este último método de disponibilização informacional.

Entretanto, a existência de atos normativos que determinem a publicidade obrigatória de informações específicas na modalidade de transparência ativa não desobriga a Administração de atender solicitações de acesso à informação, na modalidade de transparência passiva, que tenham como objeto informações contidas em documentos que se encontrem disponibilizados em transparência ativa, desde que seu objeto se encontre dentro dos limites legais definidos pela LAI. Desse modo, quando o cidadão declarar não conseguir realizar a busca pela informação por meios próprios, cabe ao órgão ou entidade disponibilizar o objeto da demanda diretamente por meio da Plataforma Fala.BR, de maneira a assegurar a devida tutela do direito de acesso à informação.

É importante destacar, por conseguinte, que entidades privadas sem fins lucrativos que receberem recursos da União também devem dar publicidade a determinadas informações, por meio de seus próprios sítios na internet e em sua sede, tais como cópia do estatuto social atualizado da

105. BRASIL. Controladoria-Geral da União. Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal, 4ª edição, atualizada e ampliada, disponível em https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46641/1/aplicacao_da_lai_2019.pdf. Acessada em 20/01/2023.

entidade, relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade e cópia integral do instrumento realizado com o Poder Público (convênio, contrato, termo de parceria, etc.), bem como seus respectivos aditivos e relatórios finais de prestação de contas.

O Decreto nº 7.724/2012 instituiu ainda que as entidades privadas sem fins lucrativos que receberem recursos públicos para realização de ações de interesse público também podem ser destinatárias de pedidos de acesso à informação. Os pedidos de acesso devem estar relacionados às informações referentes aos convênios, contratos, termos de parcerias, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres firmados com a Administração, e devem ser dirigidos diretamente aos órgãos e entidades públicas responsáveis pelo repasse dos recursos.

As entidades com personalidade jurídica de direito privado constituídas sob a forma de serviço social autônomo, destinatárias de contribuições, também se encontram obrigadas a prestar informações de interesse público, na modalidade de transparência ativa, nos mesmos parâmetros que os órgãos e entidades públicas. Igualmente, tais entidades devem criar Serviço de Atendimento ao Cidadão – SIC próprio, de maneira a receber pedidos de acesso à informação diretamente.

6.4.2. O objeto do direito de acesso à informação

Quando tratamos do direito de acesso à informação, há uma questão fundamental que se apresenta: o que significa propriamente “informação pública”? Que tipos de requerimentos podem ser objeto de pedidos de acesso à informação?

Para começarmos a adentrar neste tema, podemos nos usar da pirâmide de Kellher e Tierney para compreender as diferenças entre “sabedoria”, “conhecimento”, “informação” e “dados”.¹⁰⁶

FIGURA 2 • SABEDORIA, CONHECIMENTO, INFORMAÇÃO, DADOS E REALIDADES DO MUNDO



Fonte: adaptado de KELLEHER; TIERNEY (2018).

106. KELLEHER; TIERNEY. Data Science. Cambridge, MIT Press, 2018

O direito de acesso à informação garante o acesso a dados e a informações, mas não necessariamente garante acesso a níveis inferiores ou superiores da produção de conhecimento. Esse raciocínio tem duas implicações: em primeiro lugar, não há necessidade de concessão de elementos pré-dados, ou seja, elementos sobre o mundo que não são coletados ou filtrados por órgãos e entidades públicas.

Ou seja, não existe uma *obrigação geral* direcionada ao poder público de coletar ou produzir qualquer tipo de informação. Entretanto, se houver uma obrigação legal ou regimental de produzir as informações, elas têm que ser produzidas. Por exemplo, o art. 30 da LAI obriga órgãos e entidades a produzir as seguintes informações:

- I - rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 (doze) meses;
- II - rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura;

Nesses casos, como há uma obrigação de produção de dados e informações, o Estado não pode negar acesso a elas, por qualquer argumento que seja. Essa obrigação de produzir dados existe em diversos outros casos, como, por exemplo, a obrigação que compete ao Comando da Aeronáutica de produzir informações acerca dos passageiros de voos oficiais (art. 6º, IV, Decreto nº 10.267/2020).

Há também outras hipóteses em que o Estado possui obrigação de produzir informações. A Corte Interamericana de Direitos Humanos, por exemplo, já afirmou que o Estado tem a obrigação de produzir informações estatísticas desagregadas a respeito de grupos de pessoas vulneráveis. Ou seja, aqui, a Corte enxerga o dever estatal de produzir informações como um dever de proteção estatal. Vejam o teor da decisão:

A obrigação do Estado de adotar medidas positivas para resguardar o exercício dos direitos sociais tem importantes derivações, por exemplo, no que diz respeito às informações estatísticas que o Estado deve produzir. A produção de informação devidamente desagregada (...) não é apenas um meio para garantir a efetividade dos direitos, desde essa perspectiva, nem apenas um meio para garantir a efetividade de uma política pública, mas uma obrigação indispensável para que o Estado possa cumprir com o seu dever de oferecer a esses setores atenção especial e prioritária. A título de exemplo, a desagregação de dados referentes a sexo, raça ou etnia constitui uma ferramenta imprescindível para iluminar problemas de desigualdades.¹⁰⁷

Portanto, em alguns casos, quando se tratar de proteção de grupos minoritários ou vulneráveis, é possível argumentar que existe uma obrigação de produzir certas informações mesmo que inexistam uma obrigação legal propriamente dita. A Comissão Interamericana também já assentou esse entendimento em uma demanda que lhe foi dirigida do Equador. Nesse caso, a Comissão ressaltou a necessidade de assegurar o direito de informação “para um adequado exercício do controle democrático e da gestão estatal a respeito das atividades de exploração de recursos naturais em comunidades indígenas, assunto de evidente interesse público.”¹⁰⁸

Em suma, como regra geral, não é exigível que o Estado produza informações, mas há hipóteses em que, por múltiplos fundamentos legais implícitos ou explícitos, o Estado tem sim a obrigação de produzir informações. Além disso, tampouco é exigível, de maneira geral, que o poder público produza conhecimento (ou seja, que ele agregue informações da forma como o cidadão deseja).

107. CIDH, Delineamento para a elaboração de indicadores de progresso em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais., 19/07/2018.

108. CIDH, Demanda de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Corte contra el Estado de Ecuador. Caso n. 12.465, 2010

Ainda a respeito do objeto acerca do qual incide o direito de acesso à informação, é importante também diferenciar *informação pública* (sobre a qual recai o direito de acesso) e *documento público*, que é um conceito mais restrito. Todo documento público é uma informação pública, mas há informações que não são propriamente ou tecnicamente *documentos*. O termo “informação pública” é mais abrangente do que o termo “documento público”. Por exemplo, o acesso à informação pode abranger fotografias, vídeos, gravações de voz, mesmo que não sejam estritamente considerados *documentos*, no sentido arquivístico da palavra.

Vale relembrar a própria decisão do Supremo Tribunal Federal que determinou a liberação de gravações de vídeo de reunião ministerial de interesse público. No caso, um ex-ministro de Estado solicitara acesso à gravação de reunião ministerial ocorrida no dia 22/04/2020, no Palácio do Planalto. O STF decidiu, na ocasião, que o direito à intimidade e privacidade dos participantes da reunião não deveria prevalecer sobre o postulado constitucional da publicidade. Ademais da não prevalência da privacidade, a inexistência de comprovação de que a divulgação da gravação poderia gerar danos à segurança nacional foi também um dos fundamentos da decisão de divulgação das gravações.

Para o min. Celso de Mello, revelar a gravação de uma reunião travada por agentes públicos é importante e necessário para que os cidadãos possam identificar, verificar e compreender as razões que movem os agentes públicos, e, com isso, poder avaliar sua conduta:

[Há que se ter presente que o novo estatuto político brasileiro – que rejeita o poder que oculta e que não tolera o poder que se oculta – consagrou a publicidade dos atos e das atividades estatais como valor constitucional a ser observado (RTJ 139/712-732, Red. p/ o acórdão Min. CELSO DE MELLO), inscrevendo-a, em face de sua alta significação, na própria declaração de direitos e garantias fundamentais reconhecidos e assegurados pela Constituição da República aos cidadãos em geral. Na realidade, os estatutos do poder, em uma República fundada em bases democráticas, não podem privilegiar o mistério, porque a supressão do regime visível de governo – que tem na transparência a condição de legitimidade de seus próprios atos e resoluções – sempre coincide com os tempos sombrios em que declinam as liberdades e transgridem-se os direitos fundamentais dos cidadãos.¹⁰⁹

Mas, se até mesmo gravações de vídeo ou de imagens podem ser consideradas “informações” para fins de acesso público, o que pode ser considerada uma informação pública, exatamente? Ainda que não tenhamos uma definição conceitual talvez muito precisa sobre o termo, o art. 7º da Lei de Acesso à Informação, em seus incisos II, III, V, VI e VII, nos traz um parâmetro para delimitar conceitualmente este tipo de informação.

Pode-se ser considerada uma informação pública, do ponto de vista da sua produção e custódia, aquela contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos, bem como a informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado.

Do ponto de vista substantivo, a informação pública é aquela que versa sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços; que é pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; bem como a informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos e ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos

109. Supremo Tribunal Federal. Inquérito n.. 4.831, julgado em maio de 2020

órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

Essas discussões se mostram relevantes em um mundo contemporâneo em que informações públicas podem estar contidas até mesmo em computadores pessoais de agentes públicos, ou até mesmo, como os recentes escândalos norte-americanos têm demonstrado, podem estar até mesmo na casa pessoal do Presidente da República.¹¹⁰ Essa localização física ou virtual das informações não importa para caracterizá-las como informações de interesse público ou não.

Ainda sobre objeto do direito de acesso, o que ocorre quando uma parte do documento solicitado é de livre acesso e outra é de acesso restrito? Nesse ponto podemos acionar o art. 7º, § 2º da Lei n. 12.527/2011, que dispõe que “quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.”

6.5. Regime de restrições ao direito de acesso à informação

O direito de acesso à informação, no entanto, possui natureza relativa, visto que o seu grau de proteção não se estende a todo o seu escopo, ou seja, o nível de salvaguardas aplicadas à proteção da garantia fundamental é mais limitado que o seu âmbito de proteção.¹¹¹ A análise sobre a aplicabilidade das normas de transparência pública, dessa maneira, depende da interação entre o escopo do direito de acesso à informação e as limitações gerais ou específicas impostas ao seu exercício.¹¹² A eficácia do direito de acesso à informação, dessa forma, encontra limites e restrições oriundos do próprio texto constitucional ou de ato normativo infraconstitucional diretamente derivado da Constituição Federal.

A Lei de Acesso à Informação, nesse sentido, além de regulamentar o direito de acesso a informações produzidas e custodiadas por órgãos e entidades públicas, também disciplina o regime geral de proteção às informações e dados custodiados pelo Estado. O art. 6º, inciso III da LAI, dessa forma, estabelece que cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

No entanto, conforme já destacado, o regime de restrições de acesso a informações deve sempre ser interpretado de maneira restritiva, levando-se em consideração a existência do interesse público preponderante na publicidade das ações governamentais e o caráter fundamental do direito de acesso à informação, insculpido no rol do art. 5º da Constituição Federal. A LAI estabelece, assim, parâmetros legais que regulamentam a necessidade de proteção de informações sensíveis que se encontram custodiadas pelo Estado, estando as exceções à publicidade legitimadas em outros valores e direitos igualmente relevantes e constitucionalmente protegidos, os quais, ao colidirem com o princípio da publicidade, afastam a sua incidência.

A restrição de acesso deve limitar-se, dentro do possível, apenas às partes legalmente protegidas do documento solicitado, nos termos do §2º do artigo 7º da LAI, segundo o qual “quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à

110. Veja-se nesse

sentido as recentes notícias sobre informações classificadas encontradas na residência oficial do atual Presidente norte-americano, Joe Biden: The Guardian, “Justice Department finds more classified documents at Joe Biden’s home”, 22 jan 2023 <https://www.theguardian.com/us-news/2023/jan/22/justice-department-finds-more-classified-documents-at-joe-bidens-home>

111. BARAH, Aharon. Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations. Cambridge: Cambridge University Press, 2012

112. BLANKE, Hermann; PERLINGUEIRO, Ricardo. Essentials of the Right of Access to Public Information: an Introduction. Heidelberg: Springer, 2018, v. 1, p. 1-68

parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo". Trata-se da aplicação do princípio da máxima divulgação, em que a transparência deve ser percebida como regra geral e, o sigilo, como exceção. Garante-se, assim, a devida transparência a documentos de interesse público, ao mesmo tempo em que se resguardam informações sigilosas e pessoais, nos termos do artigo 6º, inciso III da Lei de Acesso à Informação.

A Lei de Acesso à informação, desse modo, dispõe três bases legais que, quando devidamente comprovadas, autorizam a restrição de acesso a informações produzidas ou custodiadas por órgãos e entidades públicas, em razão da sua natureza sensível: informações classificadas (art. 23), informações restritas devido à existência de sigilo legal específico (art. 22), e informações pessoais relativas à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem de terceiros pessoas (art. 31).

Além disso, as normas que regulamentam o acesso à informação no governo federal instituem hipóteses legais que, embora restrinjam o direito de acesso a documentos públicos, não impõem limites legais de natureza material. Trata-se das hipóteses de restrição de acesso aos documentos preparatórios e os limites impostos no art. 13 do Decreto nº 7.724/2012.

6.5.1. Das informações classificadas

O art. 23 da Lei nº 12.527/2011 determinou de maneira taxativa as informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, ou seja, suscetíveis ao ato administrativo de taxação. Consideram-se, assim, informações classificadas aquelas submetidas temporariamente à restrição de acesso público, em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado, as informações que se enquadram nos incisos do referido dispositivo legal.

Para classificar determinada informação, a Administração deve, necessariamente, enquadrar o sigilo em alguma dessas hipóteses legais, não havendo possibilidade de classificação com base em outros fundamentos legais. Ademais, o ato que classificar a informação, em qualquer grau de sigilo, deve ser formalizado em Termo de Classificação de Informações – TCI, documento que é pressuposto de existência e validade do ato classificatório de informação. Portanto, a restrição de acesso a documentos contida no art. 23 da LAI somente produz efeitos jurídicos após a produção do respectivo TCI, sem o qual não se pode falar em restrição de acesso por classificação. Ademais, cumpre ao agente público demandado pelo acesso à informação classificada informar o fundamento legal da classificação, a autoridade que a classificou e o código de indexação do documento classificado, conforme prevê o art. 19, § 1º do Decreto nº 7.724/2012, além das instruções para apresentação de pedido de desclassificação da informação, com indicação da autoridade classificadora que o apreciará.

As informações classificadas são dotadas de restrição de acesso por tempo limitado, a depender do grau de sigilo imposto pela autoridade competente, no momento de produção do seu termo de classificação. As informações podem ser classificadas como reservadas (até 5 anos), secretas (até 15 anos) e ultrassecretas (até 25 anos). Apenas as informações classificadas no grau ultrassecreto podem ter a sua restrição de acesso prorrogada por igual período. O tempo de restrição de acesso deverá levar em consideração o interesse público da informação, os riscos eventuais de sua divulgação extemporânea e utilizará o critério menos restritivo possível.

Verifica-se que a discricionariedade do agente público quanto à possibilidade de classificação de informações sigilosas reside apenas na determinação do risco inerente à divulgação de determinado documento que se enquadre dentro das hipóteses trazidas pelo dispositivo supracitado, bem como no grau de sigilo imposto à informação, respeitados os critérios do artigo 24, §5º da LAI. Assim, por exemplo, nem toda informação que se refira às relações internacionais do país deverá ser classificada, visto que nem todos os documentos relativos à política internacional brasileira possuem

natureza sensível. A mesma lógica deve ser observada nas demais bases legais que permitem a classificação de informações, inclusive no que se refere às informações referentes a atos de gestão do Presidente da República.

De todos os modos, o acesso a documentos desclassificados, seja por decisão da autoridade classificadora competente, seja por decurso de prazo, deve ser autorizado imediatamente. Essa é a ordem expressa do § 4º do art. 24: “Transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público.” Autoriza-se, contudo, o tarjamento de informações contidas no documento que sejam protegidas por hipóteses autônomas de sigilo, como sigilo fiscal, empresarial, profissional, proteção da intimidade, etc. Dessa maneira, é importante que os órgãos e entidades públicas que, em razão da especificidade de suas competências, produzam grande quantidade de informações classificadas, procurem instituir grupos de trabalho que regularmente providenciem o exame das informações desclassificadas, de maneira que elas possam ser devidamente publicadas após eventual processo de tratamento.

Por fim, no que se refere à classificação de informações, deve-se destacar que os procedimentos para realizar um pedido de acesso a informação e para solicitar a desclassificação de documentos não se confundem, visto que possuem ritos legais diferentes. Deve-se destacar, nesse sentido, o texto da Súmula CMRI nº 04/2015, segundo o qual “O pedido de desclassificação não se confunde com o pedido de acesso à informação, sendo ambos constituídos por ritos distintos e autuados em processos apartados. Nos termos dos artigos 36 e 37 do Decreto 7.724, de 2012, o interessado na desclassificação da informação deve apresentar o seu pedido à autoridade classificadora, cabendo recurso, sucessivamente, à autoridade máxima do órgão ou entidade classificadora e, em última instância, à CMRI”.

A Controladoria-Geral da União, portanto, não possui competência para analisar pedidos de desclassificação de informações impetrados a outros órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, uma vez que não participa do fluxo inerente aos pedidos de desclassificação de informações, nos termos dos arts. 36 e 37 do Decreto nº 7.724/2012. No entanto, no exercício do poder-dever de monitorar a implementação da LAI, a Controladoria-Geral da União deve zelar para que o ato de classificação não se dê de maneira arbitrária, instituindo critérios que balizem, de forma objetiva, o alcance e os limites para a classificação dentro das hipóteses previstas no art. 23 e no §2º do art. 24 da LAI, bem como para outras hipóteses de classificação e formas de restrição de acesso à informação. De qualquer forma, é essencial que todos os órgãos atentem para a necessidade de serem cautelosos ao utilizar-se da prerrogativa de classificar informações, pois há evidências de que alguns órgãos (não apenas no Executivo Federal, mas também outros Poderes e em outros níveis da federação) tem-se utilizado dessa prerrogativa de maneira excessiva.¹¹³

6.5.2. Da restrição de acesso em virtude de hipótese autônoma de sigilo

A restrição de acesso a informações protegidas por hipótese de sigilo prevista em lei encontra-se enunciada no artigo 22 da Lei nº 12.527/2011, segundo o qual o disposto na LAI não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça, nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.

113. CUNHA FILHO, Marcio C. Transparência, classificação de informações e descentralização decisória: a normalização do segredo por parte dos entes subnacionais brasileiros. *Ciência da Informação* (online) v. 50, p. 53-68, 2021; CUNHA FILHO, Marcio C.; ANTUNES, L. F. T. Regime legal de classificação de informações no Brasil: problemas teóricos, empíricos e (in)compatibilidade com a ordem jurídica democrática. *Cadernos Ebape.BR* (FGV), v. 19, p. 138-151, 2021.

O Decreto nº 7.724/2012, por conseguinte, estabelece que o acesso à informação disciplinada pela norma reguladora não se aplica (i) às hipóteses de sigilo previstas na legislação, como fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, comercial, profissional, industrial e segredo de justiça; e (ii) às informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, na forma do §1º do art. 7º da Lei nº 12.527, de 2011.

Ao contrário do que ocorre com as informações classificadas, a restrição de acesso a informações cuja publicidade se encontra limitada por legislação específica não prescinde da produção de ato administrativo subsequente para produzir os seus efeitos. Outra característica que difere esta base legal daquela das informações classificadas é que o termo final da restrição de acesso em leis específicas não depende necessariamente de um lapso temporal pré-definido pela Administração Pública. Há restrições decorrentes de lei específica, por exemplo, cujo termo final é um evento ou a cessação de uma condição, assim como há hipóteses de restrição sem evento claro que o defina.

A restrição de acesso a informação em virtude de determinação legal, no entanto, deve ser feita de maneira equilibrada. Primeiramente, não é qualquer ato normativo que pode ensejar a restrição de acesso a documentos com base no art. 22 da LAI, mas apenas as normas infraconstitucionais de posição hierárquica igual ou superior à Lei nº 12.527/2011. Não se pode, portanto, admitir a restrição de acesso a documentos e por meio de decretos, portarias ou outras espécies de atos normativos.

Conforme preceitua Talus,¹¹⁴ no caso da análise da incidência de sigilos legais autônomos, é preciso examinar, ademais, se o documento solicitado contém o tipo de informação que se encontra protegido por norma legal específica. Não basta, por exemplo, que se determine a negativa de acesso a um parecer jurídico, com fundamento no sigilo profissional do advogado, mas é necessário que se comprove que o documento solicitado possui de fato informações que se encontram salvaguardadas pela relação cliente-advogado. Do mesmo modo, deve-se averiguar se a divulgação do documento causaria danos ao valor normativo protegido pela cláusula de restrição. Se a divulgação do documento não for capaz de afetar os direitos protegidos pela hipótese de sigilo, não haverá que se falar em restrição de acesso. Cabe ao órgão solicitado, assim, avaliar as consequências da divulgação da informação, de modo a assegurar a legalidade da negativa de acesso. Por fim, o escopo da restrição de acesso determinado por hipótese legal deve ser interpretado de maneira restrita, limitando-se aos exatos termos da redação do enunciado legal.

6.5.3. O tratamento das informações pessoais relativas à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem, nos termos do artigo 31 da Lei nº 12.527/2011

Informação pessoal, conforme o inciso IV do artigo 4º da Lei nº 12.527/2011, é aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável. Entende-se por pessoa natural a pessoa física, ou seja, o indivíduo. Os contornos mais relevantes desse conceito são apresentados pelo artigo 31 da Lei de Acesso à Informação, o qual foi regulamentado pelos artigos 55 a 62 do Decreto nº 7.724/2012. Conforme exposto em item anterior deste parecer, o artigo 31 da LAI não protege toda e qualquer informação pessoal, mas apenas aquela com potencial de vulnerar os direitos de personalidade, tais como definidos no artigo 5º, X da Constituição Federal. No núcleo desse conjunto de dados, estaria o que se denominou, com amparo na doutrina existente, a informação pessoal sensível. Ou seja, aquela informação que viola o direito de autodeterminação da imagem ou que possa levar a que terceiros adotem ações discriminatórias contra o titular daquele dado.⁴⁴ Dessa forma, a restrição ao direito à intimidade e à vida privada apenas se justifica quando necessária para assegurar a proteção de

114. TALUS, Anu. From Simply Sharing the cage to living together: reconciling tech right of public access to documents with the protection of personal data in European legal framework. Doctoral dissertation. Faculty of Law of the University of Helsinki. Helsinki, 2019.

outros direitos fundamentais ou bens constitucionais relevantes, de modo que é, em geral, no conflito com outros direitos que se pode, em cada caso, avaliar a legitimidade constitucional da restrição.

A CGU, diante disso, deve construir entendimentos segundo os quais a restrição ao fornecimento de informações pessoais ocorre apenas quando a sua divulgação puder causar dano relevante à privacidade e à integridade moral ou física do seu titular. Havendo a possibilidade de divulgação de dados pessoais de terceira pessoa pela Administração, deve-se observar também a existência de interesse público relevante na sua divulgação, no contexto em que a informação foi produzida e na posição ocupada pelo titular da informação na sua relação com o Poder Público. Assim, a natureza da relação que o indivíduo mantém com o Estado, o interesse público preponderante nas informações produzidas no âmbito dessa relação e o potencial de dano a garantias individuais do titular das informações são fatores relevantes na análise sobre a possível divulgação de dados pessoais de terceiros.

Nesse sentido, pode-se lembrar um caso recente julgado pela CGU, que havia sido inicialmente negado pelo órgão ao qual se dirigiu o pedido de acesso. Nesse caso, pedia-se acesso a telegramas enviados pelo Itamaraty a respeito de um brasileiro que fora morto quando se encontra sob custódia da autoridade estrangeira. Ainda que levando em consideração que o telegrama continha informações pessoais acerca do falecido, a CGU decidiu que, nesse caso, que “a preservação da honra e da imagem do brasileiro morto se dá não por meio da ocultação das informações sobre as circunstâncias que levaram à sua morte; pelo contrário, a transparência acerca dessas circunstâncias é o que poderá contribuir para devolver ao brasileiro falecido parte de sua dignidade, para que as condições de sua morte sejam devidamente conhecidas, apuradas e eventualmente encaminhadas para responsabilização.”¹¹⁵

6.5.4. Documento preparatório: regime temporalmente limitado de restrição de acesso

A restrição de acesso aos documentos preparatórios é prevista na Lei de Acesso à Informação e repisada pelo Decreto nº 7.724/2012. Nos termos do artigo 3º, XII, do Decreto nº 7.724/2012, considera-se documento preparatório o documento formal utilizado como fundamento da tomada de decisão ou de ato administrativo, a exemplo de pareceres e notas técnicas.

O artigo 7º, §3º da Lei de Acesso à Informação, desse modo, estabelece que o direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo é assegurado com a edição do ato decisório respectivo. É um regime de restrição de acesso limitado temporalmente à tomada de decisão da autoridade administrativa competente para a edição do ato. Após a publicação da decisão embasada pelo documento preparatório, este se torna de acesso público.

A restrição de acesso ao documento preparatório visa, sobretudo, proteger a regularidade dos procedimentos administrativos e judiciais em curso, de modo a evitar que a divulgação extemporânea de documentos possa prejudicar o próprio ato ou decisão a ser tomada pela autoridade pública competente.

As normas de transparência não proíbem a disponibilização de documentos de natureza preparatória antes da edição do ato decisório ao qual o documento solicitado se vincula. A restrição de acesso ao documento preparatório é legítima apenas quando verificado que a publicidade causaria prejuízos ao próprio ato/decisão ao qual o documento solicitado se vincula. Assim, a negativa de acesso a documentos preparatórios pode ser utilizada quando o ato ou a decisão sejam, de alguma forma, prejudicados pela transparência.

115. Brasil. Controladoria-Geral da União. Recurso de acesso à informação n. 09002.001968/2022-21, julgado em 17/01/2023

A restrição de acesso a documentos contidos em procedimentos administrativos em curso é recomendável, portanto, apenas quando a divulgação do objeto do pedido de acesso à informação puder frustrar a própria finalidade do procedimento ao qual se encontra vinculado ou eventuais expectativas dos administrados. Trata-se de cautela necessária para zelar pela segurança jurídica e pela confiança dos administrados. De qualquer forma, uma vez tomada a decisão administrativa ou editado o ato decisório respectivo, o documento preparatório torna-se automaticamente passível de acesso público, nos termos do artigo 7º, § 3º, da Lei nº 12.527/2011, devendo-se ser observada apenas a existência de outras hipóteses legais de restrição de acesso presentes na legislação. A indefinição de ato ou decisão administrativa clara e inequívoca que ponha termo à restrição de acesso à informação impede o seu enquadramento no conceito legal de documento preparatório.

Prosperando-se entendimento contrário, estar-se-ia considerando a existência de restrição de acesso à informação de natureza preparatória sem limite temporal específico. Desse modo, a falta de indicação de ato ou decisão administrativa específica afasta a incidência da restrição de acesso embasada no artigo 7º, §3º da LAI.

6.5.5. Hipóteses de restrição em virtude da incapacidade operacional do Estado: o artigo 13 do Decreto nº 7.724/2012

O art. 13 do Decreto 7.724 de 2012, a fim de impor certos limites à utilização inadequada do canal aberto pela Lei de Acesso à Informação, dispôs que, no âmbito do Poder Executivo Federal, não serão aceitos pedidos genéricos; desproporcionais ou desarrazoados; ou que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade.

É evidente a indeterminação dos conceitos em questão. Entretanto, a abertura do conceito é importante na sua aplicação, pois o legislador jamais conseguiria ser exaustivo no inventário das hipóteses em que o pedido seria genérico, desarrazoado, desproporcional etc. Com base na experiência internacional e em casos concretos, a CGU adotou, no Parecer n.º 3102, de 19/08/2016.¹¹⁶ A partir deste parecer referencial, a CGU seguiu, em diversos precedentes, as seguintes definições a respeito dos conceitos abertos dispostos no art. 13 do Decreto 7.724/2012:

Entende-se como pedido genérico aquele que não cumpra o requisito da especificidade, ou, noutras palavras, que não possua um indexador válido - que permita ao servidor responsável identificar a informação requerida, de modo a diligenciar no sentido de atendê-la.

O enquadramento de um pedido como desarrazoado parte de uma análise de natureza qualitativa, por meio da qual se revela uma incompatibilidade intrínseca entre o objeto da demanda e a razão pública dirigida ao bem comum - ou seja, a demanda excede os limites impostos pelos princípios gerais do direito e pelo meio social com que o direito de acesso a informação dialoga. Trata-se de pedidos que vão de encontro ao espírito da própria Lei, e, em última instância, do interesse público, não constituindo manifestações legítimas do direito de acesso a informação. Exemplificando, pedidos que solicitem a planta de um presídio ou do Banco Central são desarrazoados, pois ultrapassarem os limites do que poderia ser considerado como aceitável num contexto social, beirando o absurdo. Para facilitar a compreensão, expomos abaixo algumas categorias/situações em que um pedido pode ser considerado como desarrazoado:

a. Pedidos desrespeitosos – são aqueles pedidos que, apesar de conterem uma solicitação de informação, são redigidos em tom insultoso, acusativo, depreciativo ou ofensivo, especialmente nos casos em que são direcionados a servidores identificados.

116. Disponível em <<http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/layouts/15/DetalhePedido/DetalhePedido.aspx?nup=00075000195202076>>

b. Pedidos obsessivos – têm por efeito ou intenção sobrecarregar a capacidade do órgão/entidade, com objetivo de prejudicar suas operações. Ocorre quando várias pessoas, de modo coordenado, ou uma pessoa, de forma contínua, agem de modo a desorganizar as funções do órgão ou entidade. Os pedidos obsessivos, em geral, se analisados isoladamente, poderiam ser considerados razoáveis; no entanto, postos em contexto, caracterizam-se pela ausência de razoabilidade devido a existência de várias solicitações realizadas de modo coordenado ou sucessivo. Exemplos: 1) Vários integrantes do cadastro reserva de um concurso se organizam em um fórum da internet para protocolar centenas de pedidos de acesso à área para qual prestaram o concurso, de modo a gerar uma demanda artificial por novos servidores. 2) Um servidor exonerado, querendo se vingar de seu antigo chefe, protocola centenas de pedidos de informação para a área na qual trabalhava.

c. Pedidos frívolos – trata-se de solicitações jocosas, sarcásticas ou que objetivam expor o órgão ou entidade ao ridículo. Não têm fundamentação ou propósito razoável, caracterizam-se pela falta de seriedade ou senso. Exemplos: 1) cidadão pergunta como poderia fazer para mudar seu status civil de solteiro para casado, anexando foto de um homem mandando beijo em frente a um espelho. 2) No Reino Unido, um órgão recebeu a seguinte solicitação “Quais os dispositivos vigentes para o caso de uma invasão de zumbis? Após ter assistido a vários filmes, me parece óbvio que os preparativos para um evento como esse são insuficientes e os conselhos de todo o Reino Unido devem estar preparados.”

O pedido desproporcional, por sua vez, demanda análise de caráter quantitativo. Resta configurado o pedido desproporcional quando o atendimento dele venha a acarretar danoso esforço da Administração Pública e, conseqüentemente, dano à coletividade, tais como atrasos no cumprimento de outras atividades essenciais da instituição pública, cerceamento de direitos fundamentais de outros cidadãos ou até mesmo inviabilização do serviço de acesso à informação. A demonstração, em concreto, de potenciais danos, deve ser feita pela indicação do impacto em sua atividade e no direito de terceiros, detalhando quantas horas despenderia para disponibilizar a informação, o quantitativo de servidores capacitados para a realização do trabalho, dentre outros esclarecimentos objetivos que possam caracterizar o ônus excessivo do Estado. De todo modo, caso um pedido seja enquadrado como desproporcional, constitui boa prática que as instituições demandadas busquem auxiliar o cidadão no sentido de reduzir o escopo do pedido, de modo a possibilitar o exercício do direito dentro dos limites permitidos.

A avaliação sobre desproporcionalidade do pedido não pode se dar, como por vezes se procede de forma errônea, em uma perspectiva meramente de se evitar uma sobrecarga de trabalho ao Estado. Deve-se ter claro que aquele que se busca proteger de eventual dano é o cidadão, não o Estado. Ademais, no que se refere a direitos fundamentais, é mandatório que Administração diligencie no sentido de adequar seus processos a fim de garantir esses direitos – é vedado a esta, portanto, furtar-se a esse dever simplesmente porque isso poderia atrapalhar suas tarefas rotineiras (o que, em última análise, é sempre uma consequência quando se passa a reconhecer a novos direitos).

Ao mencionar pedidos que “exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade”, o Decreto esclarece, na verdade, os limites do próprio conceito de informação definido pelo inciso I do art. 4º da LAI: “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”. Por meio desse dispositivo (completo em seu sentido pelo parágrafo único do art. 13),

estabelece-se a necessidade de entregar a informação bruta, caso o órgão não a detenha no formato requerido pelo solicitante, ou de indicar, caso a solicitação não esteja inscrita em sua competência, o órgão ou entidade responsável para tanto.

- a. A primeira parte do inciso estabelece que não serão aceitos pedidos que exijam “trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações”. Na verdade, apenas detalha um pressuposto lógico do direito que é tutelado pela norma – o direito de acessar informações em formatos “existentes” – ou seja, não há obrigação do Estado de agregar informações da forma como o cidadão deseja.
- b. A segunda parte indica que não serão aceitos pedidos que exijam “serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade”. Trata-se de uma impossibilidade fática de se diligenciar no sentido de entregar a informação solicitada, já que esta se situa fora da competência do órgão ou entidade.
- c. É de ser observada a ressalva contida na norma, no sentido de que o órgão ou entidade deverá, caso tenha conhecimento, “indicar o local onde se encontram as informações a partir das quais o requerente poderá realizar a interpretação, consolidação ou tratamento de dados”, ou, quando não tenha competência de produzir ou tratar os dados solicitados, indicar, caso tenha conhecimento, o órgão ou entidade que possua tal informação.

7. CONCLUSÕES

Este trabalho buscou consolidar entendimentos sobre a Lei de Acesso à Informação, em especial quanto aos quatro temas presentes no despacho por meio do qual o Presidente da República determinou a revisão de atos referentes à aplicação da lei. Para tanto, foram identificados 168 casos emblemáticos já resolvidos no âmbito da CGU, bem como foi feita revisão bibliográfica sobre o assunto.

O tema dados pessoais é objeto de interpretações equivocadas que consideram a existência de qualquer dado pessoal justificativa para a negativa de acesso. A LAI sujeita a restrições apenas informações pessoais sensíveis, que possam vir a prejudicar a intimidade, honra e imagem do seu titular. Mesmo a existência dessa categoria de dados não é motivo para se negar acesso a todo o conteúdo do documento que a contenha. Assim, este trabalho buscou reforçar que o art. 31 da LAI não pode ser usado como justificativa para negar, de forma indiscriminada, acesso a dados como: títulos acadêmicos e documentos entregues como requisito para acesso a cargo ou função pública e registros de vídeo referentes a processos de concurso público; procedimentos administrativos disciplinares de agentes públicos civis ou militares; informações pessoais de agentes públicos agindo nessa condição (e.g. identidade de servidores que produziram determinado documento); expedientes telegráficos diplomáticos; registros de entrada e saída de prédios públicos e residências oficiais, dentre outros tratados neste documento.

Quando se trata de informações cuja divulgação possa colocar em risco a segurança do Presidente, do Vice-Presidente e de seus familiares, a LAI possibilita a classificação em grau de sigilo reservado enquanto durar o mandato. Nos últimos anos, foram classificadas com base no dispositivo diversas informações sobre registros de entrada e saída de prédios públicos e residências oficiais; gastos em eventos e viagens e gastos com cartão de pagamentos do governo federal. A LAI não comporta restrições indiscriminadas, é preciso que eventual classificação seja feita de modo cauteloso, restringindo-se o acesso apenas àquelas informações que de fato ponham em risco a segurança das autoridades e de seus familiares.

Do mesmo modo, a classificação com base na chamada segurança nacional, ou segurança da sociedade e do Estado, conforme termo empregado pela LAI, deve ser efetuada com parcimônia, para não prejudicar o direito fundamental de acesso à informação. Outro ponto importante que deve ser observado pelos órgãos é a abertura de informações desclassificadas, após ato da autoridade ou decorrido o prazo de classificação.

A impossibilidade de sigilo eterno é assunto destacado ao analisar o tema proteção de atividades de inteligência. Este estudo mostrou que existem controvérsias quanto à restrição de informações sobre a matéria, regulada pela Lei nº 9.883/1999, que institui o Sistema Brasileiro de Inteligência – SISBIN e cria a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN. Há alegações de que a lei constitui hipótese legal específica de sigilo, o que afastaria os prazos máximos de sigilo previstos na LAI. O entendimento diverge do posicionamento da CGU de que a LAI estabeleceu um novo marco normativo sobre o tema. É preciso, pois, manter o debate para uniformizar os entendimentos.

Após quase 11 anos de aplicação da Lei de Acesso à Informação no Brasil, os inúmeros estudos sobre a matéria e o conhecimento adquirido por meio da análise de mais de 15 mil recursos pela CGU fornecem fundamentos sólidos para avançar na elaboração de entendimentos sobre a lei. Com as reflexões trazidas neste documento e os 12 enunciados propostos, espera-se contribuir para orientar agentes públicos e assim assegurar uma aplicação mais efetiva da lei e o cumprimento do princípio de que a transparência é a regra e o sigilo, a exceção.

ANJULI TOSTES FARIA

Auditora Federal de Finanças e Controle

FABIANA NEPOMUCENO

Servidora Pública Federal

JORGE ANDRÉ FERREIRA FONTELLES DE LIMA

Auditor Federal de Finanças e Controle

MARCIO CUNHA FILHO

Auditor Federal de Finanças e Controle

ROBERTO KODAMA

Auditor Federal de Finanças e Controle

