

CENTRO UNIVERSITÁRIO AUTÔNOMO DO BRASIL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

RICARDO JOSÉ FEITEN

**SEGREDOS DE ESTADO: A RESTRIÇÃO ARBITRÁRIA DO ACESSO À  
INFORMAÇÃO PÚBLICA COM FUNDAMENTO NA SEGURANÇA NACIONAL**

CURITIBA,  
2021

RICARDO JOSÉ FEITEN

**SEGREDOS DE ESTADO: A RESTRIÇÃO ARBITRÁRIA DO ACESSO À  
INFORMAÇÃO PÚBLICA COM FUNDAMENTO NA SEGURANÇA NACIONAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* (Mestrado) em Direitos Fundamentais e Democracia do Centro Universitário Autônomo do Brasil - UniBrasil, como requisito à obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Schier

CURITIBA,  
2021

**RICARDO JOSÉ FEITEN**

**SEGREDOS DE ESTADO: A RESTRIÇÃO ARBITRÁRIA DO ACESSO À  
INFORMAÇÃO PÚBLICA COM FUNDAMENTO NA SEGURANÇA NACIONAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação stricto sensu (Mestrado) em Direitos Fundamentais e Democracia do Centro Universitário Autônomo do Brasil - UniBrasil, como requisito à obtenção do grau de Mestre em Direito.

**Data de aprovação: 20 de maio de 2021**



---

Prof. Dr. Paulo Ricardo Schier  
(presidente - PPGD UNIBRASIL)



---

Prof. Dr. Bruno Meneses Lorenzetto  
(membro – PPGD UNIBRASIL)



---

Profa. Dra. Amélia Sampaio Rossi  
(membro – PUC/PR)

## AGRADECIMENTOS

Sou um sujeito de privilégios.

O privilégio de ter nascido em uma família que tem a educação como valor supremo. Agradeço a eles, Dário, Iria, Cristiane, Vilson, Mirtes e Mara pelo apoio e compreensão.

O privilégio de ter ao meu lado uma companheira para a vida, em todas as suas esferas – amor, amizade e pesquisa! Obrigado por me incentivar a ir além e, mesmo doutorando, tirar um tempo para ouvir um juridiquês. Que em breve o Direito à Cidade e o Direito Urbanístico nos seja um tema em comum.

O privilégio de ter amigos ao meu lado. Agradeço a meu compadre Chrystyen pelas horas disponibilizadas para ouvir e ler sobre o acesso à informação pública – sempre com muito café! Meu agradecimento também ao Professor Levi Hülse, que muito colaborou nesta caminhada.

O privilégio de servir ao público em uma instituição que me possibilitou crescer e atuar no tema. Ao Ministério Público Federal agradeço a possibilidade de ter participado do projeto Ranking Nacional dos Portais da Transparência.

O privilégio de, mesmo morando no interior, ter acesso à educação de excelência. Ao UNIBRASIL e UNIGUAÇU meu agradecimento pela oferta do MINTER, oportunizando a interiorização da educação de qualidade.

O privilégio de ter passado por uma experiência internacional. À Universidad Pablo de Olavide meu agradecimento por ter colaborado com esta pesquisa através da oferta de bibliografia e do curso Fundamentos Críticos: Los Derechos Humanos como Procesos de Lucha por la Dignidad, onde pude conversar com pesquisadores de toda a América Latina, recebendo diversas indicações de leitura. Agradecimento especial aos colegas mexicanos que muito me ensinaram sobre o acesso à informação pública em seu país e da experiência de ter um órgão autônomo nessa área – uma referência a ser seguida pelos demais. Agradecimento especial também aos Professores Manuel Gándara e Edileny Tomé da Mata pela acolhida e ensinamento das ideias do mestre Joaquín Herrera Flores.

O privilégio de ter nesta caminhada um orientador cirúrgico, que, com muita calma, soube guiar um pesquisador perdido. Ao Professor Paulo Ricardo Schier minha gratidão pelos ensinamentos, paciência e incentivo em pesquisar empiricamente.

O privilégio de ter passado por uma banca de qualificação criteriosa. Aos Professores Bruno Lorenzetto e Adriana Schier meus agradecimentos pela avaliação do texto inicial e pelos apontamentos.

Que minha inicial caminhada no Direito possa contribuir de alguma forma para que os privilégios que tenho e tive possam se tornar direitos a todas e todos.

## RESUMO

O objeto de estudo desta pesquisa é o direito fundamental de acesso à informação pública, analisando-o através da perspectiva do segredo enquanto exceção no contexto do Estado Democrático de Direito. A informação pública é de titularidade do cidadão que, quando solicita acesso, está, *prima facie*, autorizado a recebê-la. Essa é a decorrência lógica de que a restrição - nesta pesquisa, o sigilo da informação -, só pode ser exceção. É ônus do Estado argumentar quando restringe o direito fundamental, respeitando os limites constitucionais, a sistemática legal e, para esta pesquisa, a proporcionalidade, isto é, partindo-se da teoria do suporte fático amplo e da teoria externa das restrições adotadas por esta pesquisa, toda informação é, *prima facie*, acessível, não existindo limites imanentes - pré-moldados pelo conteúdo do direito -, mas restrições - autorizações constitucionais, diretas ou indiretas, de intervenção, que deverão ser analisadas conforme o caso concreto. A restrição com que esta pesquisa lidou permite a intervenção no direito fundamental de acesso à informação pública quando informações sejam imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado - segurança nacional. Pela vagueza do conceito, o problema a ser investigado é saber se o Estado não está se utilizando dessa carta em branco para intervenções arbitrárias. Buscou-se na realidade empírica, através de diagnóstico no Poder Executivo Federal, verificar se as consequências práticas do acesso à informação pública não estariam contrárias ao que previu a Constituição, quando autoriza o sigilo. O objetivo geral da pesquisa, que busca responder a sua pergunta, é investigar se o Poder Executivo Federal está se utilizando da segurança nacional para negar acesso à informação pública, restringindo, assim, o direito fundamental de acesso à informação pública de forma arbitrária. Além da parte empírica, houve pesquisa exploratória, com fins qualitativos, coletando-se dados bibliográficos, legislativos e jurisprudenciais. O resultado da pesquisa é de que há uma larga história no segredo, que percorreu todo o desenvolvimento da sociedade e do Estado e que, por meio do teste empírico e aplicação da máxima da proporcionalidade, foi possível constatar o uso arbitrário da segurança nacional para negar acesso à informação pública através de decisões desproporcionais.

**Palavras-chave:** Direitos Fundamentais; Restrição de Direitos Fundamentais; Democracia; Acesso à Informação Pública; Sigilo; Segredo; ABIN.

## **ABSTRACT**

*The object of study of this research is the fundamental right of access to public information, analyzing it through the perspective of secrecy as an exception in the context of the Democratic Rule of Law. Public information is owned by the citizen who, when requesting access, is, prima facie, authorized to receive it. This is the logical consequence that the restriction - in this research, the confidentiality of information - can only be an exception. It is the burden of the State to argue when it restricts the fundamental right, respecting the constitutional limits, the legal system and, for this research, proportionality, that is, starting from the theory of broad factual support and the external theory of restrictions adopted by this research, all information is, prima facie, accessible, with no immanent limits - pre-shaped by the content of the law -, but restrictions - constitutional authorizations, direct or indirect, of intervention, which must be analyzed according to the specific case. The restriction that this research dealt with allows intervention on the fundamental right of access to public information when information is essential to the security of society and the State - national security. Due to the vagueness of the concept, the research problem is to know if the State is not using this blank card for arbitrary interventions. The empirical reality sought, through a diagnosis by the Federal Executive Branch, to verify whether the practical consequences of access to public information would not be contrary to what the Constitution predicted, when authorizing secrecy. The general objective of the research, which seeks to answer your question, is to investigate whether the Federal Executive Branch is using national security to deny access to public information, thus restricting the fundamental right of access to public information in an arbitrary manner. In addition to the empirical part, there was exploratory research, with qualitative purposes, collecting bibliographic, legislative and jurisprudential data. The result of the research is that there is a long history in the secret, that has covered all the development of society and the State and that, through the empirical test and application of the maximum proportionality, it was possible to verify the arbitrary use of national security to deny access to public information through disproportionate decisions.*

**Keywords:** *Fundamental rights; Restriction of Fundamental Rights; Democracy; Access to Public Information; Secrecy; Secret; ABIN.*

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIN - Agência Brasileira de Inteligência  
ACHPR - Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos  
CADH - Convenção Americana de Direitos Humanos  
CGU - Controladoria-Geral da União  
CIDH - Corte Interamericana de Direitos Humanos  
CNJ - Conselho Nacional de Justiça  
DUDH - Declaração Universal dos Direitos Humanos  
GSI - Gabinete de Segurança Institucional  
LAI - Lei de Acesso à Informação  
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal  
OEA - Organização dos Estados Americanos  
OGP - *Open Government Partnership*  
ONU - Organização das Nações Unidas  
PIDCP - Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos  
PROSUB - Programa de Desenvolvimento de Submarinos  
SISBIN - Sistema Brasileiro de Inteligência  
TCI - Termo de Classificação de Informação  
TICs - Tecnologias da Informação



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	9
1 DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA: PREMISSAS TEÓRICAS.....	18
1.1 ANTES DA LAI: EVOLUÇÃO LEGISLATIVA .....	24
1.2 A LAI: REGULAMENTAÇÃO DO ACESSO À INFORMAÇÃO .....	43
1.3 ALÉM DA LAI: DEMARCAÇÕES METODOLÓGICAS E RESTRIÇÕES AO DIREITO FUNDAMENTAL .....	66
2 SEGREDOS DE ESTADO .....	73
2.1 TRÊS ESFERAS INSUPERÁVEIS: <i>ARCANA NATURAE, ARCANA DEI,</i> <i>ARCANA IMPERII</i> .....	77
2.2 MODELO BUROCRÁTICO: TECNOCRACIA, AUTORREFERÊNCIA E SIGILO OFICIAL.....	91
2.3 SEGURANÇA NACIONAL: RAZÃO DE ESTADO E RESTRIÇÃO AO ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA .....	101
3 DA NORMATIVIDADE À FATICIDADE: DIAGNÓSTICO DO ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA NO PODER EXECUTIVO FEDERAL .....	109
3.1 O CENÁRIO DO E-SIC ENTRE 2012 E 2019.....	110
3.2 O CONTROLE DA RESTRIÇÃO AO ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA ATRAVÉS DA MÁXIMA DA PROPORCIONALIDADE .....	116
3.3 A ABIN E O SIGILO ETERNO.....	133
CONCLUSÃO .....	139
REFERÊNCIAS.....	144
ANEXO A – PEDIDO DE ACESSO AO COMANDO DA MARINHA .....	155
ANEXO B – RESPOSTA DO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL.....	156
ANEXO C – RESPOSTA DO MINISTÉRIO DA DEFESA.....	157
ANEXO D – RESPOSTA DO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL.....	158
ANEXO E – RESPOSTA DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL .....	159
ANEXO F – RESPOSTA DO GSI/ABIN.....	161

## INTRODUÇÃO

Informação é poder. A velha máxima se mostra cada vez mais pertinente à consolidação da Sociedade da Informação. Os *players* do mercado sabem muito bem o poder dela, tratando-a como vantagem competitiva e posicionando-a no nível estratégico de suas organizações. Ter informação é um fator de sobrevivência para as empresas e assumir o seu controle determinará a posição que a organização desfrutará no sistema capitalista - sobretudo em sua atual fase especulativa.

Em levantamento realizado pela Forbes, *The World's Largest Public Companies*<sup>1</sup>, há evidências desse cenário. Com algumas poucas exceções, as maiores companhias listadas pela publicação ou atuam no mercado financeiro (bancos, seguradoras e financeiras) ou lidam com as Tecnologias da Informação (TICs). Em ambos os casos a informação assume a centralidade do negócio, seu *core business*, tornando-se o novo ouro, em uma corrida que já apresenta seus líderes - a concentração na mão de poucos não será somente de riqueza, mas também de informação.

É com objeto de estudo centrado no mercado financeiro que o Prêmio Nobel de Economia em 2001 consagrou a pesquisa de três americanos, George Akerlof, Michael Spence e Joseph Stiglitz, acerca da análise de mercados com assimetria de informação<sup>2</sup>. A falha de mercado identificada refuta a ideia de concorrência perfeita propagada pela teoria econômica clássica, isto é, o idealizado livre mercado não garante que todos os seus participantes tenham acesso pleno às informações, ocorrendo um desequilíbrio entre os que detêm a informação, ou as melhores informações, e os que não a detêm, que acabariam deslocados à margem do mercado<sup>3</sup>. A assimetria de informação é o que move a especulação financeira, pois ter a informação, controlá-la e tirar vantagem dela antes de outro *player* garantirá a posição privilegiada de orientar para onde o mercado deve se mover. Reter a informação, portanto, passa a ganhar importância para a acumulação de capital, o que

---

<sup>1</sup> Acessível através de <https://www.forbes.com/global2000/list/#tab:overall>.

<sup>2</sup> Maiores informações através do *Press Release* do *Nobel Prize* acessível através de: <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2001/press-release/>.

<sup>3</sup> NOBEL FOUNDATION. **Markets with Asymmetric Information**. Disponível em: <https://www.nobelprize.org/uploads/2018/06/advanced-economic-sciences2001.pdf>. Acesso em: mar. 2020.

conduz à questão do controle da informação através de sua ocultação. Além da informação, “o segredo sempre é um instrumento de poder”<sup>4</sup>.

O segredo permeia as relações privadas. A proteção de informações sensíveis e estratégicas é prática cada vez mais buscada pelas organizações, sobretudo quando estão armazenadas em dispositivos eletrônicos. Não apenas aceito, o segredo entre particulares é também protegido pelo ordenamento jurídico, como nas previsões constitucionais de inviolabilidade da intimidade e da vida privada, no caso dos indivíduos, ou através do sigilo comercial e industrial legalmente previstos, no caso das organizações. Os particulares possuem autonomia sobre suas informações, tornando-as públicas conforme suas vontades.

Ao se levar a questão do segredo para a esfera pública a discussão assume uma configuração diversa. Em um Estado Democrático de Direito baseado na ideia de soberania popular o segredo só pode ser aceito como exceção, quando necessário para resguardar informações que colocariam em risco valores definidos pelo próprio povo como importantes. A informação produzida pelo Estado recebe a qualificação pública, isto é, ela pertence à coletividade, que legitima a produção e custódia ao ente estatal. Além do significado apresentado, a qualificação pública assume outro sentido, conforme a lição de Bobbio apoiado em Habermas, público como algo “manifesto” ao secreto<sup>5</sup>. O cidadão que solicita acesso à informação está, portanto, demandando algo que já é de sua titularidade, mas em poder do ente estatal, e algo que é, *prima facie*, acessível por todos - daí a decorrência lógica de que o sigilo só pode ser visto como exceção. Por outro lado, ao qualificar a informação como pública a consequência é o surgimento de “um dever tipicamente republicano”, de prestar contas ao legítimo detentor por aquele que não tem o domínio<sup>6</sup> - trata-se da clássica ideia de República<sup>7</sup>, em que há responsabilidade dos representantes<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> BOBBIO, Norberto. **Democracia e Segredo**. Organização Marco Revelli; tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Unesp, 2015, p. 65.

<sup>5</sup> Id. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 102.

<sup>6</sup> GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree. O princípio da publicidade e os abusos de poder político e econômico da democracia contemporânea. *In: Direito, informação e cultura: o desenvolvimento social a partir de uma linguagem democrática*. Maria Cecília Naréssi Munhoz e Emerson Gabardo (coords.). Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 150.

<sup>7</sup> “A prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a República enquanto forma de governo”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF), **Suspensão de Liminar nº 623/DF**. Ministro Presidente Ayres Britto. Brasília, 10 de julho. 2012, p. 4. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/SL\\_623.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/SL_623.pdf). Acesso em: mar. 2020.

<sup>8</sup> SALGADO, Eneida Desiree; COUTO, Mariele Pena de. Uma proposta para o controle social: um olhar prospectivo sobre a transparência e a probidade. *In: BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel*

O problema da assimetria informacional também afeta a esfera pública<sup>9</sup>. Não há como o cidadão decidir sobre as questões coletivas sem um conjunto informacional adequado. Toma-se como exemplo o processo eleitoral que, a depender das informações transmitidas, ou omitidas, poderá determinar o resultado<sup>10</sup>. Ou ainda, no caso da avaliação de políticas públicas em que não poderá o cidadão avaliar adequadamente a sua gestão se não houver um arsenal informativo à disposição<sup>11</sup>. Igualmente sem informação, nenhum direito fundamental pode se realizar de forma satisfatória. Nota-se, portanto, no acesso à informação pública um instrumento para o exercício da cidadania e dos direitos fundamentais, bases do Estado Democrático de Direito<sup>12</sup>.

Ao ter acesso às informações públicas o cidadão passa a ter conhecimento do que é decidido em seu nome, possibilitando o controle das decisões públicas. Quando a coletividade tem acesso às informações públicas surge a possibilidade de controle social dos negócios da *res publica*<sup>13</sup>. Há, portanto, relevante mecanismo para combate à corrupção e ao abuso do poder no acesso à informação, na medida em que permite o conhecimento da verdade<sup>14</sup>.

---

Wunder; SANTANO, Ana Claudia (Coord.). **Estado, direito e políticas públicas** - homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho: anais do seminário de integração do programa de pós-graduação em direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba: Íthala, 2014.

<sup>9</sup> Para Clève e Franzoni o controle institucional, *accountability* política, seria o primeiro passo para a solução da assimetria de poder, que não afastaria a conduta centralizadora da Administração Pública, que, por deter o monopólio das informações, continuaria a influenciar o problema da assimetria informacional. CLÈVE, Clèmerson Merlin; FRANZONI, Júlia Ávila. Administração Pública e a nova Lei de Acesso à Informação. **Interesse Público - IP**, Belo Horizonte, ano 15, n. 79, p. 15-40, maio/jun. 2013.

<sup>10</sup> É neste contexto, de hiperinformação e rapidez de propagação das informações, que as discussões no âmbito eleitoral começam a focar no papel da mídia e das redes sociais no processo, centradas nas chamadas *fake news*.

<sup>11</sup> Nesse sentido, Ana Paula de Barcellos entende que um dos parâmetros do controle de políticas públicas é o acesso à informação. BARCELLOS, Ana Paula de. Acesso à Informação: Os Princípios da Lei nº 12.527/2011. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, vol. 08, nº. 03, p. 1741-1759, 2015.

<sup>12</sup> “Regimes fechados, em que seus líderes se sentem donos da informação, tendem a excluir a sociedade do cenário político, criando um clima de ceticismo, descrédito e indiferença à estrutura do Estado. A transparência na gestão, aliada a outros instrumentos que reforcem o direito e a possibilidade real de fiscalização da máquina pública, é o antídoto para esse cenário”. MARTINS, Paula Ligia. Acesso à Informação: um direito fundamental e instrumental. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 24, no 1, p. 233-244, jan/jun 2011.

<sup>13</sup> Controle, esse, “exógeno e democrático do poder público”, sendo o “principal desdobramento do direito de acesso à informação”. MAROUBO, Felipe Pereira. Transparência, acesso à informação e Administração Pública: Êxitos e obstáculos do Poder Executivo Federal nos 30 anos da Constituição de 1988. *In: Transformações do direito administrativo: o estado administrativo 30 anos depois da constituição de 1988*. Daniel Wunder Hachem, Fernando Leal, José Vicente Santos de Mendonça (Org.). Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018, p. 239.

<sup>14</sup> Louis Brandeis, juiz da Suprema Corte dos Estados Unidos da América, afirmou que “a luz do sol é o melhor dos desinfetantes”, em seu artigo publicado na revista *Harper's Weekly*, em 1913 - assim, “a transparência é um dos maiores antídotos [...] [frente o] desmonte da cultura da ocultação na

A busca da verdade foi o que moveu a coletividade a exigir do Estado a apuração das violações de direitos humanos ocorridas nos períodos ditatoriais do Brasil, através da criação de uma Comissão da Verdade - instrumento para a chamada justiça de transição<sup>15</sup>. Após a condenação do Estado brasileiro pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Guerrilha do Araguaia<sup>16</sup>, a criação da Comissão ganha força. A Comissão Nacional da Verdade permitiu que as famílias das vítimas dos regimes de exceção conhecessem a verdade de fatos que ocorreram no passado. A apuração foi possível através das informações que restaram nos arquivos públicos, a maioria tarjada como sigilosa.

Apesar de conhecida a verdade, as informações surgem com um “*delay*”<sup>17</sup>, isto é, um atraso de algumas dezenas de anos. Em outros casos que não envolvam a violação de direitos humanos, o acesso à informação extemporâneo pouco contribui para o exercício da cidadania através do controle social, servindo mais como instrumento de memória, eis que os atos já foram praticados, já se consumaram e seus efeitos podem até já ter se exaurido. Essa é a questão que envolve a informação sigilosa com um prazo de restrição desarrazoado. O sigilo prestigiará o “*post-factum*”, o decurso de tempo que tende a beneficiar aquele que busca esconder a verdade da coletividade através da prescrição, grande risco que se configura com o sigilo<sup>18</sup>. Se o sigilo temporário de informações públicas tenciona com o Estado Democrático de Direito, parece que um sigilo eterno é incompatível com ele. Por mais que o povo autorize o Estado a restringir o acesso a informações que ele próprio julgou necessário para a defesa de algum valor importante para a coletividade, em algum momento terá o direito de conhecer destas informações. O sigilo eterno só existiria, então, para esconder algo que, quando público, seria desaprovado.

---

Administração Pública”. MAROUBO, Felipe Pereira. Transparência, acesso à informação e Administração Pública: Êxitos e obstáculos do Poder Executivo Federal nos 30 anos da Constituição de 1988. *In: Transformações do direito administrativo: o estado administrativo 30 anos depois da constituição de 1988*. Daniel Wunder Hachem, Fernando Leal, José Vicente Santos de Mendonça (Org.). Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018, p. 234-235.

<sup>15</sup> Sobre a justiça de transição no Brasil ver CABRAL, Rafael Lamera Giesta. Reforma das Instituições para a Democracia e o Legado Autoritário: a branda justiça de transição no Brasil. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 22, n. 3, p. 84 - 108, set./dez., de 2017.

<sup>16</sup> Cf. item 2.1.4.3 desta pesquisa.

<sup>17</sup> DEL NEGRI, André. **Discrecionalidade e Autoritarismo: o que fica oculto na decisão que impede o direito de informação?** Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, p. 41.

<sup>18</sup> *Ibid.*, loc. cit.

A verdade e o acesso à informação estão estreitamente ligados. No Brasil, a lei editada para regular o direito fundamental de acesso à informação pública previsto no inciso XXXIII, do Artigo 5º da Constituição, Lei n.º 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI), foi publicada no mesmo dia da lei que instituiu a Comissão Nacional da Verdade, Lei n.º 12.528/2011.

A previsão constitucional do direito fundamental de acesso à informação pública vem como resposta ao período de exceção em que imperava o segredo, outorgando aos cidadãos instrumento de transparência e participação, um passo a mais para a consolidação de um regime democrático<sup>19</sup>. Trata-se de atualização arquitetônica do Panóptico de Bentham<sup>20</sup> à realidade democrática, naquilo que Foucault observou como a máxima “vê-se tudo sem nunca ser visto”<sup>21</sup>. Inicialmente previsto para as prisões, o modelo poderia ser utilizado em larga escala de vigilância, como em *Nineteen Eighty-Four*<sup>22</sup>. Com o acesso à informação o Estado passa a ser visto internamente, permitindo que sua atuação seja controlada. Ele não é o único a vigiar, pois cada cidadão passa a ser um potencial vigilante de suas ações.

O direito fundamental de acesso à informação pública previsto pela Constituição desloca o sigilo à exceção, sendo a regra que se tenha o acesso a informações de interesse particular ou de interesse coletivo e geral. A própria norma constitucional prevê a restrição desse direito, “aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”<sup>23</sup>. Além da restrição diretamente constitucional, outras restrições estão autorizadas na Constituição e no ordenamento jurídico. Citou-se anteriormente a inviolabilidade da intimidade e da vida privada e dos sigilos previstos em lei, como o comercial, industrial, fiscal, judicial. Nos casos em que

---

<sup>19</sup> Clève e Franzoni associam a LAI com a passagem do constitucionalismo garantista para o constitucionalismo emancipatório, demandando postura republicana e democrática tanto dos agentes públicos, quanto dos cidadãos. CLÉVE, Clèmerson Merlin; FRANZONI, Júlia Ávila. Administração Pública e a nova Lei de Acesso à Informação. **Interesse Público - IP**, Belo Horizonte, ano 15, n. 79, p. 15-40, maio/jun. 2013.

<sup>20</sup> BENTHAM, Jeremy. **Uma introdução aos princípios da moral e da legislação**. Tradução de Luiz João Baraúna. 3. Ed. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

<sup>21</sup> FOUCAULT, Michel. Vigiar e punir: Nascimento da prisão. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987 apud BOBBIO, Norberto. **Democracia e Segredo**. Organização Marco Revelli; tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Unesp, 2015, p. 46.

<sup>22</sup> ORWELL, George. **1984**. 29ª ed. Tradução de Wilson Velloso. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

<sup>23</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: fev. 2020.

as hipóteses de sigilo autorizadas se configurarem, haverá a restrição no acesso à informação pública, sendo acessível nas demais situações.

Entendendo a restrição de acesso à informação pública como exceção no contexto do Estado Democrático de Direito, desde a primeira leitura da norma constitucional indagou-se: O que é segurança da sociedade e do Estado? É possível identificar essa restrição em uma informação concreta? Como esse conceito vago está sendo utilizado pelo Estado? A abertura semântica do conceito está sendo utilizado para restringir informações de forma arbitrária? A segurança da sociedade e do Estado está sendo utilizada como pretexto para ocultar informações públicas?

Estas indagações, que refletem a apreensão desta pesquisa, dão-se em função de que, mesmo nos Estados democráticos, sempre haverá um poder oculto “aninhado no fundo falso” da organização estatal<sup>24</sup>. Esse “poder invisível”<sup>25</sup> se utiliza das razões de Estado, isto é, da invocação de uma área impenetrável e inquestionável, cuja máxima manifestação se dá com a “expressão sedutora”<sup>26</sup> da segurança do Estado, para justificar os seus segredos. É a utilização do “véu da invisibilidade”<sup>27</sup> no regime democrático, justamente aquele que pretende ser o “poder público em público”<sup>28</sup>. Não que o segredo, na forma aqui analisada de sigilo da informação pública, não possa existir, ainda que em tensão permanente com o Estado Democrático de Direito - tanto é que o constituinte originário assim o previu ao ressaltar a segurança da sociedade e do Estado -, mas a restrição ao acesso à informação deve se dar de forma proporcional, sem esvaziar por completo o direito fundamental. Em tempos de crescimento da arbitrariedade, do autoritarismo e de discursos contrários à democracia pelas autoridades públicas, torna-se imprescindível a verificação do cenário atual da questão, buscando verificar se as consequências práticas não estão contrárias ao que previu a Constituição.

Com essas indagações que esta pesquisa pretende lidar. Como forma de nortear o estudo, a pergunta de pesquisa formulada que sintetiza todos esses questionamentos foi: Está o Poder Executivo Federal se utilizando dos conceitos vagos da segurança da sociedade e do Estado para negar acesso à informação

---

<sup>24</sup> BOBBIO, Norberto. **Democracia e Segredo**. Organização Marco Revelli; tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Unesp, 2015, p. 11.

<sup>25</sup> Ibid., p. 34.

<sup>26</sup> DEL NEGRI, André. **Segredo de Estado no Brasil**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016, p. 31.

<sup>27</sup> BOBBIO, op. cit., p. 18.

<sup>28</sup> Ibid., p. 40.

pública que não pertença a esta categoria, restringindo, assim, o direito fundamental de acesso à informação pública de forma arbitrária?

O “avesso do Estado”, isto é, o Estado que esconde suas informações, que despreza a transparência pública de suas ações, atuando de forma arbitrária, esse “Lado B do Estado”, precisa estar permanentemente em testificação<sup>29</sup>. E esta pesquisa buscará na realidade empírica do acesso à informação pública testificar o exercício do direito fundamental através da aplicabilidade do procedimento previsto na LAI, em diagnóstico realizado no Poder Executivo Federal.

O objeto de análise prática centrado no Poder Executivo Federal se dá em função de que é nessa esfera que efetivamente se poderia alegar as razões de Estado da segurança da sociedade e do ente estatal, em função de sua posição de centralidade na estrutura federal - o Presidente da República, chefe do Poder Executivo Federal, é, além de chefe de governo, chefe de Estado. Ainda, é o Poder Executivo Federal, através da Controladoria-Geral da União (CGU), que coordena o acesso à informação pública na federação, dispondo de sistema eletrônico com maior quantidade de dados para análise, viabilizando a coleta de elementos para esta pesquisa.

O objetivo geral desta dissertação é, portanto, investigar se o Poder Executivo Federal está se utilizando dos conceitos vagos da segurança da sociedade e do Estado para negar acesso à informação pública que não pertença a esta categoria, restringindo, assim, o direito fundamental de acesso à informação pública de forma arbitrária.

Como desdobramento desse objetivo geral, foram propostos os seguintes objetivos específicos:

a) Explorar as premissas teóricas do direito fundamental de acesso à informação pública, visando à compreensão da evolução do direito no ordenamento jurídico brasileiro, através da influência do contexto internacional, e das potencialidades e problemas da LAI;

b) Relacionar o sigilo e o acesso à informação pública no Estado Democrático de Direito, identificando as origens das razões de Estado que subsidiarão a restrição de acesso com base na segurança da sociedade e do Estado;

---

<sup>29</sup> DEL NEGRI, André. **O Avesso do Estado**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018, p. 11.



c) Diagnosticar o acesso à informação pública no Poder Executivo Federal, verificando a aplicabilidade da LAI e identificando problema empírico para análise;

d) Aplicar a máxima da proporcionalidade às decisões que restringem o acesso à informação pública com base na alegação da segurança da sociedade e do Estado, verificando nos casos concretos se o sigilo deve preponderar.

A pesquisa está estruturada em três capítulos, além da introdução e das conclusões.

O primeiro capítulo levanta as premissas teóricas do direito fundamental de acesso à informação pública. Trata-se de etapa exploratória, de fins qualitativos, que busca, através da coleta de dados bibliográficos, jurisprudenciais e normativos, a construção de arcabouço teórico para enfrentamento do problema.

O capítulo seguinte busca atingir o segundo objetivo específico do estudo. A partir da doutrina de Norberto Bobbio, a fundamentação se construirá de forma a identificar as origens do segredo no Estado e da utilização da razão de Estado como o seu fundamento. Parte-se da análise de “três esferas insuperáveis”<sup>30</sup>, interligadas e cronologicamente organizadas: os *arcana naturae*, os *arcana Dei* e os *arcana imperii*. Os segredos da natureza foram os primeiros limites utilizados pelos detentores do poder para afastar questionamentos que poderiam pôr em dúvida ou fragilizar sua posição de supremacia. A expansão da Igreja Católica e sua incorporação pelos Estados como prática religiosa oficial fez com que a relação Estado e Igreja se estreitasse, confundindo-se os assuntos oficiais com os assuntos da fé - “correlação entre Direito romano e Direito canônico”<sup>31</sup>. Com máxima expressão no Estado Absolutista, a alegação de que o monarca era o representante de Deus na terra proporcionava a alegação de segredos de Deus, que logo se transformaram nos segredos de Estado - os *arcana imperii*. Mesmo com um Estado de Direito com pressuposta limitação do poder, persistia uma esfera obscura no Estado. A instituição de uma burocracia administrativa não impediu que os *arcana* continuassem a existir. O poder burocrático inventa o “segredo oficial”<sup>32</sup> através da atuação do tecnocrata, “depositário de conhecimentos que inacessíveis para a massa”, transformando-o em

---

<sup>30</sup> BOBBIO, Norberto. **Democracia e Segredo**. Organização Marco Revelli; Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Unesp, 2015, p. 55.

<sup>31</sup> DEL NEGRI, André. **Discrecionalidade e Autoritarismo: o que fica oculto na decisão que impede o direito de informação?** Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, p. 24.

<sup>32</sup> WEBER, Max. **Economia e sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora UnB, 2004, p. 266.

um “moderno e involuntário déspota”<sup>33</sup>. Uma das principais razões de Estado é a segurança do Estado ou segurança nacional, em que “elas podem não significar a mesma coisa para pessoas diferentes. Elas podem nem mesmo ter um significado preciso”<sup>34</sup>, ou seja, é um conceito vago que, através de sua abertura semântica, proporcionará amplo grau de discricionariedade ao agente público para decidir o que é e o que não é segurança do Estado - havendo o risco de arbitrariedade da decisão, pois afasta o controle social em função do sigilo. Igualmente ao capítulo inicial, trata-se de pesquisa exploratória e qualitativa, com coleta de dados bibliográficos.

O terceiro capítulo inicia com o diagnóstico da aplicabilidade da LAI no Poder Executivo Federal. Busca-se apresentar o panorama do acesso à informação pública através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), demonstrando o cenário no período de 2012 a 2019 - a primeira seção do capítulo. Através do e-SIC é possível conhecer das decisões que negaram acesso com fundamento na segurança nacional e controlá-las, mesmo que *a posteriori*, através da máxima da proporcionalidade, de acordo com o contexto jurídico e fático dos casos concretos - segunda seção. Como resultado parcial, constatou-se que a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) destoa dos demais órgãos e entidades em função de decisões de manutenção do sigilo de informações, mesmo após a sua desclassificação, alegando legislação própria, o que permite perpetuar o sigilo por prazo indeterminado, configurando-se o sigilo eterno. Após o diagnóstico e aplicação da máxima da proporcionalidade às decisões selecionadas, utiliza-se a ABIN como objeto específico da temática, problematizando-se o sigilo eterno com os elementos teóricos trazidos na pesquisa.

Por estar inserida na linha de pesquisa Constituição e Condições Materiais da Democracia, esta pesquisa visa contribuir com as discussões acerca dos Direitos Fundamentais como pressupostos da Democracia, entendendo o acesso à informação pública como um direito instrumental para a realização da cidadania, fundamento de nosso Estado, bem como para a consolidação do regime democrático.

---

<sup>33</sup> BOBBIO, Norberto. **Democracia e Segredo**. Organização Marco Revelli; Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Unesp, 2015, p. 22.

<sup>34</sup> WOLFERS, Arnold. **National Security as an ambiguous symbol**. *Political Science Quarterly*, Vol. 67, n.º 4, December 1952, p. 481, tradução nossa. “*They may not mean the same thing to different people. They may not have any precise meaning at all*”.

## 1 DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA: PREMISSAS TEÓRICAS

O fenômeno da informação importa ao Direito, enquanto fato jurídico, em diversas perspectivas, cada uma delas configurando um conjunto de direitos fundamentais que, reunidos, dão forma à disciplina jurídica denominada Direito da Informação<sup>35</sup>. Há, portanto, um “direito humano ao saber”, produto da “democratização das relações de poder”, resultado das “liberdades públicas conquistadas no processo civilizatório”<sup>36</sup>.

A liberdade será o primeiro dos valores consagrados pelo constitucionalismo ocidental do século XVIII, fato que requer uma abstenção de interferência do Estado. Essa atuação negativa estatal deixará espaço para o livre desenvolvimento (autodeterminação) das aptidões humanas, como na liberdade de expressão e manifestação, essencial para se falar em liberdade de informação - não há como construí-la sem a expressão, pois esta é a exteriorização da consciência humana. A liberdade de manifestação exerce uma função de cláusula geral em nosso sistema constitucional, preenchendo seu conteúdo com a expressão religiosa, artística, liberdade de reunião, ensino e pesquisa, comunicação social e da própria liberdade de informação<sup>37</sup>. A liberdade, valor essencial para a democracia, é uma condição para a manifestação por meio de consenso, mesmo que baseado na representação política<sup>38</sup>. É significativa a previsão de direitos relacionados à liberdade de manifestação dentro do catálogo de direitos fundamentais de nosso texto constitucional<sup>39</sup>, sem deixar de considerar outros decorrentes da cláusula de abertura prevista no §2º do Artigo 5º.

---

<sup>35</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MOLINARO, Carlos Alberto. Direito à Informação e Direito de Acesso à Informação como Direitos Fundamentais na Constituição Brasileira. **Revista da AGU**, v. 13, n. 42, 31 dez. 2014.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>38</sup> SALGADO, Eneida Desiree; VIOLIN, Tarso Cabral. Transparência e Acesso à Informação: o caminho para a garantia da ética na Administração Pública. *In*: Luiz Alberto Blanchet; Daniel Wunder Hachem; Ana Cláudia Santano. (Org.). **Eficiência e Ética na Administração Pública**. Curitiba: Íthala, 2015.

<sup>39</sup> “Trata-se de natural reação a mais de duas décadas de ditadura militar (1964-1985), quando houve violenta supressão de tais direitos, com a institucionalização da censura e da total falta de transparência do Estado”. CHAGAS, Cláudia Maria de Freitas. **O dilema entre o acesso à informação e a intimidade**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019, p. 36.

As perspectivas pelas quais o Direito regula a informação correspondem ao I) direito de informar, II) ao direito de se informar e III) ao direito de ser informado<sup>40</sup>, sendo que estas se complementam.

O direito de informar se traduz em uma prerrogativa assegurada pela Constituição de transmitir informações de forma livre. Trata-se da liberdade de informação, decorrência direta da liberdade de expressão, etapa inicial e necessária para se falar em direito à informação e direito de acesso à informação, pois sem exteriorização não há campo de atuação possível ao Direito - daí José Afonso da Silva chamá-la de “liberdade primária”<sup>41</sup>. A previsão constitucional está no Artigo 5º, incisos IV e IX e no Artigo 220:

Art. 5º [...]

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

[...]

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

[...]

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.<sup>42</sup>

Em primeiro plano, trata-se da “dimensão individual do direito”<sup>43</sup>, que objetiva a livre expressão e comunicação sem prévia necessidade de autorização, pois a censura está vedada - para José Américo Martins da Costa, essa permissibilidade dá à liberdade de informação o status de garantia constitucional, decorrência do próprio regime democrático<sup>44</sup>. Muito caro aos jornalistas, apresenta-se como um instrumento de fortalecimento da democracia, possibilitando uma pluralidade de ideias em circulação pela sociedade, permitindo a formação de opinião pública e consciência coletiva, essencial para o controle social - no que se pode falar em uma dimensão coletiva, reforçada pelas próximas previsões. Assim, “a liberdade de expressão pode

---

<sup>40</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MOLINARO, Carlos Alberto. Direito à Informação e Direito de Acesso à Informação como Direitos Fundamentais na Constituição Brasileira. **Revista da AGU**, v. 13, n. 42, 31 dez. 2014, p. 27.

<sup>41</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2013, p. 243.

<sup>42</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>43</sup> SARLET; MOLINARO, op. cit., p. 13.

<sup>44</sup> DA COSTA, José Américo Martins. **Direitos Fundamentais: um déficit de legitimidade do STF no conflito entre a Privacidade e o Acesso à Informação**. Belo Horizonte: D’Plácido, 2019.

e deve servir para testar a maturidade das instituições políticas”, sendo inviável um Estado democrático sem essa liberdade<sup>45</sup>.

Há dois aspectos no direito de informar, um positivo, que regula a “participação popular nas emissoras de rádio e televisão”, conhecido por direito de antena, outro negativo, que veda a censura<sup>46</sup>.

Lembra José Afonso da Silva que com a liberdade de manifestação (direito de informar) há também a opção de não manifestar o pensamento, “recolhendo-o na esfera íntima do indivíduo”<sup>47</sup>, ou seja, de não informar, mantendo em segredo uma informação - opção que valerá ao indivíduo, jamais ao Estado, pela impossibilidade de alegação de esfera de intimidade, o que não afasta as hipóteses de sigilo temporário.

O direito de se informar está diretamente ligado ao direito de informar e pressupõe a possibilidade de buscar informações. É o direito à informação. A previsão é do Art. 5º, XIV:

Art. 5º [...]

[...]

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.<sup>48</sup>

Trata-se de acesso à informação genérico, compreendendo-se todos os tipos de informações, como a informação estatal ou a informação jornalística e a crítica - daí a importância do resguardo do sigilo da fonte, condição essencial para a concretização do direito de informar, em nítida complementação com o disposto anterior. Resguardar o sigilo da fonte, entretanto, não significa segredo, pois há um dever ético do profissional da imprensa em divulgar a informação, uma vez conhecida.

O direito de ser informado prevê o recebimento de informações pelo indivíduo, o que pressupõe um dever de informar de outro lado. Trata-se da “versão positiva do

---

<sup>45</sup> CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Dimensões das Liberdades de Informação e de Expressão: elementos do discurso político. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJL]**, Joaçaba, v. 17, n. 1, p. 83-98, jan./abr. 2016, p. 84.

<sup>46</sup> FERRARI, Caroline Clariano; SIQUEIRA, Dirceu Pereira. O Direito à Informação como Direito Fundamental ao Estado Democrático. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, Bebedouro, vol. 4, n. 2, p. 124-153, 2016, p. 137.

<sup>47</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2013, p. 246.

<sup>48</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: fev. 2020.

direito de se informar”, de estar “adequadamente e verdadeiramente informado”<sup>49</sup>. Compreende-se tanto a informação de modo geral, difundida pelos meios de comunicação, quanto pelo Estado, quando a informação for pública. Conforme leciona Rafael Valim, “no interior do aludido direito à informação, contudo, foi se delineando um direito com contornos ainda mais específicos, qual seja, o direito de acesso à informação pública”<sup>50</sup>.

A previsão de acesso à informação pública é do Art. 5º, XXXIII:

Art. 5º [...]

[...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado<sup>51</sup>.

Nota-se a amplitude das informações que são acessíveis ao público, desde informações particulares, que só digam respeito à própria pessoa do demandante, até informações de interesse geral, ou seja, em que não há necessidade de vinculação do indivíduo à causa, bastando que haja um interesse coletivo, isto é, que a informação seja pública<sup>52</sup>. Essas categorias de informações se relacionam, pois, conhecendo a vida íntima do Estado, as informações que afetem a coletividade também afetarão cada indivíduo<sup>53</sup>. Nesse sentido que Fabiano Angélico lembra que o direito não possui um interesse apenas em si, mas atua também como instrumento

<sup>49</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993, p. 189.

<sup>50</sup> VALIM, Rafael. O Direito Fundamental de Acesso à Informação Pública, p. 36 *In: Acesso à informação pública*. Rafael Valim; Antonio Carlos Malheiros; Josephina Bacariça (in memoriam) (Coord.); prefácio Celso Antônio Bandeira de Mello; apresentação Marcus Vinicius Furtado Coêlho. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

<sup>51</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>52</sup> Torna-se necessário diferenciar o direito fundamental de acesso à informação pública do *habeas data*. O remédio constitucional diz respeito muito mais ao âmbito privado do impetrante, que pode utilizá-lo para conhecer de suas informações registradas em bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público, bem como retificá-las. Já o direito fundamental de acesso à informação pública – para Bracesco, *habeas data* em sentido impróprio -, além do âmbito privado apresenta um caráter coletivo, de solicitar informações acerca de assuntos de interesse da cidadania. BRACESCO, Ignacio M. Soba. *El Habeas Data en el contexto de los derechos digitales y los “vulnerables” tecnológicos. Una tutela procesal diferenciada*. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 24, n. 3, p. 77-95, set.-dez. 2019.

<sup>53</sup> ZANCANER, Weida. Princípios informadores da Lei de Acesso à informação. *In: Romeu Felipe Bacellar Filho; Daniel Wunder Hachem. (Org.). Direito Público no Mercosul: Intervenção estatal, Direitos Fundamentais e Sustentabilidade*. Belo Horizonte: Fórum, p. 339-341, 2013.

para a promoção de outros direitos que interessam à coletividade<sup>54</sup>, como os sociais, à defesa de direitos humanos, além de ser um importante mecanismo contra a corrupção<sup>55</sup> - ferramenta para garantir a ética na Administração Pública<sup>56</sup>. O acesso à informação pública se relaciona, portanto, com a publicidade e a *accountability*, no “eixo conector” da transparência, conceitos interdependentes, mas diversos, que constituirão um “forte pilar contra a corrupção”<sup>57</sup>.

A consolidação da sociedade da informação trouxe novos contornos aos direitos de se informar e de ser informado, mais especificamente em sua acepção negativa, isto é, de não se informar e de não ser informado. A inversão lógica é decorrência da gigantesca quantidade de informações à disposição do indivíduo, fruto de uma relativização da noção de espaço e tempo que as tecnologias da informação proporcionaram. Assim, hoje se fala em direito ao esquecimento - exclusão de informações de uma pessoa que estão disponíveis à coletividade - e em direito a não informação - direito de a pessoa não ter sua órbita informacional acrescida de novos elementos. Tais acepções da liberdade de informação correspondem à autodeterminação informativa do indivíduo.

Essa passagem do campo da liberdade, abstenção estatal, para a esfera jurídica, direito subjetivo - “passagem do modal político da liberdade de informação para o modal jurídico do direito à informação” -, foi um “extraordinário avanço democrático”, pois permitirá a identificação do objeto do direito de modo preciso, alterando a visão “novecentista” da informação, que devia respeito à privacidade, à moral e à segurança de Estado, para a função pública que ela exerce, “autêntico

---

<sup>54</sup> O acesso à informação se conecta com a cidadania, o direito à boa administração e a transparência nas contratações, “[...] pois o conhecimento é fundamental para a participação do indivíduo na tomada de decisão dos interesses públicos”. BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Controle da Transparência na Contratação Pública no Brasil - o acesso à informação como forma de viabilizar o controle social da Administração Pública. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 49, p. 96-115, mai./ago. 2016, p. 98.

<sup>55</sup> ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012, p. 30.

<sup>56</sup> SALGADO, Eneida Desiree; VIOLIN, Tarso Cabral. *Transparência e Acesso à Informação: o caminho para a garantia da ética na Administração Pública*. In: Luiz Alberto Blanchet; Daniel Wunder Hachem; Ana Claudia Santano. (Org.). **Eficiência e Ética na Administração Pública**. Curitiba: Íthala, 2015.

<sup>57</sup> SANTANO, Ana Claudia. A Publicidade, a Transparência e a Accountability no Desenvolvimento de Políticas Públicas e no Combate à Corrupção: uma aproximação conceitual, p. 296 In: BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Claudia (Coord.). **Eficiência e Ética na Administração Pública**: Anais do Seminário Internacional realizado no Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba: Íthala, p. 295-314, 2015.

direito-dever”<sup>58</sup>. “Daí porque a liberdade de informação deixara de ser mera função individual para tornar-se função social”<sup>59</sup>.

O “direito humano ao saber”<sup>60</sup>, relativo ao acesso à informação pública percorre, portanto, um caminho que se inicia na liberdade de expressão, que possibilita a liberdade de informação, juridicamente assegurada com o direito à informação, que se desdobra na perspectiva de um direito a ser informado, que quando relativa à coisa pública revelará o direito fundamental de acesso à informação pública. Há, portanto, “um processo histórico de autonomização do direito de acesso à informação pública”<sup>61</sup>.

É com a exposição dessas perspectivas que se propõe demonstrar que “o direito à informação não se confunde com o direito de acesso à informação”<sup>62</sup>. E no direito de acesso à informação há, ainda, a separação entre a informação pública e a não pública<sup>63</sup>. Observa Martins que o direito é de acesso, ou seja, o Estado deve dar publicidade ou atender a pedidos de informação que digam respeito a informações que possui, diferentemente de um direito à informação, mais amplo<sup>64</sup>. Este ponto será retomado quando da análise dos conceitos da LAI.

É precisamente na perspectiva do direito de ser informado, relativo ao recebimento e acesso a informações públicas que esta pesquisa se concentra. O caráter público da informação é o elemento determinante, portanto. Considera-se aqui a advertência de José Maria Jardim de que “nem toda informação considerada

---

<sup>58</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MOLINARO, Carlos Alberto. Direito à Informação e Direito de Acesso à Informação como Direitos Fundamentais na Constituição Brasileira. **Revista da AGU**, v. 13, n. 42, 31 dez. 2014, p. 16.

<sup>59</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2013, p. 263.

<sup>60</sup> SARLET; MOLINARO, op. cit., p. 12

<sup>61</sup> VALIM, Rafael. O Direito Fundamental de Acesso à Informação Pública, p. 37. *In: Acesso à informação pública*. Rafael Valim; Antonio Carlos Malheiros; Josephina Bacariça (in memoriam) (Coord.); prefácio Celso Antônio Bandeira de Mello; apresentação Marcus Vinicius Furtado Coêlho. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

<sup>62</sup> SARLET; MOLINARO, op. cit., p. 19

<sup>63</sup> Apesar do esforço desta pesquisa de deixar claro a diferenciação, muitas vezes esses conceitos se confundem na literatura científica. “Diferentes termos são usados para descrever o mesmo direito: liberdade de informação, direito à informação, direito de saber e acesso à informação”. MARTINS, Paula Ligia. **Acesso à Informação: um direito fundamental e instrumental**. Acervo, Rio de Janeiro, v. 24, no 1, p. 233-244, jan/jun 2011, p. 233.

<sup>64</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. Restrições ao Acesso à Informação *In: Acesso à informação pública*. Rafael Valim; Antonio Carlos Malheiros; Josephina Bacariça (in memoriam) (Coord.); prefácio Celso Antônio Bandeira de Mello; apresentação Marcus Vinicius Furtado Coêlho. Belo Horizonte: Fórum, 2015.



'pública' é produzida pelo governo [...]”<sup>65</sup>, ao exemplificar sua declaração com um relatório criado por uma empresa privada do mercado financeiro e publicizado pelo governo, que seria um documento de natureza privada. Ocorre que esta pesquisa se filiará à teoria do suporte fático amplo dos direitos fundamentais, detalhada na última seção deste capítulo. Assim, estabelece-se o objeto do direito de acesso à informação pública: *prima facie*, toda informação de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, produzida ou custodiada pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes. Toda ação ou omissão que inviabilize o acesso às informações será tratado como restrição ao direito fundamental, exigindo, portanto, respeito à proporcionalidade e fundamentação coerente com o sistema.

### 1.1 ANTES DA LAI: EVOLUÇÃO LEGISLATIVA

O direito fundamental de acesso à informação pública, conforme a configuração atual, surge com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e é regulamentado pela Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011 - a LAI. O objetivo desta seção é demonstrar que o direito em análise já estava previsto antes da LAI, que não cria o direito, mas o regulamenta, consistindo em importante garantia ao cidadão, essencialmente quanto ao procedimento para acessar a informação pública. A LAI não introduz valor novo à ordem constitucional brasileira, mas cria garantias imprescindíveis ao direito fundamental de acesso à informação pública; em seu caráter revolucionário, “[...] passou-se de uma proclamação constitucional, em termos fluidos, para mecanismos concretos de transparência ativa [...] e transparência passiva”<sup>66</sup>. Assim, antes da LAI o direito já poderia ser exigido, pois se trata de direito fundamental que goza de aplicabilidade imediata, de acordo com seu regime jurídico específico e do disposto no §1º do Artigo 5º, da Constituição<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> JARDIM, José Maria. A Lei de Acesso à Informação Pública: dimensões político-informacionais. **Revista Tendências da pesquisa brasileira em ciência da informação**, v. 5, n. 1, 2012, p. 5.

<sup>66</sup> RODRIGUES, Márcio Schorn; NASCIMENTO, Valéria Ribas do. A sociedade informacional em xeque: princípio da publicidade versus direito à intimidade e a lei 12.527/11. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 181-195, jul./dez. 2013, p. 188.

<sup>67</sup> Mesmo consagrado pela Constituição, a regulamentação legal do direito é “condição necessária para se dar plena eficácia”, pois seria pela via do Judiciário que se poderia concretizar o direito sem regulação, fato que acarretaria custos financeiros e de tempo. BENTO, Leonardo Valles. **Acesso a Informações Públicas: Princípios Internacionais e o Direito Brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2015, p. 130.

A primeira parte desta seção se destinará à análise da legislação nacional que tratou e ainda trata do tema do acesso à informação pública. Como recorte temporal, trabalha-se com a legislação editada após a promulgação da Constituição de 1988<sup>68</sup>.

A segunda parte da seção abordará o cenário internacional acerca do acesso à informação pública, explorando os documentos mais relevantes, bem como os fatos que impulsionaram a aprovação de uma lei de acesso brasileira - a saga<sup>69</sup> da LAI.

A Lei de Arquivos, Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991, consiste no primeiro instrumento legislativo após a promulgação da Constituição de 1988 a se dedicar ao tema dos documentos e arquivos públicos. Apesar do avanço, por se tratar de legislação editada poucos anos após o fim do período ditatorial e da promulgação da Constituição Cidadã, algumas críticas se fazem necessárias.

A Lei de Arquivos tem uma função mais preocupada com a gestão dos documentos do poder público do que com o acesso, apesar de contar com previsões que possibilitam a consulta de documentos. Do que consta em seu artigo inaugural, “é dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação”<sup>70</sup>, em uma aproximação maior com a competência comum dos entes federativos de proteção aos documentos. A intenção já restava clara quando da apresentação da proposta, conforme definido na exposição de motivos do projeto de lei: “é assegurado o direito de livre acesso e pesquisa quanto a documentos de arquivos permanentes, estimulando especialmente o desenvolvimento da pesquisa [...]”<sup>71</sup>.

Os arquivos públicos possuem grande relevância nos regimes democráticos por “refletirem as ações do aparelho de Estado” e podem exercer duplo papel: arquivos enquanto memória, referente a acontecimentos do passado e como

---

<sup>68</sup> Análises das Constituições anteriores, bem como as normativas infraconstitucionais, podem ser encontradas em SALES, Ramiro Gonçalves. **O Direito de Acesso à Informação Pública Administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014 e RODRIGUES, Georgete Medleg. **Legislação de Acesso aos Arquivos no Brasil**. Acervo, Rio de Janeiro, v. 24, nº 1, p. 257-286, jan/jun 2011.

<sup>69</sup> SALGADO, Eneida Desiree. **Lei de Acesso à Informação (LAI)**: comentários à Lei nº 12.527/2011 e ao Decreto nº 7.724/2012. Coleção Direito Administrativo positivo, vol. 33 - NOHARA, Irene Patrícia; MORAES FILHO, Marco Antônio Praxedes de (Coords.). São Paulo: Atlas, 2015.

<sup>70</sup> BRASIL. **Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8159.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>71</sup> BRASIL. **Projeto de Lei n.º 4.895, de 1984**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário do Congresso Nacional, 06/12/1984, p. 16.172. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD06DEZ1984.pdf#page=69>. Acesso em: fev. 2020.

dispositivos do presente, que, quando públicos, possuem um aspecto probatório e testemunhal<sup>72</sup>. É dentro dessa perspectiva histórica e de uso para proteção de direitos individuais que a lei de arquivos parece ter sido construída, sem preocupação com uma dimensão coletiva do acesso à informação como instrumento de controle social e fortalecimento da democracia. Entende-se assim, pois, quanto ao acesso, a lei de arquivos praticamente reproduz na íntegra o disposto no Artigo 5º, XXXIII, que configura o direito fundamental de acesso à informação pública<sup>73</sup>. Portanto há inevitável aproximação da lei de arquivos com o direito fundamental de acesso à informação pública, porém sem o mesmo grau de eficácia da atual Lei de Acesso. Não há a previsão do procedimento de acesso à informação pela lei de arquivos, mas mera repetição do direito já constitucionalmente previsto.

Quanto ao sigilo, havia previsão de edição de decreto para a definição das categorias de classificação, que terão acesso restrito por trinta anos, prorrogáveis por mais trinta, uma única vez. Quando tratarem da honra e da imagem das pessoas a restrição seria de cem anos, a contar da produção. O decreto, na esfera federal, viria a ser editado somente em 1997, Decreto n.º 2.134, de 24 de janeiro, que posteriormente seria revogado pelo Decreto n.º 4.553, de 27 de dezembro de 2002. Esse último decreto foi editado ao final do governo Fernando Henrique Cardoso em manifesta ilegalidade. Previa o primeiro decreto que os documentos poderiam ser classificados em quatro categorias: “ultra-secretos [sic], máximo de trinta anos; secretos, máximo de vinte anos; confidenciais, máximo de dez anos; reservados, máximo de cinco anos”<sup>74</sup>. A classificação do documento como ultrassecreto, grau máximo de restrição, só poderia ser feita por chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. O novo decreto, além de ampliar o rol dos autorizados a

---

<sup>72</sup> RODRIGUES, Georgete Medleg. *Legislação de Acesso aos Arquivos no Brasil: um terreno de disputas políticas pela memória e pela história*. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 24, n.º 1, p. 257-286, jan/jun 2011, p. 257.

<sup>73</sup> “Art. 4º - Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujos sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas”. BRASIL. **Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8159.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>74</sup> BRASIL. **Decreto n.º 2.134, de 24 de janeiro de 1997**. Regulamenta o art. 23 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2134.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2134.htm). Acesso em: fev. 2020.

classificar um documento em ultrassecreto, modificou a sistemática do tempo de restrição para: “ultra-secreto [sic]: máximo de cinqüenta [sic] anos; secreto: máximo de trinta anos; confidencial: máximo de vinte anos; reservado: máximo de dez anos”<sup>75</sup>. O decreto contrariava a lei de arquivos, que estipulou o prazo máximo de trinta anos, prorrogável por mais trinta, para a restrição<sup>76</sup>. Ainda, acrescentou a possibilidade de indefinidas renovações da restrição, criando a possibilidade de um sigilo eterno<sup>77</sup>.

O interesse do governo no segredo é, como visto, real, ainda mais em momentos de transição política<sup>78</sup>. A possibilidade de um sigilo eterno contraria qualquer noção de República e de Estado Democrático de Direito. Como regula a lei de arquivos, os documentos públicos são patrimônios públicos e devem ser resguardados, incluindo a proteção para que, vencida a restrição temporária autorizada, possa cumprir seu papel de instrumento de cultura, informação e prova, nos termos da legislação em análise, além de servir como controle social.

A lei de arquivos continua em vigor, com revogação da parte que trata do sigilo pela LAI.

Somente em 2004, com o Decreto n.º 5.301, de 9 de dezembro, foram restabelecidos os prazos previstos na lei de arquivos. Na mesma data foi editada a Medida Provisória n.º 228, para regular a parte final do inciso XXXIII, do Artigo 5º da Constituição, que trata das hipóteses de sigilo nos casos em que seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. A Medida foi convertida na Lei 11.111, de 5 de maio de 2005.

---

<sup>75</sup> BRASIL. **Decreto n.º 4.553, de 27 de dezembro de 2002**. Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4553.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4553.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>76</sup> “Art. 22 [...]. § 2º - O acesso aos documentos sigilosos referentes à segurança da sociedade e do Estado será restrito por um prazo máximo de 30 (trinta) anos, a contar da data de sua produção, podendo esse prazo ser prorrogado, por uma única vez, por igual período”. BRASIL. **Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8159.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>77</sup> “Art. 7º [...] § 1º O prazo de duração da classificação ultra-secreto [sic] poderá ser renovado indefinidamente, de acordo com o interesse da segurança da sociedade e do Estado”. BRASIL, 2002, op. cit.

<sup>78</sup> Os gastos decorrentes da transição do Governo Temer para o Governo Bolsonaro, por exemplo, foram decretados como sigilosos, sem muita preocupação com as razões para tal sigilo. Sobre o fato ver a reportagem do portal UOL, disponível em <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2018/12/20/governo-decreta-sigilo-de-gasto-com-transicao.htm>.

A iniciativa se deu após mobilização da sociedade civil<sup>79</sup>. Utilizando-se dos relatos de Bauer e Gertz<sup>80</sup>, Claudia Maria de Freitas Chagas relembra a matéria apresentada pelo programa Fantástico, da Rede Globo, em 12 de dezembro de 2004, que denunciava uma queima de documentos da Forças Armadas e outros órgãos de segurança, na Base Aérea de Salvador - dos restos dos documentos queimados, alguns possibilitaram a leitura do período, que eram de 1964 até 1994. Outro fator apresentado pela autora foi a reportagem, em outubro de 2004, do Jornal Correio Braziliense com a publicação da foto de um homem nu, identificado como sendo Vladimir Herzog, jornalista preso, torturado e morto pela ditadura militar - a publicação reacendeu a questão acerca do acesso aos documentos do período da ditadura<sup>81</sup>.

A novidade trazida pela Lei 11.111/2005 foi a criação da Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas, vinculada à Casa Civil da Presidência da República. A finalidade da comissão era a de decidir sobre a restrição ao acesso de documentos classificados pelos órgãos do Poder Executivo Federal como sigilosos, ou seja, decidir se o sigilo era realmente necessário. A classificação e os prazos de restrição seguiriam o previsto na lei de arquivos. Quanto à revisão da decisão da comissão, “a autoridade competente para a classificação do documento no mais alto grau de sigilo” poderia provocar, com justificativa, a manifestação da comissão para a avaliação da real necessidade de restrição de acesso, previsão também direcionada ao cidadão “que demonstre possuir efetivo interesse” no acesso<sup>82</sup>.

Há uma incipiente tentativa de se abrir os porões dos órgãos do Poder Executivo Federal através da atuação da comissão, ainda centralizadora da decisão a poucos burocratas de alto nível. Estes, dificilmente teriam interesse na revisão da restrição. Quanto à manifestação cidadã, a necessidade de demonstrar efetivo interesse na informação inviabilizaria o controle social, pois a necessidade de demonstrar interesse no documento poderia ser utilizado para afastar a grande

---

<sup>79</sup> CHAGAS, Claudia Maria de Freitas. **O dilema entre o acesso à informação e a intimidade**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

<sup>80</sup> BAUER, Caroline S.; GERTZ, René E. Arquivos de regimes repressivos: fontes sensíveis da história recente. In: PINSKY, Carla Bassanezi; DE LUCA, Tânia Regina (org.). *O Historiador e suas fontes*. São Paulo: Contexto, 2009 apud CHAGAS, op. cit.

<sup>81</sup> CHAGAS, op. cit.

<sup>82</sup> BRASIL. **Lei n.º 11.111, de 5 de maio de 2005**. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11111.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11111.htm). Acesso em: fev. 2020.

maioria dos pedidos e, quando houvesse efetivo interesse, provavelmente se trataria de informação pessoal, necessária à defesa de direito individual, que poderia ser pleiteada por *habeas data*. Continuava-se sem a previsão de um procedimento para o acesso à informação de forma ampla e o sigilo permanecia como regra.

No dia 19 de novembro de 2007 o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ajuíza Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) em face da íntegra da Lei 11.111/2005 e do artigo 23, com seus parágrafos, da Lei 8.159/1991<sup>83</sup>. O argumento, em relação ao artigo 23 da lei de arquivos, é de que decreto não poderia definir as categorias de sigilo, mas apenas a lei formal, conforme o disposto no inciso XXXIII, do Artigo 5º, da Constituição - que teria sido violado. Já os seus parágrafos, que determinam os prazos de sigilo, violariam o princípio da proporcionalidade e razoabilidade ao preverem o tempo de até trinta anos para a informação classificada como sigilosa e de cem anos para a informação pessoal. Quanto à Lei 11.111/2005 haveria inconstitucionalidade integral uma vez que a matéria não poderia ser tratada por medida provisória, mas apenas lei formal, nos termos da Constituição, bem como a ausência de urgência<sup>84</sup>. O resultado da ADI, com decisão proferida em outubro de 2020, é de que ela estaria prejudicada em função da perda superveniente de seu objeto, pois a LAI derogou o artigo 23 e seus parágrafos, da lei 8.159/1991, bem como ab-rogou a Lei 11.111/2005.

Outra lei que contribuirá para a conformação do acesso à informação no Brasil, sobretudo em matéria fiscal e orçamentária, é a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Dispõe a LRF que:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> ADI 3.987.

<sup>84</sup> Em movimento similar, a Procuradoria Geral da República (PGR) ajuizou em maio de 2008 a ADI 4.077 atacando a Lei 11.111/2005 e a lei de arquivos.

<sup>85</sup> BRASIL. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: fev. 2020.

Como consequência do disposto no artigo 48 da LRF, a fim de viabilizar o seu mandamento, houve a edição do Decreto n.º 5.482, de 30 de junho de 2005, que criou, no âmbito do Poder Executivo Federal, os Portais da Transparência<sup>86</sup>.

A relevância da LRF ao tema do acesso à informação e da transparência se dá pela previsão do uso de meios eletrônicos, que posteriormente se tornarão a regra, bem como a incumbência da gestão à CGU, recém-criada e que adquirirá experiência e prestígio para a condução da questão no Executivo Federal.

É notável o reconhecimento da relevância jurídica da informação pelos organismos internacionais, tanto intergovernamentais, quanto não governamentais, fato que pressionará os Estados à positivação de direitos em suas ordens constitucionais.

Nesta parte será analisado o tratamento do “direito humano ao saber” no sistema global de proteção dos direitos humanos, a Organização das Nações Unidas (ONU), e no sistema regional interamericano de proteção, através da Organização dos Estados Americanos (OEA). O objetivo deste ponto é expor a evolução do entendimento dos organismos internacionais - da liberdade de expressão ao direito de acesso à informação -, através dos diversos documentos produzidos, demonstrando como essa construção colaborou para a consolidação do direito fundamental de acesso à informação pública no Brasil.

A primeira sessão da Assembleia Geral<sup>87</sup> das Nações Unidas, ocorrida em 14 de dezembro de 1946, teve como resultado a aprovação de diversas resoluções, entre elas a Resolução 59, no âmbito da *International Conference on Freedom of Information*. Ficou registado que “a liberdade de informação é um direito humano fundamental e é a pedra de toque de todas as liberdades que as Nações Unidas consagram”<sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup> Em 2008 a iniciativa recebeu o prêmio de Boa Prática de Governança pelo Escritório das Nações Unidas Contra as Drogas e o Crime (UNODC). BENTO, Leonardo Valles. **Acesso a Informações Públicas: Princípios Internacionais e o Direito Brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2015.

<sup>87</sup> “A Assembleia Geral da ONU é o principal órgão deliberativo da ONU. É lá que todos os Estados-Membros da Organização (193 países) se reúnem para discutir os assuntos que afetam a vida de todos os habitantes do planeta. Na Assembleia Geral, todos os países têm direito a um voto, ou seja, existe total igualdade entre todos seus membros”. ONU. **Assembleia Geral**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/conheca/como-funciona/assembleia-geral/>. Acesso em: fev. 2020.

<sup>88</sup> ONU. **Resolution 59 - Calling of an International Conference on Freedom of Information**, 1946, p. 1, tradução nossa. Disponível em: [https://undocs.org/en/A/RES/59\(I\)](https://undocs.org/en/A/RES/59(I)). Acesso em: fev. 2020. “*Freedom of information is a fundamental human right and is the touchstone of all the freedoms to which the United Nations is consecrated*”.

A previsão é reforçada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948 quando, em seu artigo XIX dispõe que:

Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias [sic] por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.<sup>89</sup>

De forma semelhante o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) de 1966, incorporado ao ordenamento jurídico nacional através do Decreto n.º 592/1992, registra em seu artigo 19 que:

1. Ninguém poderá ser molestado por suas opiniões.
2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias [sic] de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha.
3. O exercício do direito previsto no parágrafo 2 do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Conseqüentemente, [sic] poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para:
  - a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;
  - b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas.<sup>90</sup>

O PIDCP vai além da previsão de simples abstenção estatal (direito negativo), adentrando na questão da implicação de deveres para o exercício do direito, ou seja, a liberdade de informação também configura uma acepção positiva de um direito à informação e de acesso, que só poderá ser restringido em casos expressamente previstos em lei e que sejam necessários ao resguardo da intimidade e privacidade das pessoas e da proteção do próprio Estado e da sociedade. Essa posição será reforçada na Rio 92 através da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento:

Princípio 10: O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, no nível que corresponda. No plano nacional, toda a pessoa deverá ter acesso adequado à informação

---

<sup>89</sup> ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**, p. 11. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: fev. 2020.

<sup>90</sup> BRASIL. **Decreto n.º 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm). Acesso em: fev. 2020.



sobre o meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as actividades que encerram perigo em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar nos processos de adopção de decisões.<sup>91</sup>

Novamente a ONU reafirma a aceção positiva do direito em sua perspectiva de ser informado, atribuindo ao Estado a obrigação de manter seu cidadão informado através da possibilidade de acesso à informação e participação, ao menos na questão ambiental. Conforme registra Bento<sup>92</sup>, o acesso é, neste caso, compreendido em seu carácter instrumental, isto é, como instrumento de protecção de outros direitos - a um meio ambiente equilibrado.

Além dos documentos principais, a ONU, atuando através do escritório do Relator Especial para a Liberdade de Opinião e Expressão, criado em 1993 pela Comissão de Direitos Humanos, editou alguns importantes relatórios em matéria de acesso à informação<sup>93</sup>. No relatório anual de 1998 reconheceu que “o direito de buscar e receber informações” não se limita à liberdade de opinião e expressão, devendo ser entendido “como um direito autônomo”, a que cabe ao Estado proporcionar sua concretização através do acesso às informações “sob sua custódia”<sup>94</sup>. No relatório anual de 1998 foi estabelecida a “diretriz principal do direito de acesso à informação”, o princípio da máxima divulgação, que entende ser o acesso a regra e o sigilo a exceção<sup>95</sup>. Em 2000, com a publicação do relatório anual, o escritório endossaria um conjunto de princípios que foram desenvolvidos pela organização *Article 19* e compilados na publicação *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation*<sup>96</sup>. Neste ponto necessário verticalizar, dada a relevância da organização não governamental na construção das melhores práticas acerca do acesso à informação, sua incorporação nos documentos internacionais e posterior influência na construção e implementação das legislações de acesso no mundo e no Brasil.

A *Article 19* é uma organização não governamental ligada à defesa dos direitos humanos, especificamente quanto ao direito à liberdade de expressão e de acesso à

---

<sup>91</sup> ONU. **Rio 92**. 1992, p. 3. Disponível em: <https://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-4.htm>. Acesso em: fev. 2020.

<sup>92</sup> BENTO, Leonardo Valles. **Acesso a Informações Públicas: Princípios Internacionais e o Direito Brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2015.

<sup>93</sup> Ibid.

<sup>94</sup> Ibid., p. 27.

<sup>95</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>96</sup> Ibid.

informação - daí seu nome, em referência ao artigo 19 da DUDH<sup>97</sup>. Surge no ano de 1987 na cidade de Londres, na Inglaterra, mas com atuação em diversos países, como o Brasil, que conta com um escritório desde 2007<sup>98</sup>.

Em 1999 a organização publica o documento *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation*, de autoria de Toby Mendel, diretor da *Article 19* à época. A publicação é fruto de estudos, análises e consultorias realizadas em parcerias com outras organizações ao redor do mundo, apresentando como resultado nove princípios que buscam ser o *standard* ou padrão internacional, isto é, elementos mínimos que toda boa legislação de acesso à informação pública deve prever<sup>99</sup>. Porém, adverte a organização, a construção de princípios de acesso à informação, apesar de sua grande importância, por si só não é suficiente, pois eles “[...] necessitam aplicação nas circunstâncias particulares que cada sociedade enfrenta, através de pessoas que entendam a sua importância e estão comprometidas com a transparência no governo”<sup>100</sup>.

Os princípios que constam da publicação são: I) princípio da máxima divulgação; II) obrigação de publicar; III) promoção de um governo aberto; IV) abrangência limitada das exceções; V) procedimentos que facilitem o acesso; VI) custos razoáveis; VII) reuniões abertas; VIII) divulgação tem precedência e IX) proteção aos denunciantes<sup>101</sup>. Tendo em vista que os princípios expostos permearão toda esta pesquisa, necessária a abordagem isolada da intenção de cada um deles.

O princípio da máxima divulgação é a base do direito de acesso à informação pública. Consagrado pela ONU antes mesmo da publicação do documento pela *Article 19*, estabelece que a publicidade é a regra e o sigilo a exceção, ou seja, “toda informação mantida pelo poder público deve estar acessível e essa presunção só é

<sup>97</sup> ARTIGO19. **A Organização**. Disponível em: <https://artigo19.org/a-organizacao/>. Acesso em: fev. 2020.

<sup>98</sup> Ibid.

<sup>99</sup> ARTICLE19. **The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation**. Londres, 1999. Disponível em: <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf>. Acesso em: fev. 2020.

<sup>100</sup> ARTICLE19. **The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation**. Londres, 1999, p. 1. Disponível em: <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf>. Acesso em: fev. 2020.

<sup>101</sup> Utilizada a tradução de Leonardo Bento. BENTO, Leonardo Valles. **Acesso a Informações Públicas: Princípios Internacionais e o Direito Brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2015. No original: *maximum disclosure; obligation to publish; promotion of open government; limited scope of exceptions; processes to facilitate access; costs; open meetings; disclosure takes precedence; protection for whistleblowers*. ARTICLE19. **The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation**. Londres, 1999. Disponível em: <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf>. Acesso em: fev. 2020.

superada em circunstâncias limitadas”<sup>102</sup>. Todos podem se beneficiar deste direito, independentemente de interesse específico na informação<sup>103</sup>. O interesse específico se dispensa em função do caráter público da informação, isto é, por ter sido produzida ou estar custodiada pelo poder público revela, portanto, que a informação é de interesse coletivo e acessível. Importante destacar, ainda dentro da máxima divulgação, que a autoridade pública que negar o acesso à informação deve “arcar com o ônus argumentativo”, justificando a recusa de acesso<sup>104</sup>.

A máxima divulgação vai ao encontro da necessidade de máxima concretização do direito fundamental de acesso à informação pública - satisfação na maior medida possível -, que, diante de um caso concreto, deve prevalecer em caso de dúvida quanto ao acesso ou o sigilo, revelando-se como vetor interpretativo. Ainda, a publicidade como regra é uma “exigência do regime jurídico administrativo”, orientando a Administração Pública para o interesse público<sup>105</sup>.

Afirma Bento que a premissa do princípio da máxima divulgação é a de que a informação é pública, ou seja, já pertence aos cidadãos, não se tratando de favor ou benesse a sua divulgação, mas de dever do Estado<sup>106</sup> - autorizado pelo povo a produzir e custodiar suas informações.

O princípio da obrigação de publicar se refere à transparência ativa, em que, independentemente de pedido de informação - transparência passiva -, deve o poder público colocar à disposição dos interessados informações de interesse público. Quais informações devem ser publicizadas dependerá de cada Estado e de cada órgão ou entidade, devendo a lei prever um esquema mínimo de informações que serão publicadas<sup>107</sup>.

---

<sup>102</sup> ARTICLE19. **The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation.** Londres, 1999, p. 2, tradução nossa. Disponível em: <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf>. Acesso em: fev. 2020. “all information held by public bodies should be subject to disclosure and that this presumption may be overcome only in very limited circumstances”.

<sup>103</sup> Ibid.

<sup>104</sup> Ibid., p. 2, tradução nossa. “[...] should bear the onus [...]”

<sup>105</sup> GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree. O princípio da publicidade e os abusos de poder político e econômico da democracia contemporânea, p. 152 *In: Direito, informação e cultura: o desenvolvimento social a partir de uma linguagem democrática.* Maria Cecília Naréssi Munhoz e Emerson Gabardo (coords.). Belo Horizonte: Fórum, p. 149-171, 2012.

<sup>106</sup> BENTO, Leonardo Valles. **Acesso a Informações Públicas: Princípios Internacionais e o Direito Brasileiro.** Curitiba: Juruá, 2015.

<sup>107</sup> ARTICLE19. **The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation.** Londres, 1999. Disponível em: <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf>. Acesso em: fev. 2020.

O terceiro princípio, promoção de um governo aberto, trata da cultura de publicidade que deve ser fomentada pelo poder público. Requer atuação para incentivar a participação do cidadão nos assuntos públicos que só será alcançada com uma estrutura aberta em relação às informações - em contraponto à autorreferência das burocracias públicas de se protegerem no sigilo<sup>108</sup>. A publicação prevê duas formas de promoção da cultura de governo aberto: a educação pública, através da disseminação de informações sobre o direito de acesso à informação pública, com a cooperação dos meios de comunicação; e o combate à cultura de sigilo, através de legislação que estabeleça instrumentos que permitam fazer frente ao segredo e através de treinamento do quadro pessoal dos órgãos e entidades públicos, encorajando a publicidade<sup>109</sup>.

O princípio da abrangência limitada das exceções é de grande relevância para o Estado Democrático de Direito, pois o sigilo deve ser visto como a exceção, ligando-se ao primeiro, da divulgação máxima. Diz a publicação que “as exceções devem ser claras e estritamente definidas e sujeitas ao dano estrito e ao teste de interesse público”<sup>110</sup>. A informação deve ser divulgada, a menos que a autoridade pública consiga demonstrar que a restrição se encaixa no teste, que se divide em três partes: I) as informações devem se relacionar com um objetivo legítimo previsto na lei; II) a divulgação deve ameaçar causar danos substanciais a esse objetivo; e III) o dano ao objetivo deve ser maior que o interesse público em ter a informação<sup>111</sup>. Os objetivos a que o teste se refere devem estar legitimados na Constituição ou autorizados por esta em lei, por se tratar de restrição de direito fundamental. A previsão expressa das restrições funciona, ainda, como prevenção à excessiva discricionariedade de que poderiam dispor as autoridades públicas<sup>112</sup>.

O princípio dos procedimentos que facilitem o acesso revelará a imprescindibilidade do procedimento como garantia de concretização do direito de acesso. É através do procedimento que se especificará o modo com que o cidadão fará seus pedidos de informação, com possibilidade de recurso, em caso de negativa

---

<sup>108</sup> BENTO, Leonardo Valles. **Acesso a Informações Públicas**: Princípios Internacionais e o Direito Brasileiro. Curitiba: Juruá, 2015.

<sup>109</sup> ARTICLE19. **The Public's Right to Know**: Principles on Freedom of Information Legislation. Londres, 1999. Disponível em: <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf>. Acesso em: fev. 2020.

<sup>110</sup> Ibid., p. 5.

<sup>111</sup> Ibid.

<sup>112</sup> BENTO, op. cit.

- enfoque da publicação. Três níveis recursais foram previstos pela *Article 19* como padrão de boa prática em matéria de acesso à informação: I) recurso ao próprio órgão ou entidade; II) recurso a um órgão independente; e III) apelação aos Tribunais<sup>113</sup>. Há grande esforço da organização em demonstrar a importância de um órgão independente, que tenha poderes de revisão da decisão e de abertura das informações, desapegado das amarras hierárquicas. Lembra Bento, que o procedimento deve facilitar o acesso, ou seja, não deve desestimular o pedido de informação através de complicações desnecessárias, lembrando que a informação já pertence ao cidadão, que apenas estaria reivindicando seu acesso<sup>114</sup>.

O sexto princípio trata dos custos, que não devem ser um impeditivo para o exercício do direito. A sugestão da publicação é uma taxa básica, se necessária, que poderá ser graduada conforme a necessidade ou a estipulação de taxas diferenciadas para fins comerciais, diferenciando o custo para pessoas físicas e jurídicas<sup>115</sup>.

O direito de acesso à informação pública não diz respeito apenas a informações passadas, já produzidas, mas também àquelas em produção. Assim é que o princípio das reuniões abertas pretende demonstrar que o cidadão deve participar do momento da tomada de decisão<sup>116</sup>, presumindo-se abertos todos os encontros de um governo que, da mesma forma que a informação, devem ter o acesso e a participação restringidos somente em casos específicos apoiados em algum objetivo constitucional que supere, no caso concreto, o interesse público<sup>117</sup>.

Com o princípio da divulgação tem precedência toda a legislação inconsistente com a máxima divulgação deve ser reformada ou derogada, demandando uma interpretação conforme as leis de acesso à informação, que devem preconizar a publicidade<sup>118</sup>. Trata-se da necessidade de coerência do sistema jurídico.

---

<sup>113</sup> ARTICLE19. **The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation.** Londres, 1999. Disponível em: <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf>. Acesso em: fev. 2020.

<sup>114</sup> BENTO, Leonardo Valles. **Acesso a Informações Públicas: Princípios Internacionais e o Direito Brasileiro.** Curitiba: Juruá, 2015.

<sup>115</sup> ARTICLE19, op. cit.

<sup>116</sup> A fiscalização é um dever do cidadão republicano, virtuoso e participativo. SALGADO, Eneida Desiree; COUTO, Mariele Pena de. Uma proposta para o controle social: um olhar prospectivo sobre a transparência e a probidade. In: BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Claudia (Coord.). **Estado, direito e políticas públicas** - homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho: anais do seminário de integração do programa de pós-graduação em direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba: Íthala, 2014.

<sup>117</sup> ARTICLE19, op. cit.

<sup>118</sup> Ibid.

O princípio que protege os denunciantes prevê a estruturação de mecanismos que protejam tanto o indivíduo que está nas estruturas hierárquicas do poder público, quanto o cidadão que identificar condutas inconsistentes com as normas de publicidade e acesso à informação<sup>119</sup>. Objetiva-se estimular o controle social e inibir as ameaças e assédios das autoridades públicas.

A pesquisa de Toby Mendel não chamou a atenção apenas do Relator Especial para a Liberdade de Opinião e Expressão, sendo convidado a colaborar com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) para o aprimoramento do direito de acesso à informação pública no mundo. Um dos resultados dessa colaboração foi a publicação, em 2008, da obra *Freedom of information: a comparative legal survey*, traduzida para o português como Liberdade de informação: um estudo de direito comparado e referenciada até hoje pela CGU na área de acesso à informação. A publicação retoma os nove princípios consolidados na obra de 1999, quando o autor ainda atuava pela *Article 19*, agregando uma análise comparativa da legislação de acesso em quatorze países.

Em 2010 o Governo Federal e a UNESCO firmam acordo de cooperação técnica para realização de análises e desenvolvimento de mecanismos institucionais e organizacionais para a garantia do direito fundamental de acesso à informação pública, sendo a CGU a agência executora do projeto. A cooperação inicia com a publicação do projeto “Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito a informação [sic], transparência e participação social”<sup>120</sup>, que contextualiza o direito de acesso no mundo e realiza o diagnóstico da situação brasileira. A publicação representa importante marco teórico para o Estado, subsidiando as discussões acerca da questão que se iniciaram em 2005, no âmbito do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção da CGU<sup>121</sup>. Apesar de não ser assinada por Toby Mendel, a publicação do projeto de cooperação entre UNESCO e o Governo Federal está fundamentado em toda sua extensão nas obras

---

<sup>119</sup> ARTICLE19. **The Public’s Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation.** Londres, 1999. Disponível em: <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf>. Acesso em: fev. 2020.

<sup>120</sup> Acessível através de <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/acesso-a-informacao/politica-brasileira-de-acesso-a-informacoes-publicas-garantia-democratica-do-direito-a-informacao-transparencia-e-participacao-cidada-2013-unesco-e-cgu>.

<sup>121</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Histórico da LAI.** Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/conheca-seu-direito/historico-da-lai>. Acesso em: fev. 2020.

do autor, a principal referência mundial em matéria de acesso à informação pública - com publicações relevantes inclusive na atualidade<sup>122</sup>.

Partindo para a análise do sistema regional, a OEA deu tratamento semelhante à ONU em sua Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) de 1969, também conhecida como Pacto de San Jose da Costa Rica<sup>123</sup>, que em seu artigo treze estabelece que:

Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e idéias [sic] de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha [...]<sup>124</sup>

Outro documento relevante para o acesso à informação foi construído no âmbito da Assembleia Geral da OEA, em 2009, com a Resolução AG/Res/2.514/09 que recomenda a criação de uma “Lei Modelo de Acesso a Informação [sic]” e um guia para sua implementação<sup>125</sup>. A Lei Modelo pretende ser a referência normativa a ser utilizada pelos Estados que ainda não possuem legislação de acesso, criando parâmetros mínimos que a lei deverá conter<sup>126</sup>.

Mas a grande colaboração do sistema regional de proteção de direitos humanos para o acesso à informação se dá através da atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que faz Bento gravar como “posicionamentos notavelmente progressistas”<sup>127</sup>. Dois são os casos que se relacionam diretamente com o acesso à informação pública: I) Claude Reyes e outros vs. Chile - 2006 e II) Gomes Lund vs. Brasil (“Guerrilha do Araguaia”) - 2010.

<sup>122</sup> Atualmente o autor se dedica à organização *Centre for Law and Democracy*, publicando obras nas áreas de direitos humanos, democracia, liberdade de expressão, direito à informação e de acesso à informação. Ver mais em <https://www.law-democracy.org/live/>.

<sup>123</sup> O Tratado foi ratificado pelo Brasil, entrando em vigor com a publicação do Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1992. Dedicando-se aos Direitos Humanos e não tendo seguido a sistemática do Art. 5º, §3º da Constituição, emendada em 2004, acolheu o STF em 2008, através do RE 466.343-SP, a tese da suprallegalidade.

<sup>124</sup> OEA. **Convenção Americana Sobre Direitos Humanos**. Disponível em: [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>125</sup> BENTO, Leonardo Valles. **Acesso a Informações Públicas**: Princípios Internacionais e o Direito Brasileiro. Curitiba: Juruá, 2015, p. 31.

<sup>126</sup> Para uma análise da Lei Modelo de Acesso à Informação ver PERLINGEIRO, Ricardo. A codificação do direito à informação na América Latina. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 209-227, abr./jun. 2014.

<sup>127</sup> BENTO, op. cit., p. 34.

O julgamento da CIDH em 2006 põe fim a uma demanda iniciada em 1998 quando Claude Reyes, diretor executivo da Fundação TERRAM, Luis Sebastián Cox Urrejola, da ONG FORJA e Arturo Longton Guerrero, deputado chileno, realizaram pedido de informações ao *Comité de Inversiones Estrasjeras de Chile* acerca do Projeto Río Cóndor, investimento de U\$ 180 milhões aprovado pelo Comitê que previa a construção de um complexo florestal pela empresa Trillium<sup>128</sup>. Na visão dos denunciantes o projeto “poderia ser prejudicial para o meio ambiente e impedir o desenvolvimento sustentável do Chile”<sup>129</sup>, motivo pelo qual solicitavam informações acerca dos impactos ambientais do projeto, bem como sobre a identidade e reputação da empresa investidora<sup>130</sup>.

O *Comité* nega o acesso às informações através de seu Vice-Presidente Executivo, que se limitou a comunicar a decisão em reunião com os solicitantes, sem formalizar a recusa<sup>131</sup>. Conforme depoimento da advogada do comitê perante a CIDH, a vice-presidência:

[...] considerou de caráter reservado toda aquela informação referida a terceiros cuja entrega poderia constituir um atentado à privacidade de seus titulares, arriscando de maneira irresponsável o resultado das atividades dos investidores no Chile.<sup>132</sup>

Inconformados com a recusa pelo órgão administrativo, ingressam com *recurso de protección* perante a *Corte de Apelaciones de Santiago*, com a alegação de “violação ao direito de liberdade de expressão e de acesso a informação [sic]”; a Corte não reconheceu o recurso, fazendo com que os solicitantes recorressem à Corte Suprema do Chile, que entendeu não cumpridos os pressupostos de admissibilidade<sup>133</sup>. Diante das negativas estatais, os solicitantes levam o caso à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, ainda em 1998.

<sup>128</sup> BENTO, Leonardo Valles. **Acesso a Informações Públicas**: Princípios Internacionais e o Direito Brasileiro. Curitiba: Juruá, 2015.

<sup>129</sup> CIDH. **Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile**. 2006, p. 2, tradução nossa. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf). Acesso em: fev. 2020. “p[odía] ser perjudicial para el medio ambiente e impedir el desarrollo sostenible de Chile”.

<sup>130</sup> BENTO, op. cit.

<sup>131</sup> Ibid.

<sup>132</sup> CIDH. **Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile**. 2006, p. 10, tradução nossa. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf). Acesso em: fev. 2020. “consideró de carácter reservado toda aquella información referida a terceros cuya entrega pudiera constituir un atentado a la privacidad de sus titulares, arriesgando de manera irresponsable el resultado de las actividades de los inversionistas en [Chile]”

<sup>133</sup> BENTO, op. cit., p. 35.



Os argumentos levados à comissão foram de que o Estado não “argumentou uma justificativa válida conforme a legislação chilena”, nem “lhes assegurou um recurso judicial efetivo para impugnar a violação ao direito de acesso à informação”, bem como “não lhes assegurou os direitos de acesso à informação e de proteção judicial, nem disponibilizou mecanismos estabelecidos para garantir o direito de acesso à informação pública”<sup>134</sup>.

A conclusão da comissão afirma que houve violação dos direitos consagrados nos artigos 13 e 25 da CADH, liberdade de pensamento e expressão e direito de proteção judicial, respectivamente, recomendando ao Estado chileno que adote medidas de adequação<sup>135</sup>. Em 2005, a comissão verifica que restaram não cumpridas as recomendações feitas, encaminhando o caso ao Tribunal.

A defesa do Estado chileno é de que, à época, não havia legislação que disciplinasse a questão e que não estaria obrigado à publicação das informações, ainda, que eventual publicação poderia inibir outros investimentos no país<sup>136</sup>. Em resposta, entende a Corte que os argumentos levantados violam o princípio da máxima divulgação e os princípios da proporcionalidade e necessidade, que devem ser observados nas restrições da liberdade de expressão<sup>137</sup>.

A CIDH reforça a decisão da comissão de que houve violação aos artigos 13 e 25 da CADH, condenando o Estado chileno a fornecer, no prazo de seis meses, as informações solicitadas ou negar de forma fundamentada a decisão; o Estado deve adotar medidas a fim de garantir o direito de acesso à informação pública, capacitando órgãos, autoridades e agentes públicos encarregados de atender as solicitações e indenizar os denunciante<sup>138</sup>.

Lembra Bento que a decisão do Tribunal se deu através da interpretação de que a liberdade de expressão e pensamento se desdobra em uma dimensão individual, mas também social, abarcando o direito de acesso à informação, conforme

---

<sup>134</sup> CIDH, **Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile**. 2006, p. 2, tradução nossa. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf). Acesso em: fev. 2020. “sin que el Estado ‘argumentar[a] una justificación válida de acuerdo con la legislación chilena’”; “no [les] otorgó un recurso judicial efectivo para impugnar una violación del derecho al acceso a la información” y “no [les] aseguró los derechos al acceso a la información y a la protección judicial, ni contó con mecanismos establecidos para garantizar el derecho al acceso a la información pública”.

<sup>135</sup> Ibid.

<sup>136</sup> Ibid.

<sup>137</sup> Ibid.

<sup>138</sup> Ibid.

o que foi exposto nas primeiras linhas deste capítulo<sup>139</sup>. Ainda, que a decisão da CIDH impulsionou a criação da legislação de acesso à informação no Chile, sendo a primeira vez que um tribunal internacional reconheceu tal direito<sup>140</sup>.

O julgamento de 2010 pela CIDH foi de grande importância para impulsionar a aprovação de uma lei geral de acesso brasileira, que já estava em discussão no congresso nacional<sup>141</sup>. O caso *Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil* se inicia em 1995 com a denúncia do país à Comissão Interamericana de Direitos Humanos pelo Grupo Tortura Nunca Mais do Rio de Janeiro, a Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos do Instituto de Estudos da Violência do Estado e o Centro pela Justiça e o Direito Internacional, mas somente em 2009 a Comissão levaria o caso ao Tribunal da CIDH, em função do não acatamento satisfatório das recomendações expedidas à República Federativa do Brasil<sup>142</sup>.

A Guerrilha do Araguaia foi um movimento guerrilheiro iniciado em meados dos anos 1960 na região norte do país - sudeste do Pará e norte do estado de Goiás, à época, atual estado do Tocantins -, criado pelos primeiros membros do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) como forma de resistência ao regime ditatorial<sup>143</sup>.

Entre 1972 e 1975 o Estado brasileiro, através de suas forças armadas, realizam diversas ofensivas contra o movimento, sendo que em um primeiro momento os capturados seriam presos, sepultando-se na selva os eventuais mortos, após identificação<sup>144</sup>; sob as ordens de Médici, então Presidente da República, a partir de 1973 os capturados deveriam ser executados, proibindo que as informações fossem noticiadas, decretando sigilo absoluto sobre as operações e até mesmo negando a existência do movimento, que a partir de 1974 já não contava mais com integrantes na região<sup>145</sup>. Com a abertura política, as informações públicas mostravam que não

---

<sup>139</sup> BENTO, Leonardo Valles. **Acesso a Informações Públicas: Princípios Internacionais e o Direito Brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2015.

<sup>140</sup> Ibid.

<sup>141</sup> Ibid.

<sup>142</sup> CIDH. **Caso Gomes Lund e Outros (“Guerrilha Do Araguaia”) Vs. Brasil**. 2010. Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_219\\_por.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf). Acesso em: fev. 2020.

<sup>143</sup> PEIXOTO, Rodrigo Corrêa Diniz. Memória social da Guerrilha do Araguaia e da guerra que veio depois. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi**. Ciências Humanas, v. 6, n. 3, p. 479-499, 2011.

<sup>144</sup> Ver, essencialmente quanto ao *modus operandi* e o uso do Serviço de Informações pelos militares, em MATHIAS, Suzeley Kalil; ANDRADE, Fabiana de Oliveira. O Serviço de Informações e a cultura do segredo. **VARIA HISTORIA**, Belo Horizonte, v. 28, n. 48, p. 537-554, Dez. 2012.

<sup>145</sup> BENTO, op. cit.

houve mortos entre os presos políticos, declarando-se que todos os “militantes mortos pelo regime” fossem declarados como desaparecidos<sup>146</sup>.

Entre as diversas violações de direitos humanos alegadas pela Comissão, o Brasil não assegurou aos familiares dos desaparecidos e dos executados o devido acesso à informação, pois “[...] as medidas legislativas e administrativas adotadas pelo Estado restringiram indevidamente o direito de acesso à informação pelos familiares”<sup>147</sup>, que violaria o artigo 13 da CADH que assegura a liberdade de pensamento e expressão - gênero que abarca o direito de acesso à informação.

Dentre as decisões do Tribunal, duas merecem destaque para os fins desta pesquisa. A primeira diz respeito à adoção de “[...] medidas legislativas, administrativas e de qualquer outra natureza que sejam necessárias para fortalecer o marco normativo de acesso à informação [...]”; a segunda é a aceitação do Tribunal quanto ao pedido dos denunciantes para a criação de uma Comissão da Verdade que “[...] cumpra com os parâmetros internacionais de autonomia, independência e consulta pública para sua integração [...]”<sup>148</sup>.

A criação de uma Comissão Nacional da Verdade (CNV) já era buscada desde a redemocratização e, além da decisão da CIDH, havia sido recomendada na 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos e acrescida ao 3º Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), representando um esforço pela transparência e o acesso à informação<sup>149</sup>. Trata-se de realização da denominada justiça de transição, isto é, apuração das violações ocorridas nos regimes de exceção quando de sua cessação.

Com o Decreto n.º 5.584, de 18 de novembro de 2005, foi possível o recolhimento ao Arquivo Nacional dos documentos produzidos e recebidos pelo Conselho de Segurança Nacional - CSN, pela Comissão Geral de Investigações - CGI e pelo Serviço Nacional de Informações - SNI, todos sob a custódia da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN<sup>150</sup>, centralizando a documentação e viabilizando a apuração pela Comissão.

---

<sup>146</sup> BENTO, Leonardo Valles. **Acesso a Informações Públicas: Princípios Internacionais e o Direito Brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2015, p. 84.

<sup>147</sup> CIDH. **Caso Gomes Lund e Outros (“Guerrilha Do Araguaia”) Vs. Brasil**. 2010, p. 4. Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_219\\_por.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf). Acesso em: fev. 2020.

<sup>148</sup> Ibid., p. 106.

<sup>149</sup> CHAGAS, Claudia Maria de Freitas. **O dilema entre o acesso à informação e a intimidade**. Belo Horizonte: D’Plácido, 2019.

<sup>150</sup> Ibid.

A CNV foi instituída pela Lei n.º 12.528/2011, publicada na mesma data que a LAI, “[...] com a finalidade de examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”, com o objetivo de “efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional”<sup>151</sup>. Há clara vinculação entre a CNV e a LAI, que pode ser vista em um duplo foco, “resgate da verdade histórica” e “controle social/combate à corrupção”<sup>152</sup>, sendo que ambas foram conquistas do Estado Democrático de Direito, servindo de instrumento para a consolidação do regime democrático.

Outro fator “aparentemente importante” no contexto internacional foi a *Open Government Partnership* (OGP), lançada em 2011, às vésperas da 66ª reunião da Assembleia Geral das Nações Unidas, sendo o Brasil um dos cofundadores da iniciativa, a convite dos Estados Unidos<sup>153</sup>. A OGP consiste em “uma iniciativa internacional da qual participam diversos países e entidades da sociedade civil. A proposta é que as entidades governamentais participantes assumam compromissos de transparência em relação aos dados públicos”<sup>154</sup>.

Como visto, o contexto internacional aumentou a febre para que o Estado brasileiro aprimorasse o acesso à informação. Apesar de já previsto desde 1988, o direito fundamental de acesso à informação pública contará com uma lei geral, a LAI, como instrumento de concretização e garantia, a qual passa-se a analisar.

## 1.2 A LAI: REGULAMENTAÇÃO DO ACESSO À INFORMAÇÃO

Nesta seção se objetiva realizar a análise da Lei de Acesso à Informação, Lei n.º 12.527/2011, bem como seu decreto regulador no âmbito do Executivo Federal, pois esta pesquisa tem objeto de estudo centrado no acesso à informação pública

---

<sup>151</sup> BRASIL. **Lei n.º 12.528, de 18 de novembro de 2011**. Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. Brasília, DF: Presidência da República, 2011a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12528.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12528.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>152</sup> CHAGAS, Claudia Maria de Freitas. **O dilema entre o acesso à informação e a intimidade**. Belo Horizonte: D’Plácido, 2019, p. 17.

<sup>153</sup> ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

<sup>154</sup> BRASIL. Senado Federal. **Open Government Partnership - OGP**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/sinfleg/relatorio-de-gestao/saiba-mais-23>. Acesso em: fev. 2020.

nesse poder. Examinar-se-ão as principais regras de ambos os instrumentos legislativos, buscando apontar potencialidades e problemas. Como visto, a LAI não cria o direito de acesso à informação pública, mas o regula<sup>155</sup>, assim “a positivação não se consubstancia como ponto final de um processo, mas, ao contrário, como ponto inicial para o incremento das técnicas de proteção dos direitos fundamentais”<sup>156</sup>.

A Lei de Acesso à Informação tem origem no Projeto de Lei n.º 219/2003, de autoria do Deputado Federal Reginaldo Lopes (PT/MG). Após tramitação pela Câmara Federal é recebido no Senado como Projeto de Lei da Câmara n.º 41/2010 e, após aprovação, seria encaminhado à Presidência da República para sanção, tornando-se a Lei n.º 12.527/2011.

A LAI possui quarenta e sete artigos e está organizada em seis capítulos: I - Disposições Gerais; II - Do Acesso a Informações e da sua Divulgação; III - Do Procedimento de Acesso à Informação; IV - Das Restrições de Acesso à Informação; V - Das Responsabilidades; VI - Disposições Finais e Transitórias.

Nas disposições gerais estão previstos os subordinados às normas, as diretrizes que orientarão a aplicação da lei, o procedimento de acesso e os conceitos legais.

Estão subordinados à LAI (legitimidade passiva) todos os entes federativos, União, Estados, Distrito Federal e Municípios - trata-se de uma lei federal de alcance nacional -, através de seus “órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público”, bem como suas Administrações Indiretas, “as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente [pelos entes federativos] [...]”<sup>157</sup>. Trata-se de avanço legislativo, pois abrange todos os integrantes da Federação e não só a União, como ocorreu em leis anteriores. Assume assim, o ente central, o papel

---

<sup>155</sup> Da mesma forma com Felipe Pereira Maroubo, “A rigor, a Lei n. 12.527/2011 não inaugurou um axioma pioneiro na ordem jurídica nacional, porém concedeu garantias para o direito fundamental de acesso à informação pública”. MAROUBO, Felipe Pereira. *Transparência, acesso à informação e Administração Pública: Êxitos e obstáculos do Poder Executivo Federal nos 30 anos da Constituição de 1988*. In: **Transformações do direito administrativo: o estado administrativo 30 anos depois da constituição de 1988**. Daniel Wunder Hachem, Fernando Leal, José Vicente Santos de Mendonça (Org.). Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018, p. 249.

<sup>156</sup> DA COSTA, José Américo Martins. **Direitos Fundamentais: um déficit de legitimidade do STF no conflito entre a Privacidade e o Acesso à Informação**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019, p. 26.

<sup>157</sup> BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: fev. 2020.

de liderança e coordenação ao fomento do controle social e participação democrática que se entende ser papel natural da União. Ainda, envolve todos os poderes da República, não podendo o acesso à informação ser limitado às informações resultantes da atividade administrativa<sup>158</sup>. Estão também subordinadas à LAI as entidades privadas sem fins lucrativos, através de regra mais específica para que estas deem publicidade apenas aos atos que se utilizarem de recursos públicos, assim, a LAI se aplica 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.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.<sup>159</sup>

A previsão da LAI quanto às entidades privadas se limita àquelas integrantes do chamado terceiro setor<sup>160</sup>, entidades sem fins lucrativos, calando-se, nesse ponto da lei, em relação à legitimidade passiva das entidades privadas com fins lucrativos, as empresas, quando receberem recursos públicos. Nesse caso se aplica o disposto no artigo 7º, inciso III da lei, além de outras previsões constitucionais e legais para a concretização da publicidade, como as normas previstas na Lei de Licitação e Contratos, que serão contempladas pela transparência ativa através dos portais da transparência, ou seja, independentemente de solicitação. Ainda, lembra Bento que,

<sup>158</sup> Ricardo Perlingeiro assim também adverte ao lembrar que o acesso à informação não tem como limite o Poder Executivo ou o Legislativo - campos em que há uma natural correspondência -, mas também se estende ao Judiciário, quando desenvolve sua atividade típica jurisdicional. É o autor que lembra que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) inclusive já se posicionou acerca da questão: “[...] de regra, o processo judicial, que é a forma de desenvolvimento do serviço jurisdicional, deve ser público, daí por que o fornecimento de informação processual é um dever, um corolário lógico de todo e qualquer sistema republicano e democrático”. PERLINGEIRO, Ricardo. O livre acesso à informação, as inovações tecnológicas e a publicidade processual. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 203, p. 149-180, jan. 2012.

<sup>159</sup> BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>160</sup> Para uma análise aprofundada sobre o terceiro setor e o acesso à informação pública ver SALGADO, Eneida Desiree; VIOLIN, Tarso Cabral. *Transparência e Acesso à Informação: o caminho para a garantia da ética na Administração Pública*. In: Luiz Alberto Blanchet; Daniel Wunder Hachem; Ana Claudia Santano. (Org.). **Eficiência e Ética na Administração Pública**. Curitiba: Íthala, 2015, p. 271 e BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *Direito à informação e a aplicação da Lei nº 12.527/11 às Organizações Sociais*. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). **Direito Público no Mercosul: intervenção estatal, direitos fundamentais e sustentabilidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 303-317.

involuntariamente, pode a LAI ter restringido o alcance da norma quanto a algumas entidades privadas sem fins lucrativos que não recebam recursos públicos diretamente do orçamento ou pelos meios listados no artigo 2º, como os Serviços Sociais Autônomos, o Sistema “S”, que arrecadam contribuições parafiscais - “apesar de estes recursos serem considerados públicos, pelo que estas entidades se sujeitam ao dever de prestar contas, seu enquadramento no art. 2º da LAI não é claro”<sup>161</sup>. Enquadram-se também nessa previsão os partidos políticos.

Há a adoção do critério formal na previsão do artigo 1º, bastando que a instituição seja pública, independentemente de sua atividade - o que, em um primeiro momento, poderá gerar alguns problemas, sobretudo quanto às empresas públicas e sociedades de economia mista -, enquanto o artigo 2º adotou o critério material - atividade de interesse público<sup>162</sup>.

Na concretização do direito fundamental de acesso à informação pública os subordinados observarão, além dos princípios básicos da Administração Pública, as diretrizes elencadas pela LAI<sup>163</sup>:

[...]

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

[...]

Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.<sup>164</sup>

<sup>161</sup> BENTO, Leonardo Valles. **Acesso a Informações Públicas**: Princípios Internacionais e o Direito Brasileiro. Curitiba: Juruá, 2015, p. 142.

<sup>162</sup> HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de acesso à informação**: Lei nº 12.527/2011. 2. ed. rev. e atual. – Belo Horizonte: Fórum, 2015

<sup>163</sup> BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>164</sup> Ibid.

Essas diretrizes buscam na experiência internacional, essencialmente nos princípios formulados por Toby Mendel, as bases que irão acompanhar todo o procedimento de acesso. Ana Paula de Barcellos trata as diretrizes como princípios básicos da aplicação da lei, elementos que concretizarão a norma no dia a dia, agrupando-os em três categorias: os incisos IV e V fornecem objetivos gerais para o sistema; I e II dão maior especificidade ao enunciado geral do direito; e o inciso III estabelece a opção pela qual será difundida a informação<sup>165</sup>. Como exemplo, da primeira previsão, “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção”, lembra Valim que se trata de consequência da própria ordem constitucional vigente em que a publicidade sempre foi a regra e o sigilo a exceção - princípio da máxima divulgação - desde a sua promulgação<sup>166</sup>. Já a diretriz que preconiza a utilização da Tecnologia da Informação traz coerência ao sistema jurídico que estabelece que a Administração Pública deve ser eficiente, alinhando-se ao princípio dos procedimentos que facilitem o acesso, apesar de inicialmente não previsto à época, em função do nível de desenvolvimento tecnológico.

Os conceitos trazidos pela LAI serão abordados no curso desta seção, conforme se mostrarem necessários à adequada compreensão de suas normas, à exceção do conceito de informação, que se mostra necessário neste ponto. A LAI define informação como “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”<sup>167</sup>. A definição de termos em lei nem sempre é satisfatória, podendo ampliar as situações previstas pelo legislador e desvirtuar a norma, porém, entende-se adequada a opção do legislador pela amplitude da definição, permitindo a adoção do suporte fático amplo. Lembra Martins, que a informação é aquela que a Administração possui, excluindo aquelas que não disponha, assim, corretamente se trata do direito de acesso à informação e não de direito à informação<sup>168</sup>.

---

<sup>165</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. Acesso à Informação: Os Princípios da Lei nº 12.527/2011. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, vol. 08, nº. 03, p. 1741-1759, 2015.

<sup>166</sup> VALIM, Rafael. O Direito Fundamental de Acesso à Informação Pública. *In: Acesso à informação pública*. Rafael Valim; Antonio Carlos Malheiros; Josephina Bacariça (in memoriam) Coordenadores; prefácio Celso Antônio Bandeira de Mello; apresentação Marcus Vinicius Furtado Coêlho. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

<sup>167</sup> BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>168</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. Restrições ao Acesso à Informação *In: Acesso à informação pública*. Rafael Valim ; Antonio Carlos Malheiros; Josephina Bacariça (in memoriam) Coordenadores;



O segundo capítulo inicia trazendo deveres dos subordinados à lei:

[...]

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e

III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso<sup>169</sup>.

Trata-se de deveres de proteção da informação. Estes serão implementados observando-se as normas e os procedimentos específicos aplicáveis aos casos, como as previsões da lei de arquivos. Alguns conceitos precisam ser clareados, como autenticidade, disponibilidade e integridade. Por autenticidade a LAI registra ser a “qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema”<sup>170</sup>. É a certificação de que a informação é original, exatamente como a utilizada pelo Estado. Por disponibilidade entende-se a “qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados”<sup>171</sup>. Refere-se à regra, a publicidade, ou seja, toda informação, *a priori*, goza de disponibilidade que, excepcionalmente e temporariamente, poderá ser restringida. Já a integridade é a “qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino”<sup>172</sup> - atributo da informação íntegra, que não sofreu supressão.

Na sequência são previstos os direitos do cidadão de obter, entre outros:

[...]

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

---

prefácio Celso Antônio Bandeira de Mello; apresentação Marcus Vinicius Furtado Coêlho. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

<sup>169</sup> BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>170</sup> Ibid.

<sup>171</sup> Ibid.

<sup>172</sup> Ibid.

III - 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;

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

b) 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.<sup>173</sup>

Destaca-se o direito do inciso IV. Por primária, a LAI grava ser a “qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações”<sup>174</sup>. Trata-se da informação da forma como se originou, sem tratamento e modificação, que permite a análise do interessado nas mesmas condições que os agentes públicos. Sobre o dever de manter as informações atualizadas, direito do cidadão, em diversas observações realizadas nas áreas de transparência dos portais dos órgãos do Poder Executivo Federal durante esta pesquisa, foi constatado que elas não estavam sendo atualizadas de forma periódica. Alguns portais apresentavam última modificação há dois anos, fato que demandou a realização de pedidos de informação para checagem de informações atualizadas.

Importante direito não listado nesse rol exemplificado é a previsão do artigo 7º, §4º: “A negativa de acesso às informações objeto de pedido formulado aos órgãos e entidades referidas no art. 1º, quando não fundamentada, sujeitará o responsável a medidas disciplinares, nos termos do art. 32 desta Lei”<sup>175</sup>. Além de direito do interessado, de ter seu pedido apreciado e, quando negado, fundamentado, apontando os motivos pelos quais o acesso está restringido, é dever posto ao Estado

---

<sup>173</sup> BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>174</sup> Ibid.

<sup>175</sup> Ibid.

de motivar a restrição de acesso e permitir o controle da decisão, tanto interno, quanto o social.

A previsão do Artigo 8º da LAI diz respeito à transparência ativa, que não depende da manifestação do cidadão, dever do Estado de garantir “[...] a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”<sup>176</sup>. Além de prever a transparência ativa como dever do Estado, a LAI traz as informações mínimas que devem ser postas à disposição da coletividade, utilizando-se de “todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem”<sup>177</sup>, com obrigatoriedade de uso da internet - os portais da transparência. Ainda, prevê requisitos mínimos que os portais devem ter, como ferramenta de pesquisa, possibilidade de gravação dos dados e acessibilidade<sup>178</sup>.

O uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) é uma grande virtude da LAI, pois se mostra contemporânea a nossa realidade de uso intensivo destas tecnologias para o exercício da cidadania - ainda que não se possa considerar todos os cidadãos nesta realidade em função da desigualdade social. Ciente desta condição, a LAI prevê norma específica tanto ao poder público, quanto aos cidadãos. Os municípios com menos de dez mil habitantes estão dispensados da publicação mínima através da internet, sem se encaixar nesta exceção as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto às informações relativas à execução orçamentária e financeira<sup>179</sup>. Ainda, prevê a criação de serviços de informação nos órgãos e entidades para que o cidadão possa pessoalmente realizar seus pedidos de informação<sup>180</sup> - são os SICs, Serviço de Informações ao Cidadão.

O capítulo terceiro da LAI estabelece o procedimento de acesso à informação, outro ponto positivo da lei, pois não se limita a reproduzir direito já constitucionalmente assegurado, mas a dar garantia de como concretizar o direito. O capítulo está dividido em duas seções: I - Do Pedido de Acesso; II - Dos Recursos.

Estabelece o Artigo 10 os legitimados (legitimidade ativa) a realizar pedido de acesso à informação:

---

<sup>176</sup> BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>177</sup> Ibid.

<sup>178</sup> Ibid.

<sup>179</sup> Ibid.

<sup>180</sup> Ibid.

Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.<sup>181</sup>

Por qualquer interessado deve se entender toda pessoa física ou jurídica, brasileira ou estrangeira, que possa ter interesse na informação. O uso da palavra interessado evita uma interpretação restritiva, que poderia ocorrer com o uso da palavra cidadão, por exemplo, mas que não pode ser utilizado como forma de inviabilizar o acesso ao indivíduo, exigindo-se uma ligação especial com a informação - interesse específico -, bastando o interesse coletivo da informação<sup>182</sup>. O interessado pode ser, inclusive, uma pessoa jurídica de direito público, ou seja, o Estado se valeria da LAI perante si mesmo. A identificação do requerente “[...] não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação”, vedando-se “[...] quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público”<sup>183</sup>. Deve-se interpretar o disposto, portanto, de forma ampla, levando-se em conta o princípio da máxima divulgação.

O acesso à informação deve ser imediato, não sendo possível, terá o órgão vinte dias para o atendimento, podendo ser prorrogado por mais dez, mediante justificativa<sup>184</sup>.

Quanto à possibilidade de recursos, a LAI prevê duas situações: I) no caso de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso; e II) no caso de indeferimento de pedido de desclassificação de informação<sup>185</sup>. Conforme a própria CGU, “recurso é o direito de mostrar-se insatisfeito diante da resposta concedida pelo órgão ou entidade”<sup>186</sup>. Lembra ainda Bento que os recursos são decorrências do devido processo, instrumento útil para que sejam resolvidas as controvérsias interpretativas, evitando-se a judicialização dos conflitos e criando um

---

<sup>181</sup> BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>182</sup> HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de acesso à informação**: Lei nº 12.527/2011. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

<sup>183</sup> BRASIL, op. cit.

<sup>184</sup> Ibid.

<sup>185</sup> Ibid.

<sup>186</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Seu pedido foi respondido?** Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/recursos/seu-pedido-nao-foi-meu-respondido#:~:text=Recurso%20X%20Reclama%C3%A7%C3%A3o,de%20acesso%20no%20prazo%20legal>. Acesso em: fev. 2020.

sistema de precedentes que reduzirá a discricionariedade dos agentes responsáveis pela decisão de acesso à informação<sup>187</sup>.

No caso de recurso contra o indeferimento ou às razões da negativa de acesso, situação em que o órgão ou entidade demandado “não concedeu a informação solicitada ou não forneceu o motivo para negar a informação”<sup>188</sup>, a LAI cria um sistema básico, em três níveis recursais. Cada ente federativo poderá definir suas regras próprias e seu próprio sistema, desde que obedecidas as regras gerais. Neste ponto a análise do sistema de recursos será feita com base no desenho mínimo de três níveis, complementado com as disposições específicas do Decreto n.º 7.724/2012, que regula a lei geral de acesso à informação no âmbito do Poder Executivo Federal e prevê mais um nível recursal.

O sistema de recursos que se aplica ao Poder Executivo Federal é composto de quatro instâncias: I) autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada; II) autoridade máxima do órgão ou entidade; III) Controladoria-Geral da União; IV) Comissão Mista de Reavaliação de Informações<sup>189</sup>. Trata-se de sistema aperfeiçoado, do ponto de vista do interessado, que ganha, no âmbito do Executivo Federal, mais um nível recursal.

Da primeira decisão que negou acesso caberá recurso “à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada [...]”<sup>190</sup>. Não provido esse recurso, poderá ser recorrido à autoridade máxima do órgão ou entidade<sup>191</sup>. Restando indeferido, haverá possibilidade de recurso à CGU e, persistindo a negação, poderá ser interposto o último recurso, à Comissão Mista de Reavaliação de Informações<sup>192</sup>. O interessado terá sempre o prazo de dez dias para encaminhar o recurso, contado da ciência da decisão negatória e o Estado o prazo de cinco dias para se manifestar, à exceção da última instância, que se manifestará em reunião ordinária conforme calendário próprio<sup>193</sup>.

---

<sup>187</sup> BENTO, Leonardo Valles. **Acesso a Informações Públicas**: Princípios Internacionais e o Direito Brasileiro. Curitiba: Juruá, 2015.

<sup>188</sup> BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>189</sup> Ibid.

<sup>190</sup> Ibid.

<sup>191</sup> Ibid.

<sup>192</sup> Ibid.

<sup>193</sup> Ibid.

Caso a situação seja de indeferimento de pedido de desclassificação de informação, a LAI prevê que o interessado poderá recorrer ao Ministro de Estado da área, após recorrer, ao menos, à primeira instância recursal, a autoridade hierarquicamente superior<sup>194</sup>. Em caso de indeferimento do respectivo Ministério, haverá possibilidade de recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações<sup>195</sup>.

Caso o pedido de informação não seja respondido o caso é de reclamação, figura prevista apenas no Decreto 7.724/2012, ou seja, não há previsão geral na LAI, mas os entes podem regular, como fez a União, de forma benéfica ao interessado -. “O prazo para apresentar reclamação começará trinta dias após a apresentação do pedido”<sup>196</sup>. A reclamação será dirigida à autoridade de monitoramento, que será designada pelo dirigente máximo de cada órgão ou entidade<sup>197</sup>. No caso de nova omissão, poderá o interessado interpor novo recurso, agora à CGU<sup>198</sup>.

O próximo capítulo da LAI trata das restrições ao acesso à informação que, por ser a perspectiva de análise desta pesquisa, será abordado de forma pormenorizada. Deve-se analisar a restrição de acesso com base no princípio da máxima divulgação, que está previsto nas diretrizes da LAI, “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção”<sup>199</sup>. São duas as restrições que a informação pode sofrer disciplinadas pela Lei 12.527/2011: I) a informação sigilosa, com base na autorização constitucional do artigo 5º, XXXIII; e II) as informações pessoais, com base na intimidade e privacidade - artigo 5º, X<sup>200</sup>. Além dessas previsões, devem ser levadas em consideração a existência de outras hipóteses constitucionais e legais de sigilo, como o fiscal, bancário, das comunicações, profissional, industrial, empresarial e o dos atos e processos judiciais (segredo de justiça).

Independentemente da categoria em que se possa restringir a informação, a LAI prevê duas situações em que não se poderá negar acesso: I) “[...] à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais”; e II) “as informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos

---

<sup>194</sup> BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>195</sup> Ibid.

<sup>196</sup> BRASIL. **Decreto n.º 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>197</sup> Ibid.

<sup>198</sup> BRASIL, 2011, op. cit.

<sup>199</sup> Ibid.

<sup>200</sup> Ibid.

direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas [...]”<sup>201</sup>.

A LAI regulamenta a previsão constitucional do acesso à informação pública que, especialmente quanto à informação sigilosa, autoriza duas situações: “aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”<sup>202</sup>. Com base na segurança da sociedade e na segurança do Estado é que uma informação pode ser classificada como sigilosa, restringindo-se seu acesso de forma temporária e excepcionando-se a regra geral de publicidade. Por conta dessa regulamentação, a LAI, quando da sua entrada em vigor, derogou a Lei 11.111/2005, que regulamentava justamente a parte final do inciso XXXIII, do artigo 5º da Constituição, além de revogar os artigos 22 a 24 da Lei 8.159/1991, que tratava do sigilo de documentos públicos.

Nota-se que segurança da sociedade e do Estado é um conceito jurídico indeterminado, pois aberto a uma pluralidade de interpretações. A LAI busca detalhar essa previsão:

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

---

<sup>201</sup> BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>202</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: fev. 2020.

VIII - comprometer **atividades de inteligência**, bem como de **investigação ou fiscalização** em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.<sup>203</sup>

As expressões continuam abertas, apresentando diversas “janelas semânticas” que, conforme observa Bento “[...] quanto maior o número de expressões vagas utilizadas pela lei, maior também será a discricionariedade interpretativa das autoridades públicas [...]”<sup>204</sup>. Com maior discricionariedade os riscos de uma decisão arbitrária aumentam, o que demanda um procedimento de classificação que permita o controle, essencialmente quanto às razões utilizadas para restringir o acesso.

Classificar uma informação é enquadrá-la em alguma das categorias de sigilo: ultrassecreta, secreta ou reservada. A diferença entre elas reside nos prazos máximos de restrição e nas autoridades que podem classificá-las.

Conforme o artigo 24, §1º, os prazos máximos de sigilo, que como termo inicial deve ser considerada a data de produção da informação e não de sua classificação, são: “I - ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos; II - secreta: 15 (quinze) anos; e III - reservada: 5 (cinco) anos”<sup>205</sup>. A classificação deve observar o interesse público e se utilizar do critério menos restritivo<sup>206</sup>. Se o sigilo se vincula à ocasião específica poderá ter “termo final de restrição de acesso a ocorrência de determinado evento, desde que este ocorra antes do transcurso do prazo máximo de classificação”<sup>207</sup>. No caso específico do Poder Executivo Federal, quanto às informações que possam ocasionar risco ao Presidente da República e do Vice-Presidente, bem como a seus cônjuges e filhos, “serão classificadas como reservadas e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição”<sup>208</sup>. Após o transcurso do prazo máximo de classificação, ou atingido o termo final do evento que ensejou a restrição, a informação será imediatamente tornada de acesso público<sup>209</sup>.

Aos agentes públicos autorizados a classificar a informação, quanto maior o prazo de restrição, maior o nível hierárquico necessário. Assim, a LAI prevê (Tabela 1):

---

<sup>203</sup> BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Grifo nosso. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>204</sup> BENTO, Leonardo Valles. **Acesso a Informações Públicas: Princípios Internacionais e o Direito Brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2015, p. 214.

<sup>205</sup> BRASIL, op. cit.

<sup>206</sup> Ibid.

<sup>207</sup> Ibid.

<sup>208</sup> Ibid.

<sup>209</sup> Ibid.



**Tabela 1: Autoridades autorizadas a classificar**

Categoria de sigilo	Autoridades autorizadas a classificar
I) Ultrassegreda (25 anos)	a) Presidente da República; b) Vice-Presidente da República; c) Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas; d) Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e e) Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior;
II) Segreda (15 anos)	Todas as autoridades da categoria ultrassegreda e as titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista;
III) Reservada (5 anos)	Todas as autoridades das categorias ultrassegreda e segreda e as que exerçam funções de direção, comando ou chefia, nível DAS 101.5, ou superior, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou de hierarquia equivalente, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade;

Fonte: elaborada pelo autor com base na LAI (2020)

A competência para classificar a informação como ultrassegreda e segreda poderá ser delegada pela autoridade autorizada a agente público, inclusive se estiver em missão no exterior, vedando-se nova delegação (subdelegação)<sup>210</sup>. A informação classificada como ultrassegreda deverá ser ratificada pelos Ministros, conforme a área, devendo a decisão ser encaminhada à Comissão Mista de Reavaliação de Informações<sup>211</sup>.

Independentemente da categoria de sigilo, a classificação deve se dar através de decisão, que conterà, no mínimo:

[...]

I - assunto sobre o qual versa a informação;

<sup>210</sup> BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>211</sup> Ibid.

II - fundamento da classificação, observados os critérios estabelecidos no art. 24;

III - indicação do prazo de sigilo, contado em anos, meses ou dias, ou do evento que defina o seu termo final, conforme limites previstos no art. 24; e

IV - identificação da autoridade que a classificou.<sup>212</sup>

A decisão que classificar a informação como sigilosa será mantida na mesma categoria de sigilo<sup>213</sup>. Eis um dos pontos mais questionáveis da LAI. A determinação de que a decisão que restringiu o acesso à informação será igualmente sigilosa retira do cidadão qualquer possibilidade de controle social da atividade administrativa. Sem conhecer das razões da autoridade que classificou a informação como sigilosa não há como atacar a decisão, pois será conhecida apenas *interna corporis*. Evidente que, em certos casos, o conhecimento da decisão também levará ao da informação, mas há de haver meio menos restritivo para a questão. Da decisão de classificação a LAI prevê a possibilidade de reavaliação pela “[...] autoridade classificadora ou por autoridade hierarquicamente superior, mediante provocação ou de ofício [...]”<sup>214</sup>. Novamente a questão se volta para a própria estrutura estatal, levando ao questionamento de qual seria o interesse do Estado em rever uma informação já ocultada.

Por outro lado, a LAI prevê relevante mecanismo para se verificar a atuação do Estado quanto à classificação de informações. São as listas de informações que foram classificadas e desclassificadas nos últimos doze meses e que possibilitarão sua identificação para eventual consulta posterior à restrição. Essas publicações serão diagnosticadas no âmbito do Poder Executivo Federal no último capítulo desta pesquisa.

Art. 30. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará, anualmente, em sítio à disposição na internet e destinado à veiculação de dados e informações administrativas, nos termos de regulamento:

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;

---

<sup>212</sup> BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>213</sup> Ibid.

<sup>214</sup> Ibid.

III - relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.<sup>215</sup>

O Estado dispõe de inúmeras informações acerca de seus cidadãos, muitas delas protegidas constitucionalmente com base nos valores da intimidade e privacidade. Assim, a LAI também reservará seção própria para regular o acesso a informações pessoais. Diz a lei que “O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais”<sup>216</sup>. Essas informações terão acesso restrito por cem anos, a contar de sua produção, independentemente de classificação - o acesso se limitará aos agentes públicos autorizados e à própria pessoa, que poderá autorizar a divulgação mediante consentimento expresso.

Há, porém, situações excepcionais que não observarão a regra geral exposta, todas pautadas na ideia de interesse coletivo:

§ 3º O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias:

I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;

II - à 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;

III - ao cumprimento de ordem judicial;

IV - à defesa de direitos humanos; ou

V - à proteção do interesse público e geral preponderante

§ 4º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.<sup>217</sup>

Convém lembrar o dever do Estado de proteção da informação, qualquer que seja sua natureza. Quando se referir à informação pessoal, o cuidado deve ser ainda

---

<sup>215</sup> BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>216</sup> Ibid.

<sup>217</sup> Ibid.

maior, pois a violação da intimidade e privacidade será de difícil reparação. Assim é que a LAI prevê a responsabilização daquele que tiver acesso à informação pessoal e utilizá-la de forma indevida<sup>218</sup>. Ainda, pertinente citar a recente Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), Lei n.º 13.709, de 14 de agosto de 2018, editada justamente no contexto dos debates internacionais sobre a necessidade de proteção das informações pessoais mantidas pelo Estado<sup>219</sup>. É sobre as responsabilidades dos agentes públicos que o próximo capítulo da LAI irá tratar.

A sistemática das responsabilidades é dividida em duas partes: I) as direcionadas aos agentes públicos, civis e militares; e II) as das pessoas físicas e entidades privadas com vínculo com o poder público<sup>220</sup>.

As diversas condutas previstas no artigo 32 ensejam, observado o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório, sanções previstas no estatuto dos servidores públicos - no caso específico da previsão da LAI o estatuto federal, Lei n.º 8.112/1990 - e nos regulamentos disciplinares das Forças Armadas. Além das sanções previstas no âmbito das estruturas hierárquicas, a LAI prevê a possibilidade de ambas as espécies de agentes públicos responderem por improbidade administrativa, conforme a Lei n.º 8.429/1992<sup>221</sup>.

Sanções também estão previstas às pessoas físicas e entidades privadas que, quando em relação com o poder público, derem causa a alguma das condutas previstas. A penalidade vai desde uma advertência até a declaração de inidoneidade, caso em que não poderá mais contratar com a administração pública até sua reabilitação<sup>222</sup>.

Dispõe o artigo 34 que:

Os órgãos e entidades públicas respondem diretamente pelos danos causados em decorrência da divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou informações pessoais, cabendo a apuração de responsabilidade funcional nos casos de dolo ou culpa, assegurado o respectivo direito de regresso.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se à pessoa física ou entidade privada que, em virtude de vínculo de qualquer natureza com órgãos ou

---

<sup>218</sup> BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>219</sup> SALES, Ramiro Gonçalves. **O direito de acesso à informação pública administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

<sup>220</sup> BRASIL, op. cit.

<sup>221</sup> Ibid.

<sup>222</sup> Ibid.

entidades, tenha acesso a informação [sic] sigilosa ou pessoal e a submeta a tratamento indevido.<sup>223</sup>

Das disposições finais e transitórias da LAI relevante destacar a instituição da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), já mencionada quando da análise do sistema de recursos, figura responsável pelo tratamento e classificação de informações sigilosas no âmbito do Poder Executivo Federal. Cabe ao regulamento dispor sobre a composição, organização e funcionamento da comissão<sup>224</sup>. O caput do artigo 35 previa que a CMRI seria composta por Ministros de Estado e por representantes dos Poderes Legislativo e Judiciário, disposição vetada pelo Executivo com a alegação de violação do princípio da separação dos poderes<sup>225</sup>. Lembra Bento que a instituição de comissões como máxima autoridade em matéria de restrição de acesso é uma boa prática, mas para que possa desempenhar de forma apropriada sua função é necessária independência, que não é o caso da comissão prevista na LAI<sup>226</sup>. São competências da CMRI:

[...]

I - requisitar da autoridade que classificar informação como ultrassecreta e secreta esclarecimento ou conteúdo, parcial ou integral da informação;

II - rever a classificação de informações ultrassecretas ou secretas, de ofício ou mediante provocação de pessoa interessada, observado o disposto no art. 7º e demais dispositivos desta Lei; e

III - prorrogar o prazo de sigilo de informação classificada como ultrassecreta, sempre por prazo determinado, enquanto o 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

§ 2º O prazo referido no inciso III é limitado a uma única renovação.<sup>227</sup>

Com a entrada em vigor da LAI todos os órgãos e entidades públicas tiveram o prazo de dois anos para a reavaliação das informações classificadas como ultrassecretas e secretas<sup>228</sup>. O objetivo era adequar as classificações às novas

<sup>223</sup> BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>224</sup> Ibid.

<sup>225</sup> Ibid.

<sup>226</sup> BENTO, Leonardo Valles. **Acesso a Informações Públicas: Princípios Internacionais e o Direito Brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2015.

<sup>227</sup> BRASIL, op. cit.

<sup>228</sup> Ibid.

disposições. As informações não reavaliadas no prazo restariam automaticamente de acesso público<sup>229</sup>.

Parte-se para a análise da regulamentação da LAI no âmbito do Poder Executivo Federal. O Decreto n.º 7.724 foi publicado no mesmo dia em que a LAI entrou em vigor, 18 de maio de 2012.

Muitas disposições do Decreto se prestam a reproduzir as normas da LAI, por isso esta parte tratará das normas que densificam o conteúdo já tratado pela lei, dando tratamento específico à atuação do Executivo Federal.

Uma das primeiras preocupações do Decreto está na abrangência dos legitimados passivos, isto é, aqueles que devem prestar as informações. O Decreto traz tratamento específico à “divulgação de informações de empresas públicas, sociedade de economia mista e demais entidades controladas pela União que atuem em regime de concorrência, sujeitas ao disposto no art. 173 da Constituição [...]”, estando submetidas “[...] às normas pertinentes da Comissão de Valores Mobiliários, a fim de assegurar sua competitividade, governança corporativa e, quando houver, os interesses de acionistas minoritários”<sup>230</sup>. Duas interpretações são cabíveis quanto a esse disposto: I) a norma não afasta a possibilidade de pedidos de informação, transparência passiva, mas apenas a “divulgação de informações”, a transparência ativa; II) a interpretação deve se dar em conformidade com o artigo 173 da Constituição, assim as entidades listadas estariam sujeitas a tratamento idêntico ao dado às empresas privadas<sup>231</sup>. A questão se mostra ainda nebulosa no âmbito da CGU, que possui decisões em ambos os sentidos<sup>232</sup>. Alinha-se esta pesquisa com a primeira interpretação, que só restringiria a transparência ativa, não afetando a possibilidade de pedidos de informação. O fundamento está em que o afastamento das entidades públicas que explorem atividade econômica seria a criação de hipótese de restrição não prevista na LAI, que não poderia ser tratada por Decreto de forma a restringir o direito fundamental de acesso à informação pública. Ainda, assim como faz o artigo 173 da Constituição, que só autoriza a exploração de atividade econômica

---

<sup>229</sup> BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>230</sup> BRASIL. **Decreto n.º 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>231</sup> BENTO, Leonardo Valles. **Acesso a Informações Públicas: Princípios Internacionais e o Direito Brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2015.

<sup>232</sup> Ibid.

pelo Estado “[...] quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo [...]”, a restrição deve ser analisada no caso concreto, com base nas previsões em que o “[...] sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”, conforme o artigo 5º, XXXIII, não podendo ser negada de forma automática<sup>233</sup>.

A preocupação com as informações econômicas de estratégia empresarial continua no próximo parágrafo do artigo 5º do Decreto:

§ 2º Não se sujeitam ao disposto neste Decreto as informações relativas à atividade empresarial de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado obtidas pelo Banco Central do Brasil, pelas agências reguladoras ou por outros órgãos ou entidades no exercício de atividade de controle, regulação e supervisão da atividade econômica cuja divulgação possa representar vantagem competitiva a outros agentes econômicos.<sup>234</sup>

Quanto ao pedido de acesso à informação o Decreto prevê que:

Art. 13. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação:

I - genéricos;  
II - desproporcionais ou desarrazoados; ou  
III - 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.

Parágrafo único. Na hipótese do inciso III do caput, 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.<sup>235</sup>

Pedidos genéricos são considerados aqueles em que a Administração não consiga responder de forma precisa, que tratam de demandas abrangentes, no que se convencionou chamar de *fishing expedition*, isto é, “conseguir, por sorte e amostragem, uma eventual informação particular ou midiática, que possa render, quiçá, a venda de mais periódicos ou o aumento da audiência”<sup>236</sup>. A rejeição de pedido genérico encontra suporte na LAI, quando esta determina que o interessado poderá

<sup>233</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>234</sup> BRASIL. **Decreto n.º 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>235</sup> Ibid.

<sup>236</sup> HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de acesso à informação**: Lei nº 12.527/2011. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 157.

apresentar seu pedido de informação por qualquer meio, mas que deve haver a “especificação da informação requerida”<sup>237</sup>.

Quanto às demais previsões, de pedidos desproporcionais ou que demandem trabalhos adicionais, a LAI também prevê algumas formas de acesso, como o acesso pessoal no próprio órgão da informação que seja volumosa ou de difícil manuseio<sup>238</sup>. Em todas as previsões não pode a Administração se utilizar da previsão como forma de negar e restringir o acesso, devendo ser realizada, novamente, uma análise caso a caso.

Como visto na parte de análise da LAI, do sistema de recursos, no Poder Executivo Federal estão previstos quatro níveis recursais, um a mais que o desenho mínimo da lei geral. Trata-se do recurso à autoridade máxima do órgão ou entidade, consistindo em ampliação da garantia do cidadão de ter sua decisão revista e reformada.

Sobre os procedimentos de classificação da informação, o Decreto prevê regra mais restritiva quanto à delegação da competência para classificar a informação como sigilosa. A LAI prevê que a classificação da informação como ultrassecreta e secreta poderá ser delegada “[...] pela autoridade responsável a agente público, inclusive em missão no exterior, vedada a subdelegação”<sup>239</sup>, enquanto que o Decreto dispõe que “é vedada a delegação da competência de classificação nos graus de sigilo ultrassecreto ou secreto”, podendo a classificação da informação como reservada ser delegada a “[...] agente público que exerça função de direção, comando ou chefia”, vedada subdelegação<sup>240</sup>. Parece estar o Decreto mais adequado, pois limita a delegação dos graus mais restritivos, ultrassecreto e secreto, permitindo o grau de menor tempo de restrição, o reservado. Houve uma tentativa de mudança dessa sistemática nos primeiros dias de governo da gestão federal 2019-2022, através do Decreto n.º 9.690, de 23 de janeiro de 2019 editado pelo Vice-Presidente da República, Presidente da República em exercício à época. Necessário verticalizar esse ponto para uma análise mais detida da questão.

---

<sup>237</sup> HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de acesso à informação**: Lei nº 12.527/2011. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 157.

<sup>238</sup> BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>239</sup> Ibid.

<sup>240</sup> BRASIL. **Decreto n.º 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm). Acesso em: fev. 2020.



O Decreto n.º 9.690/2019 alterou o Decreto n.º 7.724/2012, entre outros dispositivos, em seu artigo 30, que trata da classificação da informação como sigilosa, permitindo a delegação da classificação como ultrassecreta para os servidores que ocupem cargo em comissão do “[...] Grupo-DAS de nível 101.6 ou superior, ou de hierarquia equivalente, e para os dirigentes máximos de autarquias, de fundações, de empresas públicas e de sociedades de economia mista [...]”<sup>241</sup>. Já para a informação secreta para os do “[...] Grupo-DAS de nível 101.5 ou superior, ou de hierarquia equivalente [...]”<sup>242</sup>.

A reação da imprensa e da sociedade civil organizada foi imediata<sup>243</sup>. Como foi exposto anteriormente, a LAI permite essa delegação, não havendo ilegalidade, como foi aventado. Entretanto, julgam-se relevantes as manifestações contrárias, que forçaram a revogação desta parte do decreto e ripristinaram as disposições originais do Decreto n.º 7.742/2012, pois a ampliação dos agentes públicos permitidos a classificar como sigilosa uma informação, ainda mais em seus mais altos níveis e através de agentes transitórios alocados - em uma parte considerável das vezes por sua posição política -, poderia trazer prejuízos ao acesso à informação. O movimento mais adequado, entende-se nesta pesquisa, seria a alteração da sistemática da LAI conforme o disposto no Decreto, pois veda a delegação da classificação da informação nos graus mais altos de sigilo, justamente naqueles de maior restrição do direito fundamental de acesso à informação e que devem ser encarados como exceção.

Ainda quanto à classificação da informação como sigilosa, especificamente quanto aos prazos máximos de restrição, o Decreto regula disposto previsto na LAI que permite prorrogação do prazo de sigilo da informação ultrassecreta:

Art. 35 [...]

[...]

III - prorrogar o prazo de sigilo de informação classificada como ultrassecreta, sempre por prazo determinado, enquanto o seu acesso ou divulgação puder

<sup>241</sup> BRASIL. **Decreto n.º 9.690, de 23 de janeiro de 2019**. Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9690.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9690.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>242</sup> Ibid.

<sup>243</sup> Ver a nota da ONG Transparência Brasil: <https://www.transparencia.org.br/blog/nota-sobre-o-decreto-n-9-6902019-que-altera-regras-de-classificacao-de-informacao/>, bem como a a matéria do Correio Braziliense: [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/01/24/interna\\_politica,732627/governo-altera-lei-de-acesso-a-informacao-e-aumenta-sigilo-em-dados.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/01/24/interna_politica,732627/governo-altera-lei-de-acesso-a-informacao-e-aumenta-sigilo-em-dados.shtml).

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.<sup>244</sup>

A competência está prevista à CMRI que atua no âmbito da Administração Pública Federal. Quando regulado pelo Decreto a redação previu que:

Art. 47. Compete à Comissão Mista de Reavaliação de Informações:

[...]

IV - prorrogar por uma única vez, e por período determinado não superior a vinte e cinco anos, o prazo de sigilo de informação classificada no grau ultrassecreto, enquanto seu acesso ou divulgação puder ocasionar ameaça externa à soberania nacional, à integridade do território nacional ou grave risco às relações internacionais do País, limitado ao máximo de cinquenta anos o prazo total da classificação.<sup>245</sup>

A conclusão é de que no âmbito da Administração Pública Federal a informação classificada como ultrassecreta poderá ter o prazo de restrição de até cinquenta anos, no máximo, contando-se a restrição inicial, de até vinte e cinco anos (Artigo 24, §1º da LAI)<sup>246</sup> e a prorrogação única permitida, de até vinte e cinco anos (Artigo 47, IV do Decreto).

Um dos poucos vetos presidenciais da LAI se refere justamente à CMRI. Previa o Artigo 35 do texto final do projeto que deu origem à lei que ela seria “[...] composta por Ministros de Estado e por representantes dos Poderes Legislativo e Judiciário, indicados pelos respectivos presidentes [...]”. Entendeu a Presidenta da República que a norma violaria o princípio constitucional da separação dos Poderes.

Ao final do texto regulamentador a disposição de que “aplica-se subsidiariamente a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, aos procedimentos previstos neste Decreto”<sup>247</sup> reforça o caráter de lei geral da LAI, evidenciando-se a diferença entre o acesso à informação pública e acesso a um expediente público, como um processo administrativo - aquele é mais amplo que este, podendo ser utilizado como instrumento de acesso a um expediente público, razão pela qual apenas subsidiariamente as disposições específicas se aplicarão.

<sup>244</sup> BRASIL. **Decreto n.º 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>245</sup> Ibid.

<sup>246</sup> BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>247</sup> BRASIL, 2012, op. cit.

### 1.3 ALÉM DA LAI: DEMARCAÇÕES METODOLÓGICAS E RESTRIÇÕES AO DIREITO FUNDAMENTAL

Todo direito fundamental expressa um valor constitucionalmente protegido. O acesso à informação pública está axiologicamente apoiado na transparência, corolário do regime democrático e do princípio republicano, que revela a sua dimensão objetiva, tornando-se norma fundamental ao ingressar na Constituição. O mais correto seria falar-se em direito à transparência, inclusive, pois a informação seria um instrumento para se chegar a ela<sup>248</sup> - a informação, por si só, não gera nada, sendo “apenas o significante, antes de sua interpretação”<sup>249</sup>, adquirindo finalidade democrática com o controle social e a transparência.

A transparência se torna uma condição de possibilidade de um “Estado plural, republicano e aberto às exigências de controle racional das decisões” em um novo momento constitucional de “recompreensão epistêmica do papel da Constituição”, onde políticas de controle e participação requalificam a legitimidade institucional – assim, “a concretização constitucional exige justificação do ponto de vista externo do Direito e, ao mesmo tempo, a legitimidade extraída do ponto de vista interno ao sistema jurídico”<sup>250</sup>.

Valendo-se de um reducionismo, a norma jurídica se estrutura através da articulação entre uma hipótese e uma consequência. Quando, no mundo dos fatos, um acontecimento se amolda à hipótese abstratamente prevista em lei, o Direito é chamado a agir - trata-se do mecanismo da subsunção.

Afastado o reducionismo, a norma de direito fundamental terá como hipótese o chamado suporte fático, composto pelo âmbito de proteção, a intervenção estatal e a ausência de fundamentação constitucional<sup>251</sup>. Âmbito de proteção se refere ao que é protegido pela norma de direito fundamental, isto é, os “[...] atos, fatos, estados ou

---

<sup>248</sup> BITTENCOURT, Caroline Muller; RECK, Janriê Rodrigues. Interações entre direito fundamental à informação e democracia para o controle social: uma leitura crítica da LAI a partir da experiência dos portais de transparência dos municípios do Rio Grande do Sul. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 23, n. 3, p. 126-153, set./dez. 2018.

<sup>249</sup> Ibid., p. 129.

<sup>250</sup> CLÈVE, Clèmerson Merlin; FRANZONI, Júlia Ávila. Administração Pública e a nova Lei de Acesso à Informação. **Interesse Público - IP**, Belo Horizonte, ano 15, n. 79, p. 15-40, maio/jun. 2013.

<sup>251</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 75.

posições jurídicas”, ou seja, os bens constitucionalmente protegidos; já a intervenção estatal é aquilo contra o qual o direito é protegido<sup>252</sup>.

Adota-se aqui o modelo alternativo de suporte fático de Virgílio Afonso da Silva para quem, não bastam os elementos âmbito de proteção e intervenção estatal, modelo proposto por Alexy, para o acionamento da consequência jurídica, necessitando, ainda, que falte a fundamentação constitucional da intervenção estatal, pois se ela ocorrer não se estará diante de uma violação, mas de uma restrição<sup>253</sup>.

O modelo é adequado para as liberdades públicas, demandando uma reavaliação das variáveis no caso de direitos sociais, que exigem uma ação estatal. Como se buscou demonstrar em todo o capítulo, o direito fundamental de acesso à informação pública se ajusta às liberdades públicas, pois: I) tem suas origens na liberdade de expressão; II) a informação é pública e o Estado irá apenas franquear seu acesso; III) a prestação estatal através do procedimento de acesso deve ser tratada como prestação em sentido amplo, isto é, atuação necessária para o exercício do direito<sup>254</sup>, que não se confunde com a prestação estatal típica do serviço público.

O método analítico de análise do suporte fático proporciona o debate acerca de sua amplitude - o suporte fático poderá ser amplo ou restrito. Quando se amplia ou restringe o suporte fático, seus elementos da mesma forma se comportarão, à exceção da fundamentação constitucional. Assim, a referência a um suporte fático amplo ou restrito terá como consequência um âmbito de proteção e uma intervenção estatal ampla ou restrita.

O suporte fático restrito excluirá de antemão certas condutas do seu âmbito de proteção e da intervenção, buscando-se a essência do direito<sup>255</sup>. Essa definição do conteúdo do direito consequentemente acabará por também definir os seus contornos limitativos.

O suporte fático amplo estará “isento” da tarefa de se tentar definir o conteúdo do âmbito de proteção e da intervenção do direito fundamental<sup>256</sup>. O decisivo para essa abordagem está na fundamentação constitucional das intervenções estatais - “ao invés de um foco no momento da definição daquilo que é protegido e daquilo que

---

<sup>252</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 72.

<sup>253</sup> Ibid.

<sup>254</sup> Ibid.

<sup>255</sup> Ibid.

<sup>256</sup> Ibid., p. 94.

caracteriza uma intervenção estatal, há uma concentração da argumentação no momento da fundamentação da intervenção”<sup>257</sup>. Para Alexy, “uma teoria ampla do suporte fático é uma teoria que inclui no âmbito de proteção de cada princípio de direito fundamental tudo aquilo que milite em favor de sua proteção”, nesse sentido, “tudo aquilo que apresentar uma característica que - considerada isoladamente - seja suficiente para a subsunção ao suporte fático é considerado como típico, não importa que outras características estiverem presentes”<sup>258</sup>.

Esta pesquisa se filia ao suporte fático amplo, compreendendo o âmbito de proteção do direito fundamental em análise como a possibilidade de acesso a toda informação que foi produzida ou está custodiada pelo Estado, ou por quem lhe faça as vezes, e que possa, *prima facie*, ser de interesse particular ou coletivo - trata-se do valor da transparência consubstanciado com o bem protegido do acesso à informação pública. Nesse contexto, a intervenção, isto é, o embaraço ao bem protegido, será todo obstáculo criado ao acesso à informação pública solicitada.

Assumindo o alerta de que as consequências da adoção de uma abordagem ou outra serão decisivas não só para a dogmática dos direitos fundamentais, mas também para a proteção dessas fundamentalidades através da atividade jurisdicional<sup>259</sup>, justifica-se a opção pelo suporte fático amplo através de dois pontos: I) conservadorismo - a “impossibilidade de atualização do âmbito de proteção” à realidade atual, restringindo a proteção àquilo que, à época da promulgação se buscou proteger<sup>260</sup>. Por mais progressista e democrática que a Constituição de 1988 seja, sempre se conservará traços de constituições anteriores e de ideias autoritárias<sup>261</sup> - que aliás rondaram o congresso no período da Assembleia Constituinte e nos assombram até hoje. Mais que autoritarismo, a ausência de transparência implica violação ao princípio republicano, refletindo desatenção com a finalidade pública<sup>262</sup>.

---

<sup>257</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 94.

<sup>258</sup> ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 322.

<sup>259</sup> SILVA, op. cit., loc. cit.

<sup>260</sup> Ibid., p. 96.

<sup>261</sup> A lenta “mudança de casca” do Estado brasileiro, em uma “revolução silenciosa”, convive com continuidades. Uma nova práxis pública carrega o passivo de nosso legado histórico de clientelismo, patrimonialismo e autoritarismo. CLÈVE, Clèmerson Merlin; FRANZONI, Júlia Ávila. Administração Pública e a nova Lei de Acesso à Informação. **Interesse Público - IP**, Belo Horizonte, ano 15, n. 79, p. 15-40, maio/jun. 2013.

<sup>262</sup> CLÈVE, Clèmerson Merlin; FRANZONI, Júlia Ávila. Administração Pública e a nova Lei de Acesso à Informação. **Interesse Público - IP**, Belo Horizonte, ano 15, n. 79, p. 15-40, maio/jun. 2013.

Ainda, impossível ao poder constituinte originário saber a importância e impacto que as TICs teriam na vida dos cidadãos, colaborando essencialmente para o controle social e acesso à informação; II) exclusão *a priori* de condutas - exemplos “pré-fabricados”, baseados na intuição, não parecem ser o melhor método para definir o que deve ser protegido e o que estaria fora do âmbito de proteção de um direito<sup>263</sup>; *prima facie* há um sem número de condutas protegidas, sendo impossível que a norma abstratamente preveja todo esse espectro - o direito sempre estará atrás da sociedade. Remete-se ao caso da Carta de Mário de Andrade<sup>264</sup>, onde, aparentemente, a informação solicitada seria apenas de interesse particular - uma carta entre dois escritores brasileiros -, que ganhará o interesse geral e, conseqüentemente, a tutela do acesso à informação pública, quando da análise do caso concreto. Não se está pleiteando acesso à informação particular, mas a verdadeiro documento público, produzido por particulares - dois dos maiores escritores brasileiros -, mas custodiado pelo Estado que, quando de um sopesamento entre as variáveis do caso concreto, revela o interesse coletivo na informação. A situação que parecia se amoldar à restrição passa a estar perfeitamente conformada como âmbito de proteção do direito fundamental de acesso à informação pública.

A filiação ao suporte fático amplo poderia passar a ideia de direitos absolutos, que é errônea e uma das principais críticas à abordagem ampla. A proteção *prima facie* não afasta eventuais restrições ao direito, apenas cria um ônus argumentativo para que elas ocorram e, sempre, de forma posterior à análise do caso concreto, nunca como contorno do próprio direito. Que direitos fundamentais não são absolutos é ideia pacífica, natural e que parece ser não problemático<sup>265</sup>.

Acerca da restrição de direitos fundamentais, duas coisas devem existir, o direito e a sua restrição - há, então, o direito em si, não restringido e o direito restringido, o que resta do direito após a restrição<sup>266</sup>. Essa é a concepção da teoria externa das intervenções. Em contraponto, a teoria interna sustentará que há apenas uma coisa, o direito com um determinado conteúdo - não haveria assim restrição ao

---

<sup>263</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 99.

<sup>264</sup> Objeto de análise de CHAGAS, Claudia Maria de Freitas. **O dilema entre o acesso à informação e a intimidade**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

<sup>265</sup> ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 276.

<sup>266</sup> *Ibid.*, p. 277.

direito fundamental, mas limites, imanentes ao próprio contorno do direito<sup>267</sup>. Para Alexy, a opção por uma teoria ou outra dependerá da concepção de norma de direito fundamental - “se se parte de posições definitivas, então, a teoria externa pode ser refutada; se se parte de posições *prima facie*, então, é a teoria interna que o pode ser”<sup>268</sup>.

Apesar de não haver necessária vinculação<sup>269</sup>, a filiação desta pesquisa ao suporte fático amplo e o uso do termo restrição denotam a opção pela teoria externa, pois aceita posições *prima facie* que poderão sofrer intervenções de fora do conteúdo abstratamente previsto a depender das circunstâncias fáticas do caso concreto, que terá sua resolução através da máxima da proporcionalidade - mecanismo possível apenas através da teoria externa, pois as restrições não terão influência no conteúdo do direito, mas no seu exercício<sup>270</sup>.

Alexy alerta que restrições a direitos fundamentais são normas que irão restringir posições *prima facie* e, assim como toda norma, só poderá operar se for compatível com a Constituição - sendo inconstitucional a norma pode até ser uma intervenção a direitos fundamentais, mas não com a característica de restrição<sup>271</sup>. No modelo de Virgílio Afonso da Silva essa situação de inconstitucionalidade seria uma violação ao direito fundamental por falta de fundamentação constitucional da intervenção.

Com base nas disposições constitucionais duas espécies de restrições podem ser destacadas: I) restrições diretamente constitucionais; e II) restrições indiretamente constitucionais. Essa classificação leva em consideração que “como direitos de hierarquia constitucional, direitos fundamentais podem ser restringidos somente por normas de hierarquia constitucional ou em virtude delas”<sup>272</sup>.

Às restrições diretamente constitucionais necessária uma diferenciação inicial entre restrição e cláusula restritiva. Enquanto a restrição pertence à perspectiva do direito, a cláusula restritiva pertence a da norma<sup>273</sup>. Quer dizer, a cláusula restritiva é

---

<sup>267</sup> ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 276.

<sup>268</sup> *Ibid.*, p. 278.

<sup>269</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 158.

<sup>270</sup> *Ibid.*, p. 138.

<sup>271</sup> ALEXY, op. cit., p. 281.

<sup>272</sup> *Ibid.*, p. 286.

<sup>273</sup> ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

parte da norma e irá restringir, ou poderá restringir, aquilo que, *prima facie*, está garantido pelo suporte fático do direito fundamental. No caso do direito fundamental em análise nesta pesquisa, o próprio constituinte originário estabelece uma cláusula restritiva, “[...] ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. Essa restrição definitiva - natureza de regra - transforma aquilo que, *prima facie*, estava protegido em um não-direito, restringindo a realização do princípio constitucional da transparência. Além da restrição estabelecida pela cláusula restritiva com natureza de regra, princípios constitucionais podem restringir aquilo que *prima facie* está previsto no suporte fático do direito fundamental. No caso do acesso à informação pública, o valor da intimidade e da vida privada, Artigo 5º, X, podem tensionar, a depender do caso concreto, servindo de fundamento constitucional para a intervenção restritiva.

Quanto às restrições indiretamente constitucionais, “aquelas que a Constituição autoriza alguém a estabelecer”<sup>274</sup>, fala-se em cláusulas de reserva explícitas e implícitas. As cláusulas de reserva explícitas são aquelas que expressamente autorizam intervenções restritivas, podendo reservar de forma simples ou qualificada - na primeira a competência é “pura e simplesmente” garantida e na segunda há uma limitação ao conteúdo restritivo<sup>275</sup>. Não houve tal situação no caso do direito fundamental de acesso à informação pública, isto é, o constituinte originário não autorizou expressamente intervenções infraconstitucionais. A referência no texto da norma, “[...] prestadas no prazo da lei [...]”, não pode ser interpretada como restrição, pois a lei apenas regulará o seu exercício. Um problema que surge quanto às restrições pela via infraconstitucional se dá através das cláusulas de reserva implícitas, essencialmente quanto a sua delimitação<sup>276</sup>. Assim, ainda que sem cláusula de reserva expressa, “[...] o legislador possui competência para, à luz da ponderação dos princípios constitucionais por ele efetuada no plano abstrato, fixar em lei restrições ao direito fundamental”<sup>277</sup>. Implicitamente, pela via da legislação

---

<sup>274</sup> ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 291.

<sup>275</sup> *Ibid.*, p. 292.

<sup>276</sup> *Ibid.*

<sup>277</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. Restrições ao Acesso à Informação *In: Acesso à informação pública*. Rafael Valim; Antonio Carlos Malheiros; Josephina Bacariça (in memoriam) Coordenadores; prefácio Celso Antônio Bandeira de Mello; apresentação Marcus Vinicius Furtado Coêlho. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 115.



ordinária, encontramos as leis que tratam do sigilo fiscal, bancário, comercial, industrial e judicial, que poderão restringir o acesso à informação pública.

Quando se configurar algumas das situações de restrição descritas, o acesso à informação pública poderá ser afastado, pois há fundamentação constitucional para tanto. Demais situações devem ser entendidas como violação ao direito fundamental, pois a restrição será arbitrária.

## 2 SEGREDOS DE ESTADO

Democracia e segredo se relacionam intimamente. “A democracia começa e termina com o segredo”<sup>278</sup>. Sobre essa relação alguns autores se debruçaram, entre eles Norberto Bobbio.

Bobbio explica sua atenção e preocupação com o tema. “Pertencço a uma geração que teve a sua educação filosófica, literária e política naquela que foi chamada de a ‘era das tiranias’”<sup>279</sup>. “O Estado totalitário era nossa obsessão. A democracia mais do que a nossa esperança, era a nossa causa”<sup>280</sup>.

Bobbio (1909-2004) vivenciou guerras, o fascismo, escândalos e as associações secretas - o poder invisível<sup>281</sup>, tratado pela primeira vez por ele em 1970 no artigo “A Violência de Estado”<sup>282</sup>. Uma década depois, Bobbio escreve outro artigo aprofundando o tema, que seria publicado como editorial no diário *La Stampa* em novembro de 1980 com o título “O Poder Invisível”<sup>283</sup>. No ano seguinte, Bobbio desenvolve mais um texto, “Os poderes invisíveis”, também lançado no *La Stampa* como “No Labirinto do anti-Estado” - novamente um texto de reação ao poder invisível, desta vez manifestado no escândalo P2<sup>284</sup>. Para Marco Revelli ficaria assim estabelecido “um nexo ideal de continuidade com sua intuição original”, de que o poder invisível do Estado e o poder invisível do anti-Estado convivem nas democracias - percepções e temas que seriam profundamente desenvolvidas em uma de suas mais conhecidas obras, *Il futuro della democrazia*, de 1984<sup>285</sup>.

É em O Futuro da Democracia que Bobbio enumera as promessas não cumpridas pela democracia real em relação à democracia ideal, entre elas a de

---

<sup>278</sup> ROMANO, Roberto. **Razão de Estado e Outros Estados da Razão**. São Paulo: Perspectiva, 2014, p. 181.

<sup>279</sup> BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 16.

<sup>280</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>281</sup> Expressão amplamente utilizada por Bobbio, mas extraída do livro *The Invisible Government* de David Wise e Thomas B. Ross. BOBBIO, Norberto. **Democracia e Segredo**. Organização Marco Revelli; tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

<sup>282</sup> Texto escrito logo após a chacina da Praça Fontana - ato de terror com o clássico objetivo da época, de responsabilizar a esquerda e gerar medo na sociedade para que um governo totalitário surgisse como salvação - estratégia de tensão. Ibid.

<sup>283</sup> Ibid.

<sup>284</sup> Em 1981, ao investigar a propriedade do mestre maçônico Licio Gelli, Vila Wanda, foi descoberta uma lista de cerca de mil nomes, denominada Propaganda Dois, muitos em posições de destaque nas instituições italianas, que estariam “secretamente empenhados” para desestabilizar e subverter a ordem constitucional. Ibid., p. 12.

<sup>285</sup> Ibid., p. 14.

debelar o poder invisível<sup>286</sup>. Na democracia, os atos devem ser desenvolvidos em público e sob o controle do público - qualquer prática contrária seria autoritarismo, que subtrai o exercício do poder dos olhos da opinião pública<sup>287</sup>. Sobre as promessas não cumpridas, Bobbio reconhece que “algumas não podiam ser objetivamente cumpridas e eram desde o início ilusões; outras eram [...] esperanças mal respondidas, e outras [...] acabaram por se chocar com obstáculos imprevistos”<sup>288</sup>.

Os segredos de Estado - poder invisível - representam bem as ilusões da democracia ideal. Os *arcanas* acompanharam a sociedade e o Estado desde suas formações, o que pretende-se evidenciar no primeiro item deste capítulo - “sendo fato social, o segredo se manifesta em todos os coletivos humanos”<sup>289</sup> -, também representam as esperanças mal respondidas, pois a presença de Estados autocráticos junto aos democráticos fortalece o discurso da segurança nacional<sup>290</sup> e, como consequência, não evita os conflitos internacionais e a ocultação das decisões públicas. Ainda, a democracia ideal encontrou o obstáculo da tecnocracia e da burocracia, que conservam o segredo agora como técnica, seja pela linguagem ou pelo procedimento. Este capítulo seguirá esse roteiro de análise.

Em *O Futuro da Democracia*, Bobbio estabelece uma definição mínima de democracia - “conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos”<sup>291</sup>. Trata-se de uma definição procedimental e que Bobbio reconhece ser pobre, por isso mínima, mas que permite introduzir o tema acerca de dois tipos de Estado - democrático e não-democrático (autocrático)<sup>292</sup>. O que distinguiria tais Estados seriam as regras do jogo, ou, mais precisamente, não a existência de regras - pois os autocráticos também as têm -, mas o fato de que nos Estados democráticos estas regras foram, ao longo do tempo, passando por provas e contraprovas e estão, atualmente, constitucionalizadas em quase todos eles<sup>293</sup>. “As normas constitucionais

---

<sup>286</sup> BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

<sup>287</sup> BOBBIO, Norberto. **Democracia e Segredo**. Organização Marco Revelli; tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

<sup>288</sup> BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

<sup>289</sup> ROMANO, Roberto. **Razão de Estado e Outros Estados da Razão**. São Paulo: Perspectiva, 2014, p. 56.

<sup>290</sup> BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

<sup>291</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>292</sup> *Ibid.*

<sup>293</sup> *Ibid.*

[...] não são exatamente regras do jogo: são regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo”<sup>294</sup>.

O conceito de democracia de Bobbio evolui. A definição mínima foi adotada como critério útil e “infalível”<sup>295</sup> para um momento de pacificação conceitual, como forma de transpor discussões e avançar no tema. Em *O Futuro da Democracia*, Bobbio se concentra no ideal da liberdade, esta seria a condição para a validação da democracia como conjunto de regras do jogo - “para que se realize esta condição [decidir ou eleger os que deverão decidir] é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade”<sup>296</sup>. Mas a democracia para Bobbio não se limita ao campo procedimental, havendo uma finalidade em sua proposta, a igualdade - “se a política não servisse para melhorar a condição humana seria pura expressão do poder”<sup>297</sup>. Democracia, ao menos para Bobbio - e para esta pesquisa<sup>298</sup> -, seria um “processo irrefreável em direção à concretização desses ideais”, de liberdade e igualdade, que no momento de concretização seriam incompatíveis<sup>299</sup> - em função da complexidade social contemporânea e os conflitos cada vez mais escancarados entre estes princípios, alguns autores falam em crise da democracia.

A crise para alguns, é um estado natural para Bobbio, próprio da dinâmica da democracia, permanentemente em transformação em seu processo irrefreável de concretizar liberdade e igualdade - “para um regime democrático, o estar em transformação é seu estado natural: a democracia é dinâmica, o despotismo é estático e sempre igual a si mesmo”<sup>300</sup>. O direito fundamental de acesso à informação pública parece ser condizente com essa dinâmica. Em sua gênese a liberdade se mostra patente, evoluindo como importante instrumento para a igualdade, seja de acesso ou de participação, seja de transformação social, quando, por exemplo, permite controlar políticas públicas através das informações disponíveis, em prol de decisões mais

---

<sup>294</sup> BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 32.

<sup>295</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>296</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>297</sup> BOBBIO, Norberto. **Qual Democracia?** Tradução de Marcelo Perine. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2010, p. 39.

<sup>298</sup> Reconhece-se que são diversas as teorias da democracia, sendo necessário recortar e eleger, a partir de critérios racionais, uma delas, a fim de avançar na discussão.

<sup>299</sup> BEDIN, Gilmar Antonio; GHISLENI, Pâmela Copetti. Direito e Democracia: uma leitura do pensamento político de Norberto Bobbio. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**. v. 20, n. 20, p. 74-91, jul./dez. 2016.

<sup>300</sup> BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 19.

racionais, justas e igualitárias. Por estar incluída, portanto, na dinâmica democrática, o acesso à informação pública também enfrentará a incompatibilidade de ideais - e a decisão correta virá da análise de proporcionalidade do caso concreto.

É “a visibilidade, a cognoscibilidade, a acessibilidade dos atos dos governantes ao povo soberano”<sup>301</sup> o ideal que, para Bobbio, liga a democracia direta dos antigos com a democracia representativa dos modernos. E o futuro da democracia - apesar de Bobbio alertar que a história é imprevisível e de que não faz apostas sobre ele<sup>302</sup> - talvez seja mais semelhante à democracia dos antigos do que a democracia atual<sup>303</sup>. Se a tecnocracia e a burocracia aparecem como obstáculos, talvez a tecnologia<sup>304</sup> possa afastá-los e caminhar em direção ao ideal limite da onicracia<sup>305</sup>.

Por todo o exposto, acredita-se que Bobbio está autorizado a figurar como marco referencial nesta pesquisa. A sua obra é relevante para conhecer o passado e ideias para o futuro, mas isoladamente pouco contribuiria para os fins desta pesquisa, de revelar um problema empírico e apontar possíveis saídas com base na etapa exploratória. Necessária, portanto, uma complementação bibliográfica que se fixe na esfera do ser, não somente do dever ser. Apesar da justificação mais extensa em Bobbio, por sua obra ser a influência da estrutura deste capítulo, a tessitura do texto não se limita a ele - e pelo requisito de pesquisa científica nem poderia -, complementando com ideias de outros autores que compartilham de uma mesma visão e que são contrários - apesar de ser difícil encontrar defesas antidemocráticas na academia, com adeptos no âmbito político e social, restando em Platão, Hobbes e Maquiavel uma orientação descrente na democracia, mas não necessariamente contrária.

Há uma larga história no segredo, sendo ele "construído habilidosamente pelo raciocínio humano ao longo dos séculos"<sup>306</sup>, e o objetivo deste capítulo é demonstrar como ele se desenvolveu paralelamente às estruturas de poder, longe de ser uma

---

<sup>301</sup> CORINA, Yturbe. **Pensar la Democracia**: Norberto Bobbio. México, D.F.: UNAM, Instituto de Investigaciones Filosóficas, 2007, p. 128, tradução nossa. “la visibilidad, la cognoscibilidad, la accesibilidad de los actos de los gobernantes para el pueblo soberano”.

<sup>302</sup> BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

<sup>303</sup> BOBBIO, Norberto. **O Filósofo e a Política**: antologia. Organização José Fernández Santillán. Tradução de César Benjamin e Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003.

<sup>304</sup> BEDIN, Gilmar Antonio; GHISLENI, Pâmela Copetti. Direito e Democracia: uma leitura do pensamento político de Norberto Bobbio. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**. v. 20, n. 20, p. 74-91, jul./dez. 2016.

<sup>305</sup> BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

<sup>306</sup> Ibid., p. 72.

prática apenas contemporânea, sendo que através do acesso à informação o segredo se torna visível, não em seu conteúdo, mas enquanto fenômeno contrário à democracia, seja restringindo o acesso através de legislações antidemocráticas, seja através de estruturas construídas para ocultar em nome da segurança do Estado e da sociedade.

## 2.1 TRÊS ESFERAS INSUPERÁVEIS: *ARCANA NATURAE*, *ARCANA DEI*, *ARCANA IMPERII*

Bobbio fala em “três esferas insuperáveis”<sup>307</sup>, os *arcana naturae* - mistérios da natureza -, os *arcana Dei* - mistérios de Deus - e os *arcana imperii* - segredos do poder. Essas esferas insuperáveis vêm da obra de Carlo Ginzburg, *Mitos, Emblemas, Sinais: Morfologia e História*, tratadas no capítulo O Alto e o Baixo - O Tema do Conhecimento Proibido no Século XVI e XVII<sup>308</sup>.

Há uma complicação em traduzir *arcana* como segredo. Como plural de *arcanum*, o termo latino tem como raiz *arca* - caixa, cofre, caixão<sup>309</sup>. Restou a *arcanum* o sentido de segredo e mistério<sup>310</sup>. Para Bobbio, segredo e mistério, ambas manifestações do poder invisível, são realidade distintas, mas que conservam um nexos - o segredo é uma escolha, por imposição, o mistério uma limitação à razão<sup>311</sup>. Enquanto o segredo é criado como um “artifício institucional”, o mistério “simplesmente existe”, como um limite ao conhecimento - “um evento pode deixar de ser secreto mediante um decreto. Nenhum decreto pode fazer com que algo deixe de ser misterioso”<sup>312</sup>. Assim, conclui Bobbio, os *arcana imperii* são segredos, pois nascem de uma “decisão arbitrária do soberano”, enquanto os *arcana naturae* e *arcana Dei* são mistérios, pois “humanamente impenetráveis” e entre eles o nexos conservado está em que o “o segredo pode ser usado para impedir ou obstaculizar a revelação de um mistério”<sup>313</sup>.

<sup>307</sup> BOBBIO, Norberto. **Democracia e Segredo**. Organização Marco Revelli; tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Unesp, 2015, p. 54.

<sup>308</sup> GINZBURG, Carlo. **Mitos, emblemas, sinais: morfologia e história**. Tradução de Federico Carotti. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

<sup>309</sup> REZENDE, Antônio Martinez de; BIANCHET, Sandra Braga. **Dicionário do Latim Essencial**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2014. Livro eletrônico.

<sup>310</sup> Ibid.

<sup>311</sup> BOBBIO, op. cit.

<sup>312</sup> Ibid., p. 78-79.

<sup>313</sup> Ibid., p. 79-80.

“De fato, é um desafio achar uma palavra que seja capaz de compreender tudo que o termo latino *arcana* representa”<sup>314</sup>. A expressão *arcana imperii*<sup>315</sup> foi cunhada para representar a “arte de governo” que imita os *arcana naturae* e estaria relacionada à discussão entre as esferas do público e do privado - a ideia de poder que a palavra segredo não revelaria, estando mais à esfera do privado, seria possível através de *arcana*, que revelaria um tempo específico na história em que a falta de visibilidade se relacionaria a uma estratégia de controle<sup>316</sup>. Assim, a “[...] democracia é vista como o espaço onde o segredo é supostamente para ser limitado na esfera pública e estendido em favor de interesses privados”<sup>317</sup>. Trata-se de uma concepção liberal de democracia que, conforme será exposto à frente, será determinante para o desenvolvimento da ideia de publicidade e transparência estatal.

Para Ginzburg os três *arcana*s são “três níveis de conhecimento - o cósmico, o religioso e o político”<sup>318</sup>. O autor parte de uma passagem bíblica para analisar o tema dos conhecimentos proibidos. Na Epístola aos Romanos 11:20, são Paulo afirmaria “*noli altum sapere, sed time*”, isto é, “não te ensoberbeças, mas teme”, que teria sido mal-entendido após algumas traduções literais, típicas das *Vulgatas*, e interpretações - *sapere* não como significado moral, de ser sábio, mas intelectual, de conhecer<sup>319</sup>. Assim, *altum sapere* seria o conhecimento que está no alto, desconhecido, e que deve ser temido, isto é, não deve ser questionado - “a condenação da soberba moral pronunciada por são Paulo tornou-se uma censura contra a curiosidade intelectual”<sup>320</sup>. A interpretação errônea não se deve apenas a “fatores de ordem lingüística [sic] e textual”, possuindo elementos mais profundos, de conservação de poder<sup>321</sup>.

<sup>314</sup> CATANZARITI, Mariavittoria. *New arcana imperii*. UC Berkeley: Center for the Study of Law and Society Jurisprudence and Social Policy Program, dez. 2010, p. 1, tradução nossa. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/81g0030z>. Acesso em: jun. 2020. “Indeed, it is challenging to find a word which is capable of grasping everything that the Latin term *arcana* does”.

<sup>315</sup> A expressão remonta a Tácito. BOBBIO, Norberto. **Democracia e Segredo**. Organização Marco Revelli; tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Unesp, 2015; KANTOROWICZ, Ernst H. *Mysteries of State: an absolutist concept and its late medieval origins*. **The Harvard Theological Review**. Vol. 48, n. 1, Jan., 1955; ZEPEDA, Jesús Rodríguez. **Estado y Transparencia**: un paseo por la filosofía política. Cuadernos de transparencia. 5a. ed. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). México, D.F., 2008.

<sup>316</sup> CATANZARITI, op. cit., p. 1, tradução nossa. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/81g0030z>. Acesso em: jun. 2020. “art of government”.

<sup>317</sup> Ibid., p. 2, tradução nossa. “[...] democracy is seen to be a space where secrecy is supposed to be limited in the public sphere and extended in favour of private individuals”.

<sup>318</sup> GINZBURG, Carlo. **Mitos, emblemas, sinais**: morfologia e história. Tradução de Federico Carotti. São Paulo: Companhia das Letras, 1989, p. 106.

<sup>319</sup> Ibid., p. 95.

<sup>320</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>321</sup> Ibid., p. 97.

As oposições são uma tendência do ser humano, “luz e sombra, calor e frio, alto e baixo” e coloca-se aquilo que é superior ou elevado como alto, enquanto ao baixo resta o inferior - as civilizações têm como fonte de poder de Deus, ou de Deuses, os céus, aquilo que está no alto, além de a alteza, *highness*, como o titular do poder político<sup>322</sup>. As três esferas, portanto, tratam de “aspectos diferentes da realidade, cada um deles com uma hierarquia bem-definida; diferentes, mas ligados entre si - ou, mais precisamente, reforçados reciprocamente por meio de analogias”<sup>323</sup>. Entendidas como uma “tríplice exortação”, ou seja, tríplice conselho - de não transgressão -, elas refletem “um pressuposto unitário implícito”, de servir como “forma de conservar a hierarquia social e política”, condenando assim os pensadores subversivos, além de “reforçar o poder da Igreja”, impedindo que seus dogmas sejam desconstruídos<sup>324</sup>.

Os segredos da natureza foram os primeiros limites utilizados pelos detentores do poder para afastar questionamentos que poderiam pôr em dúvida ou fragilizar sua posição de supremacia. “Quem ousou transgredir esses limites foi punido”<sup>325</sup>, como no clássico exemplo de Prometeu, que teria roubado o fogo divino e dado à humanidade e Ícaro, que caiu dos céus por ter voado muito alto, citados por Ginzburg<sup>326</sup>, ou de Ulisses, de Dante Alighieri, por Bobbio<sup>327</sup>. Mas com o tempo os segredos da natureza começaram a ser quebrados. Basta lembrar de Copérnico, Galileu, Kepler e o desenvolvimento da astronomia e do heliocentrismo<sup>328</sup> - apesar de toda a resistência da Igreja e sua inquisição. Os avanços contra os *arcanae naturae* trouxeram, sobretudo, uma instabilidade ao poder religioso, mas com respingos ao poder político - demonstrando como as três esferas insuperáveis estavam interligadas. “Eles não mais olhavam passivamente os gestos dos reis e políticos no palco do teatro do mundo: haviam começado a penetrar nos segredos do poder, descobrindo o mais oculto de todos - o uso político da religião”<sup>329</sup>.

Questionada, a Igreja precisou flexibilizar seu discurso pautado na natureza - diria o cardeal Sforza Pallavicino, no século XVII, que, quanto aos *arcanae naturae*,

---

<sup>322</sup> GINZBURG, Carlo. **Mitos, emblemas, sinais**: morfologia e história. Tradução de Federico Carotti. São Paulo: Companhia das Letras, 1989, p. 98.

<sup>323</sup> Ibid., p. 99.

<sup>324</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>325</sup> BOBBIO, Norberto. **Democracia e Segredo**. Organização Marco Revelli; tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Unesp, 2015, p. 55.

<sup>326</sup> GINZBURG, op. cit.

<sup>327</sup> BOBBIO, op.cit.

<sup>328</sup> GINZBURG, op. cit.

<sup>329</sup> Ibid., p. 106.



seria “possível predizer o comportamento da Natureza, porque as leis naturais eram poucas, simples e invioláveis. Mas predizer o comportamento dos reis e príncipes era pura temeridade, como seria predizer a imperscrutável vontade de Deus”<sup>330</sup>. A fala de Virgílio Malvezzi representou bem o momento de transição da época: “quem para explicar os eventos físicos apresenta Deus como razão é pouco filósofo, e quem não o apresenta para a explicação dos eventos políticos é pouco cristão”<sup>331</sup>. Vencida, em parte, a influência dos *arcana naturae* no discurso da Igreja, os *arcana Dei* permaneciam presentes para explicar o poder político.

A questão do segredo não se refere somente a uma relação cognitiva, mas a uma relação de poder<sup>332</sup>. Platão parece ter entendido muito bem essa relação. Longe de ser um pensador democrático, para Platão “[...] o conhecimento das verdades políticas deve estar reservado ao selecto grupo dos reis, dos aristocratas, do governante que está acima da plebe”<sup>333</sup>. A verdade seria, portanto, privilégio de uma minoria, chave da sabedoria política, de acordo com Platão - o primeiro defensor de uma sociedade fechada<sup>334</sup>, que corresponde a uma estrutura hierárquica em que o exercício do poder só é legítimo aos intelectualmente superiores<sup>335</sup>. Aparentemente estranho aos tempos atuais, a hierarquia social fazia todo o sentido naquela época, sendo normal que existissem direitos naturalmente pertencentes a classes específicas, como a dos reis<sup>336</sup> - o que hoje veríamos como privilégio. Platão defende, portanto, um “modelo de aristocracia intelectual”, modelo do rei-filósofo ou do filósofo-rei - “a primeira versão da tecnocracia ou o governo dos especialistas”<sup>337</sup>. Assim, “O rei-filósofo de Platão é um protetor da pólis. É o único que, graças aos conhecimentos da filosofia, consegue ver a verdade [...]. O povo, mantido na minoridade, só pode ver de forma parcial”<sup>338</sup>. Se somente alguns poucos indivíduos estão legitimados a

---

<sup>330</sup> GINZBURG, Carlo. **Mitos, emblemas, sinais**: morfologia e história. Tradução de Federico Carotti. São Paulo: Companhia das Letras, 1989, p. 108.

<sup>331</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>332</sup> ZEPEDA, Jesús Rodríguez. **Estado y Transparencia**: un paseo por la filosofía política. Cuadernos de transparencia. 5a. ed. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). México, D.F., 2008.

<sup>333</sup> Ibid., p. 6, tradução nossa. “[...] el conocimiento de las verdades de la política debe estar reservado al selecto club de los reyes, de los aristócratas, del gobernante que está por encima de la plebe”.

<sup>334</sup> A ideia é de Karl Popper. Ibid.

<sup>335</sup> Ibid.

<sup>336</sup> HESPANHA, António Manuel. **Cultura Jurídica Europeia**: Síntese de um Milénio. Coimbra: Almedina, 2012.

<sup>337</sup> ZEPEDA, op. cit., p. 13, tradução nossa. “[...] la primera versión de la tecnocracia [...]”.

<sup>338</sup> OHLWEILER, Leonel Pires; CADEMARTORI, Sergio Urquart. **Do segredo à transparência na administração pública**: os arcana imperii e o direito de acesso à informação. Canoas: Ed. Unilasalle,

governar, não haveria nada de errado no segredo - que talvez nem segredo fosse, mas apenas naturalmente inacessível aos indivíduos não legitimados. Seria esse “o sentido da justiça [de Platão] que está na origem dos *arcana imperii*”<sup>339</sup>. Um sentido de justiça construído para o Estado e para os poucos legitimados a comandá-lo que está longe de ter se esgotado, visto que ainda é invocado nas razões de Estado.

Para Kantorowicz a questão tem um pano de fundo medieval, tema central de suas obras<sup>340</sup>. O híbrido espiritual-secular foi o resultado de muitas relações entre Igreja e Estado e as mútuas trocas de honras entre o *sacerdotium* e o *regnum* - o *imitatio imperii* por parte do poder espiritual seria compensado pelo *imitatio sacerdotii* pelo poder secular, até que a Igreja tivesse uma aparência de império e o reino traços clericais<sup>341</sup>. Difícil afirmar quem imitou a estrutura de poder alheia primeiro. Parece ser com o fim da perseguição ao catolicismo no Império Romano, possível através do Édito de Milão, do ano 313, o momento em que a Igreja se organizaria como instituição. E o modelo de poder do império seria uma opção natural para estruturar a nova instituição, seguindo a hierarquia como regra. Com o catolicismo oficializado como religião do Império Romano - Édito de Tessalônica, ano 380 -, beneficiada material e politicamente<sup>342</sup>, a Igreja se desenvolve através da liderança papal - “papa como *princeps* and *verus imperator* do aparato hierárquico da Igreja Romana”<sup>343</sup>. Por outro lado, o Império vê na Igreja um “protótipo perfeito” para uma monarquia de base mística - levando sua legitimidade para o *altum sapere* -, tornando-se uma “quase-Igreja”<sup>344</sup> - o pontificado, *imitatio sacerdotii*, talvez tenha sido a característica marcante

---

2018. Livro eletrônico. Disponível em: <https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/books/article/view/5308/2366>. Acesso em: fev/2020.

<sup>339</sup> ZEPEDA, Jesús Rodríguez. **Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política**. Cuadernos de transparencia. 5a. ed. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). México, D.F., 2008, p. 14, tradução nossa. “[...] el sentido de la justicia que está en el origen de los *arcana imperii* [...]”.

<sup>340</sup> KANTOROWICZ, Ernst H. *Mysteries of State: an absolutist concept and its late medieval origins*. **The Harvard Theological Review**. Vol. 48, n. 1, Jan., 1955.

<sup>341</sup> SCHRAMM, Percy Ernst. *Sacerdotium und Regnum im Austausch ihrer Vorrechte: eine Skizze der Entwicklung zur Beleuchtung des "Dictatus papae" Gregors VII*. Roma: Abbazia di San Paolo di Roma, 1947 *apud* KANTOROWICZ, Ernst H. *Mysteries of State: an absolutist concept and its late medieval origins*. **The Harvard Theological Review**. Vol. 48, n. 1, Jan., 1955.

<sup>342</sup> SHELLEY, Bruce L. **História do Cristianismo: Uma obra completa e atual sobre a trajetória da igreja cristã desde as origens até o século XXI**. Tradução de Giuliana Niedhardt. 1. ed. Rio de Janeiro: Thomas Nelson Brasil, 2018. Livro eletrônico.

<sup>343</sup> KANTOROWICZ, op. cit., p. 66, tradução nossa. “pope as *princeps* and *verus imperator* the hierarchical apparatus of the Roman Church”.

<sup>344</sup> *Ibid.*, p. 66, tradução nossa. “perfect prototype”; “quasi-Church”.

das monarquias absolutistas<sup>345</sup>, período em que o segredo se tornaria um “dogma da personificação política [...] que vivia como uma entidade invisível”<sup>346</sup>.

Mas “como [...] o espiritual *arcana ecclesiae* se transferiu para o Estado, produzindo o novo secular *arcana imperii* do absolutismo?”<sup>347</sup>. Kantorowicz responde que a evidência é legal - “Canonistas usaram e aplicaram o Direito Romano; os Civis usaram e aplicaram o Direito Canônico; e ambos os Direitos eram usados pelos juristas do *Common Law*”<sup>348</sup>. Daí porque os “Mistérios de Estado eram inseparáveis da esfera da lei e da jurisdição”<sup>349</sup>. Ninguém teria representado tão bem esse movimento quanto o rei Jaime I, da Inglaterra, autor da obra *The True Law of Free Monarchies*, considerada a base teológica da monarquia absolutista e a doutrina do direito divino que os reis possuíam<sup>350</sup>. Diria Jaime I que, assim como Deus teria o poder de “julgar a todos e não ser julgado por ninguém”, também os reis assim fariam, pois poderiam “simplesmente serem chamados Deuses”<sup>351</sup>. O *imitatio sacerdotii* da monarquia através da lei, instrumento de legitimidade dos reis e vinculado aos *arcana Dei*, seria claramente retratado na *Glossa ordinaria* de Accursius:

Assim como os sacerdotes ministram e confeccionam coisas sagradas, nós também, visto que as leis são as mais sagradas. E assim como o sacerdote, ao impor a penitência, dá a cada um o que é seu direito, assim o fazemos quando julgamos<sup>352</sup>.

A equiparação do soberano ao Deus celestial, sendo o Deus terreno, possibilitaria a ele ser onipotente, por ser onividente invisível<sup>353</sup>. Essa ideia de que o rei possui dois corpos, um corpo natural e um corpo místico, amplamente desenvolvida

<sup>345</sup> KANTOROWICZ, Ernst H. *Mysteries of State: an absolutist concept and its late medieval origins. The Harvard Theological Review*. Vol. 48, n. 1, Jan., 1955.

<sup>346</sup> CATANZARITI, Mariavittoria. *New arcana imperii*. UC Berkeley: Center for the Study of Law and Society Jurisprudence and Social Policy Program, dez. 2010, p. 1, tradução nossa. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/81g0030z>. Acesso em: jun. 2020. “[...] ‘dogma’ of political embodiment [...] lived as an invisible entity [...]”.

<sup>347</sup> *Ibid.*, p. 66, tradução nossa. “how [...] the spiritual *arcana ecclesiae* transferred to the state so as to produce the new secular *arcana imperii* of absolutism?”

<sup>348</sup> *Ibid.*, p. 66-67, tradução nossa. “Canonists used and applied Roman Law; the Civilians used and applied Canon Law; and both Laws were used also by Common Law jurists”.

<sup>349</sup> KANTOROWICZ, op. cit.

<sup>350</sup> *Ibid.*

<sup>351</sup> *Ibid.*, p. 75, tradução nossa. “[...] to judge all and to be judged by none”; “[...] are justly called Gods”.

<sup>352</sup> *Ibid.*, p. 73, tradução nossa. “Just as the priests minister and confection things holy, so do WE, since the laws are most sacred . . . And just as the priest, when imposing penitence, renders to each one what is his right, so do WE when we judge”

<sup>353</sup> BOBBIO, Norberto. *Democracia e Segredo*. Organização Marco Revelli; tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

na principal obra de Kantorowicz<sup>354</sup>, traria, aparentemente, a principal consequência desejada para as monarquias absolutistas, a irresponsabilidade do rei.

“*Le roi ne peut mal faire*”, na França, “*the king can do not wrong*”, na Inglaterra, evidenciam a irresponsabilidade dos reis da época<sup>355</sup>. Um dos monarcas que melhor representa o período absolutista é Luís XIV, o Rei Sol da França, conhecido por sua frase “*L'état c'est moi*” e “modelo para outros monarcas”, através da fabricação de sua imagem, o Rei Sol fazia questão de estar visível ao público<sup>356</sup>. Mas essa visibilidade não passaria de um teatro, literalmente, em ações de propaganda para construir um soberano centralizador<sup>357</sup> - onipresente e onividente. As peças teatrais, as representações em pinturas, os bailes e balés seriam apenas *divertissement*, um divertimento que teria como objetivo não só entretenimento, mas também o desvio de atenção<sup>358</sup> - e a história, cíclica, demonstra como a prática ainda é realizada pelos governantes autoritários. A alcunha não é mero acaso. O sol, elemento central do universo - vencido um dos *arcana naturae* -, representaria o soberano como um ente central e superior, diretamente vinculado ao divino e irradiador de poder sobre tudo<sup>359</sup>.

Idealizada no século XVI, mas executada no século XVII<sup>360</sup>, a ideia de Estado nasceria sob a forma absolutista. Maquiavel é considerado o pensador mais relevante da época a utilizar o conceito de Estado como “poder político centralizado desdobrado em um território e capaz de exercer sua decisão ou soberania”<sup>361</sup>. Não só o Estado foi pensado por Maquiavel, mas também suas razões<sup>362</sup> - “O conceito de razão de Estado

---

<sup>354</sup> KANTOROWICZ, Ernst H. **Os Dois Corpos do Rei**. Tradução de Cid Knipel Moreira. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

<sup>355</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

<sup>356</sup> BURKE, Peter. **A Fabricação do Rei: a construção da imagem pública de Luís XIV**. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2009, p. 21.

<sup>357</sup> Ibid.

<sup>358</sup> Ibid., p. 17.

<sup>359</sup> Ibid.

<sup>360</sup> ROMANO, Roberto. **Razão de Estado e Outros Estados da Razão**. São Paulo: Perspectiva, 2014.

<sup>361</sup> ZEPEDA, Jesús Rodríguez. **Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política**. Cuadernos de transparencia. 5a. ed. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). México, D.F., 2008, p. 18, tradução nossa. “[...] poder político centralizado desplegado en un territorio y capaz de ejercer su decisión o soberanía”.

<sup>362</sup> Maquiavel não chega a gravar a expressão razão de estado, tendo ela aparecido pela primeira vez com Giovanni Botero, na obra *Della Ragion di Stato*, de 1589 - mas Maquiavel trata de forma geral do conceito na obra *Comentários Sobre a Primeira Década de Tito Lívio* e traz os seus princípios em *O Príncipe*, provavelmente servindo de base para Botero, que na obra citada realiza uma crítica ao pensamento de Maquiavel. STUART, Hugo. **Arcana Imperii e o desvendado do oculto: O acesso das memórias dos sobreviventes e dos arquivos secretos da ditadura militar sobre a Guerrilha Rural no Brasil**, 2018. Disponível em: [http://conti.derhuman.jus.gob.ar/2011/10/mesa\\_11/stuart\\_mesa\\_11.pdf](http://conti.derhuman.jus.gob.ar/2011/10/mesa_11/stuart_mesa_11.pdf). Acesso em: jul/2020.

parte do pressuposto político da impossibilidade de organização humana sem uma firma égide centralizadora; sem o pulso de um Estado forte [...]”<sup>363</sup> - contraponto da fragmentação política do período medieval. A razão de Estado compartilha a fundamentalidade dos seres vivos, a sobrevivência, aplicada ao Estado enquanto ser autônomo que persegue seus próprios interesses<sup>364</sup> - o Estado possui “até consciência”, em uma concepção organicista<sup>365</sup>.

A razão de Estado é o princípio fundamental de condução nacional, a primeira Lei de Movimento do Estado. Ela diz ao estadista o que ele deve fazer para preservar a saúde e a força do Estado. O Estado é uma estrutura orgânica cujo poder total apenas pode ser mantido ao se permitir, de alguma forma, que ele continue a crescer; a razão de Estado indica tanto o caminho quanto a meta para tal crescimento<sup>366</sup>.

A razão de Estado estava na ordem do dia dos pensadores dos séculos XVI e XVII. Além de Maquiavel, Guicciardini, Giovanni Della Casa e Giovanni Botero são citados como autores<sup>367</sup> da ideia de que haveria uma necessidade de tomada de decisão que objetivasse o “melhor para o Estado”<sup>368</sup> - não a concepção moderna, mas do ente (príncipe) centralizador. Não seria acaso, portanto, o fato de que os principais teóricos da razão de Estado também fossem grandes teóricos do Estado absolutista, enquanto primeira aparição histórica da forma estatal<sup>369</sup>. O pensamento de Maquiavel é “[...] uma arte pragmática, voltada para as condições concretas de êxito. [...] O príncipe não governa; ele domina”<sup>370</sup>. É esse protótipo de gestão por resultados que vulgarmente se chama de maquiavelismo, em que os fins justificariam os meios, que Maquiavel desenvolveu - não se podendo imputar a pecha de tirano a ele, pois o mal

<sup>363</sup> GONÇALVES, Eugênio Mattioli. Princípios da Razão de Estado em O Príncipe, de Nicolau Maquiavel. **Revista Filogênese**. Marília, SP. Vol. 3. 2010, p. 9.

<sup>364</sup> Ibid.

<sup>365</sup> ZEPEDA, Jesús Rodríguez. **Estado y Transparencia**: un paseo por la filosofía política. Cuadernos de transparencia. 5a. ed. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). México, D.F., 2008, p. 20, tradução nossa. “[...] hasta conciencia”.

<sup>366</sup> MEINECKE, Friedrich. Machiavelism: The Doctrine of Raison d’Etat and its Place in Modern History. London: Routledge and Kegan Paul, 1957 *apud* GONÇALVES, Eugênio Mattioli. Princípios da Razão de Estado em O Príncipe, de Nicolau Maquiavel. **Revista Filogênese**. Marília, SP. Vol. 3. 2010, p. 9.

<sup>367</sup> OHLWEILER, Leonel Pires; CADEMARTORI, Sérgio Urquhart. **Do segredo à transparência na administração pública**: os arcana imperii e o direito de acesso à informação. Canoas: Ed. Unilasalle, 2018. Livro eletrônico. Disponível em: <https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/books/article/view/5308/2366>. Acesso em: fev/2020.

<sup>368</sup> GONÇALVES, op. cit., p. 9.

<sup>369</sup> ZEPEDA, op. cit.

<sup>370</sup> SALDANHA, Gustavo Silva. Trivium, arqui-segredos e pós verdades. **International Review Of Information Ethics**. Vol. 26. 12/2017. Disponível em: <http://www.i-r-i-e.net/inhalt/026/IRIE-26-Marx-12-2017-9.pdf>. Acesso em: jun/2020.

pelo mal não condiz com seu pensamento<sup>371</sup>. Necessário lembrar que Maquiavel, em *O Príncipe*, escreve para o governante florentino, para um contexto de “razoável equilíbrio” entre cinco forças: “Nápole, Milão, os Estados Papais, Florença e Veneza”<sup>372</sup>. A segurança certamente era um tema central das discussões dos pensadores da razão de Estado - “o grande valor do Estado absolutista” para Hobbes<sup>373</sup> -, justamente desenvolvida para a conservação do poder frente a uma pluralidade de governantes. E para a conservação do poder os fins justificariam os meios, entre eles o uso do segredo e da dissimulação frente às conspirações. “Durante séculos o uso do segredo foi considerado essencial para a arte de governar”<sup>374</sup> e é por isso que “[...] a política dos arcana imperii caminhou simultaneamente com as teorias da razão de Estado”<sup>375</sup>.

As conspirações foram uma grande preocupação para Maquiavel, pois “poucos homens têm condições de declarar guerra a um príncipe, mas todos podem conspirar contra o monarca”<sup>376</sup>, assim “as conspirações são os mais terríveis inimigos dos príncipes”<sup>377</sup>. As conspirações têm apenas um objetivo, tramar contra os príncipes ou o próprio país, dessa forma, sempre com o objetivo de guiar a atuação do príncipe, Maquiavel recomenda ao governante “[...] aplicar toda a sua dissimulação, pois se apontarem publicamente os conjurados, não poderão ter meias-medidas em sua conduta”<sup>378</sup>. O príncipe deve ser um “exímio enxadrista”<sup>379</sup> que “[...] sabe enganar o adversário e sacrificar as peças necessárias para se atingir a vitória”<sup>380</sup>, que será a conservação de seu poder e da segurança do próprio Estado - o príncipe deve ter a virtude da raposa, mas também a do leão<sup>381</sup>. Antes mesmo dos principais conselhos

<sup>371</sup> O príncipe não deve “[...] apartar-se do bem, podendo, mas saber entrar no mal, se necessário”. MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Tradução de Lívio Xavier. São Paulo: Edipro, 2019. Livro Eletrônico.

<sup>372</sup> GONÇALVES, Eugênio Mattioli. Princípios da Razão de Estado em *O Príncipe*, de Nicolau Maquiavel. **Revista Filogênese**. Marília, SP. Vol. 3. 2010, p. 8.

<sup>373</sup> ZEPEDA, Jesús Rodríguez. **Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política**. Cuadernos de transparencia. 5a. ed. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). México, D.F., 2008, p. 21, tradução nossa. “El gran valor del Estado absolutista [...]”.

<sup>374</sup> BOBBIO, Norberto. **Democracia e Segredo**. Organização Marco Revelli; tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Unesp, 2015, p. 43.

<sup>375</sup> BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 42.

<sup>376</sup> MAQUIAVEL, Nicolau. **Comentários Sobre a Primeira Década de Tito Lívio**. Tradução de Sérgio Bath. 3. ed. Brasília: Editora UNB, 1994, p. 313.

<sup>377</sup> *Ibid.*, p. 327.

<sup>378</sup> *Ibid.*, p. 327.

<sup>379</sup> GONÇALVES, Eugênio Mattioli. Princípios da Razão de Estado em *O Príncipe*, de Nicolau Maquiavel. **Revista Filogênese**. Marília, SP. Vol. 3. 2010, p. 14.

<sup>380</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>381</sup> MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Tradução de Roberto Grassi. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1976 *apud* GONÇALVES, *op. cit.*

dos teóricos da razão de Estado, Luís XI da França alçaria a dissimulação a axioma político - “*qui nescit dissimulare, nescit regnare*” -, tornando-se um elemento presente no absolutismo francês da dinastia dos Bourbons<sup>382</sup>, até se manifestar de forma mais contundente com Luís XIV.

A toda ação corresponde uma reação e as ações dos Bourbons, mas não somente elas, parecem ter fomentado o movimento iluminista, tanto na França, quanto em toda a Europa. O iluminismo, a ascensão da burguesia e o desenvolvimento do pensamento liberal seriam uma forte reação ao absolutismo e, sobretudo, às trevas, isto é, à falta de visibilidade das ações da monarquia. Um Estado liberal se pode definir como um “Estado limitado ou contido pelas liberdades fundamentais dos cidadãos”<sup>383</sup>. Enquanto no Estado absolutista o interesse seria próprio do monarca, e por isso o uso das razões de Estado, no modelo liberal o mandatário não atua por interesses próprios, mas da coletividade a qual está legitimado a tutelar - o mandatário é um representante dos cidadãos que recebe um mandato para representar, não podendo ser confundido com “aquele que nos manda”, pois “é o que é mandado”<sup>384</sup>. O Estado liberal, um mal necessário para este modelo, não defende nada que é seu, mas sim a propriedade dos indivíduos, que para Locke deve ser entendida em uma noção bastante ampla, não se referindo somente aos *estates*, a propriedade imobiliária, mas a “propriedade do eu do indivíduo como uma esfera pessoal”, o indivíduo como “*master of himself*”<sup>385</sup>. Esse Estado deve possuir limites precisos, evitando que se viole os direitos fundamentais intrínsecos aos indivíduos - assim, “o Estado não cria direitos nem interesses; apenas tem que representá-los e tutelá-los”<sup>386</sup>.

Com o iluminismo, “o segredo perde seu significado moral e social e assume um sentido intelectual”<sup>387</sup>. A ideia de uso público da razão, de Kant, se tornaria o “slogan” do iluminismo, consistindo no postulado da publicidade em que “[...] o uso da

---

<sup>382</sup> “Quem não sabe dissimular, não sabe governar”. GONÇALVES, Eugênio Mattioli. Princípios da Razão de Estado em O Príncipe, de Nicolau Maquiavel. **Revista Filogênese**. Marília, SP. Vol. 3. 2010, p. 10.

<sup>383</sup> ZEPEDA, Jesús Rodríguez. **Estado y Transparencia**: un paseo por la filosofía política. Cuadernos de transparencia. 5a. ed. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). México, D.F., 2008, p. 25.

<sup>384</sup> Ibid., p. 25, tradução nossa. “[...] el que nos manda [...]”; “[...] el que es mandado [...]”.

<sup>385</sup> Ibid., p. 26.

<sup>386</sup> Ibid., p. 26, tradução nossa. “[...] el Estado no crea derechos ni intereses; sólo tiene que representarlos y tutelarlos”.

<sup>387</sup> CATANZARITI, Mariavittoria. *New arcana imperii*. **UC Berkeley: Center for the Study of Law and Society Jurisprudence and Social Policy Program**, dez. 2010, p. 15, tradução nossa. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/81g0030z>. Acesso em: jun. 2020. “[...] the secret loses its moral and social meaning and takes on an intellectual one”

razão deve ser livre a todo momento, não deve ser limitado, e apenas assim representaria um meio para a maioria dos homens”<sup>388</sup>. Não caberia mais ao argumento dos governantes a invocação de *arcana* em seus discursos, o conhecimento não poderia estar inacessível. Perguntado sobre o que é o iluminismo, “*Was ist die Aufklärung?*”, Kant teria respondido: “*Sapere aude*”<sup>389</sup>.

O movimento iluminista presenciou o surgimento da nova elite intelectual, a burguesia. Essa “classe média” não teria, inicialmente, interesse na esfera governamental, mantendo-se “atrás do Estado”, pois sua preocupação era manter status e privacidade, de mercado e da esfera da família - ética burguesa<sup>390</sup>. “A classe média encontrou seu lugar, não na sociedade, mas nas associações secretas demandando um espaço ‘apolítico’”, assim a ética burguesa foi adaptada ao segredo que deveria ser resguardado por todos os membros da elite<sup>391</sup>. Como reação ao Leviatã, centralismo absolutista, “a intromissão do mundo público na esfera privada era ilegítima e condenável” e a casa, o lar da vida privada, começaria a ser transformada em “um âmbito doméstico separado das outras esferas de existência”, a fim de se garantir privacidade - a maioria das casas do século XVIII não tinham apenas função de abrigo às famílias, mas também se tornavam o local de trabalho e reunião de muitas e diversas pessoas<sup>392</sup>. As fronteiras entre o público e o privado, confusas no absolutismo, estariam precisas no pensamento liberal, em função da própria mudança de legitimidade do Estado<sup>393</sup>.

A privacidade burguesa<sup>394</sup>, enquanto conceito político, teria o sentido de exclusão, separação - “a privacidade, em seu sentido original, não é outra coisa que

---

<sup>388</sup> CATANZARITI, Mariavittoria. *New arcana imperii*. UC Berkeley: Center for the Study of Law and Society Jurisprudence and Social Policy Program, dez. 2010, p. 15, tradução nossa. “public use of reason”; “[...] the use of reason must be free at every moment, it must be without limit, and only it represents the vehicle of the Enlightenment of men”.

<sup>389</sup> Ibid., p. 16. Da mesma forma em GINZBURG, Carlo. **Mitos, emblemas, sinais**: morfologia e história. Tradução de Federico Carotti. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

<sup>390</sup> CATANZARITI, op. cit., p. 18, tradução nossa. “middle classes”; “behind the state”.

<sup>391</sup> Ibid., p. 17, tradução nossa. “[...] middle classes found their place, not inside society, but in secret associations requiring an ‘apolitical’ room”.

<sup>392</sup> THIBES, Mariana Zanata. As formas de manifestação da privacidade nos três espíritos do capitalismo: da intimidade burguesa ao exibicionismo de si nas redes sociais. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 19, n. 46, p. 316-343, dez. 2017.

<sup>393</sup> ZEPEDA, Jesús Rodríguez. **Estado y Transparencia**: un paseo por la filosofía política. Cuadernos de transparencia. 5a. ed. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). México, D.F., 2008.

<sup>394</sup> Ver Warren e Brandeis: The Right to Privacy, originalmente publicado na Harvard Law Review, vol. IV, 15 de dezembro de 1890, nº 51890. Disponível em: [http://groups.csail.mit.edu/mac/classes/6.805/articles/privacy/Privacy\\_brand\\_warr2.html](http://groups.csail.mit.edu/mac/classes/6.805/articles/privacy/Privacy_brand_warr2.html).



a não-governabilidade”<sup>395</sup>. Porém, um conjunto de privados formam outra dimensão do público, não governamental - a opinião agregada de indivíduos se apresenta na opinião pública, que não se confunde com a opinião do Estado<sup>396</sup>. Na língua inglesa é possível marcar essa distinção, quando, por exemplo, fala-se em *public education*, que não se confunde com *state education* ou ainda nos *pubs*, as *public houses* - de igual forma a língua espanhola diferencia *el público*, soma de particulares, de *lo público*, relativo ao Estado<sup>397</sup>. Na língua portuguesa o uso de público pode se referir tanto ao conjunto de privados - quando expressam a opinião pública, como nas associações públicas, nos movimentos sociais, na mídia e no terceiro setor -, quanto ao Estado - a Administração Pública, a escola pública. Inicialmente afastada da política, a opinião pública burguesa começa a se abrir aos assuntos governamentais, sem adentrá-la<sup>398</sup>. Concebida nos clubes, pubs e cafés, a opinião pública da *élite* passaria a influenciar a política, indicando prioridades - o que não seria possível caso os particulares estivessem dispersos<sup>399</sup>. Força crescente que desembocará nas revoluções burguesas.

Iluminismo, burguesia e pensamento liberal proporcionaram uma primeira virada ao Estado, do absolutismo à atuação limitada justificada pela ideia de mandato e representação, mas ainda restrito em relação à participação - a noção de propriedade utilizada era justamente a contrária à ampla que Locke defendia, não se podendo falar em ideal democrático, ainda. Locke também defendeu a liberdade religiosa, deslocando do Estado o uso da razão em matéria confessional para o campo das escolhas do indivíduo<sup>400</sup> - não cabe ao Estado defender uma doutrina religiosa específica e, conseqüentemente, perdem os *arcana Dei* ainda mais força.

Com o discurso liberal, a doutrina da verdade de Estado sofre um grande golpe, pois esta nova justificação do poder político defende que não existe nada no Estado que não esteja antes nos direitos dos indivíduos. Dessa forma, o Estado aparece como uma força agregada em que os direitos individuais permanecem intactos; ao contrário do modelo absolutista, em que

---

<sup>395</sup> ZEPEDA, Jesús Rodríguez. **Estado y Transparencia**: un paseo por la filosofía política. Cuadernos de transparencia. 5a. ed. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). México, D.F., 2008, p. 28, tradução nossa. “La privacidad, en su sentido original, no es otra cosa que la no gubernamentalidad”.

<sup>396</sup> Ibid.

<sup>397</sup> Ibid.

<sup>398</sup> Ibid.

<sup>399</sup> Ibid.

<sup>400</sup> Ibid.

o caráter organicista do Estado confunde o perfil individual dos direitos e os converte em mera concessão ou generosidade do governante.<sup>401</sup>

Se o Estado existe minimamente para proteger a propriedade dos indivíduos, o espaço para o segredo deixa de existir, pois há a necessidade de transparência na condução da *res publica* e não faz sentido que a informação, como um exemplo de propriedade pública, seja ocultada ou acessível apenas a alguns - “o liberalismo [...] é inimigo dos *arcana imperii*”<sup>402</sup>. Entretanto, mesmo na tradição liberal duas áreas de opacidade foram mantidas: a segurança da nação, tanto externa, quanto interna; e os interesses econômicos - “os argumentos que justificam estas zonas de opacidade não são outros que os que estão na base da justificação liberal da existência do próprio Estado: a segurança dos cidadãos e a proteção [...] [da] propriedade”<sup>403</sup>.

A ascensão da burguesia e a acumulação de riquezas desta classe demandavam o afastamento da intervenção do Estado. O modelo monárquico passou a ser insuficiente aos interesses da burguesia, tornando-se um obstáculo a sua expansão. Acolhendo as ideias traçadas pelos pensadores iluministas, as revoluções burguesas proporcionariam a mudança de paradigma necessária<sup>404</sup>. Pautado no jusnaturalismo, o ideal iluminista seria positivado nas declarações para, posteriormente, consolidar-se no movimento constitucionalista e nas primeiras constituições do mundo moderno ocidental<sup>405</sup> - instrumento efetivo de limitação do poder.

Para legitimar a limitação do poder estatal a burguesia teve que renunciar a um valor muito caro a ela, a privacidade. A publicidade implica “o processo de sair do

---

<sup>401</sup> ZEPEDA, Jesús Rodríguez. **Estado y Transparencia**: un paseo por la filosofía política. Cuadernos de transparencia. 5a. ed. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). México, D.F., 2008, p. 28, tradução nossa. “Con el discurso liberal, la doctrina de la verdad de Estado sufre un gran golpe, pues esta nueva justificación del poder político postula que no existe nada en el Estado que no esté antes en los derechos de los individuos. De esta forma, el Estado aparece como una fuerza agregada en la que los derechos individuales permanecen intactos; todo lo contrario al modelo absolutista, en el que el carácter organicista del Estado desdibuja el perfil individual de los derechos y los convierte en mera concesión o generosidad del gobernante”.

<sup>402</sup> Ibid., p. 32, tradução nossa. “El liberalismo [...] es enemigo de los *arcana imperii*”.

<sup>403</sup> Ibid., p. 33, tradução nossa. “Los argumentos que justifican estas zonas de opacidad no son otros que los que están en la base de la justificación liberal de la existencia misma del Estado: la seguridad de los ciudadanos y la protección [...] [de la] propiedad”.

<sup>404</sup> LIMA, Carolina Alves de Souza. Revoluções burguesas: contribuições para a conquista da cidadania e dos direitos fundamentais. **Unisul de Fato e de Direito: revista jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina**, [S.l.], v. 7, n. 12, p. 95-114, mar. 2016. ISSN 2358-601X. Disponível em: <[http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/U\\_Fato\\_Direito/article/view/3588](http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/U_Fato_Direito/article/view/3588)>. Acesso em: 07 set. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.19177/ufd.v7e12201695-114>.

<sup>405</sup> Ibid.

particular e abrir-se ao geral”, fazer algo público, portanto, é “transcender o âmbito privado das ideias [...] para entrar em um espaço social” - “a publicidade, nesse sentido, é um processo de socialização e comunicação”<sup>406</sup>. Kant, considerado o pai da ideia moderna de publicidade, foi preciso em seu apontamento: “são injustas todas as ações que se refiram ao direito de outros homens cujos princípios não suportem ser publicados”<sup>407</sup> - a razão deve ser publicamente exercida. Haveria, portanto, um critério de justiça na publicidade, de proporcionar um mecanismo de controle racional à opinião pública burguesa frente às ações estatais<sup>408</sup>. A publicidade, enquanto princípio normativo, não toleraria o segredo, pois a veracidade dos atos políticos falharia à prova de publicidade<sup>409</sup>. “Uma lei que não suporta a prova de publicidade só se pode qualificar de injusta”<sup>410</sup>, sendo uma ação arbitrária do Estado. Assim, “o princípio da publicidade, fórmula transcendental do direito público, não é um mero princípio moral, mas uma variedade de cânones críticos das normas jurídicas e da atuação pública em geral”<sup>411</sup>. E enquanto princípio normativo, a publicidade tem como função a exigência de qualidade dos argumentos que serão socializados, não indicando quais argumentos utilizar, mas como deve ser a forma de argumentar - de forma pública -, caso se pretenda que o argumento seja racionalmente aceito pelo público<sup>412</sup>. “[...] a publicidade é uma forma específica do uso da razão humana, que impõe a esta obrigações para sua expressão”<sup>413</sup>. A ideia de uso público da razão seria, portanto, a própria noção de publicidade e, não à toa, viraria o *slogan* do iluminismo, em combate às trevas. Assim, “Kant nos herdou um dos mais poderosos argumentos

---

<sup>406</sup> ZEPEDA, Jesús Rodríguez. **Estado y Transparencia**: un paseo por la filosofía política. Cuadernos de transparencia. 5a. ed. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). México, D.F., 2008, p. 36, tradução nossa. “[...] el proceso de salir de lo particular y abrise a lo general [...]”; “[...] trascender el ámbito privado de las ideas [...] para entrar en un espacio social”; “La publicidad, en este sentido, es un proceso de socialización [...]”.

<sup>407</sup> KANT, Emmanuel. *La paz perpetua*. Madrid: Tecnos, 1985, p. 61-62 *apud* ZEPEDA, Jesús Rodríguez. **Estado y Transparencia**: un paseo por la filosofía política. Cuadernos de transparencia. 5a. ed. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). México, D.F., 2008, p. 39, tradução nossa. “Son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados”.

<sup>408</sup> *Ibid.*

<sup>409</sup> *Ibid.*

<sup>410</sup> *Ibid.*, p. 40, tradução nossa. “Una ley que no soporta la prueba de la publicidad sólo se puede calificar de injusta”.

<sup>411</sup> *Ibid.*, p. 40, tradução nossa. “El principio de publicidad, la fórmula transcendental del derecho público, no es un mero principio moral, sino una suerte de canon de las normas jurídicas y del actuar público en general”.

<sup>412</sup> *Ibid.*

<sup>413</sup> *Ibid.*, p. 39, tradução nossa. “[...] la publicidad es una forma específica del uso de la razón humana, que impone a ésta obligaciones para su expresión”.

contra o secretismo do poder e contra a tradição dos *arcana imperii* e da razão de Estado”<sup>414</sup>.

Além de todo o exposto, a publicidade também tem “um claro sentido democrático”<sup>415</sup>, enquanto instrumento de conhecimento geral, tendo grande importância no processo de democratização das sociedades. A explicação da preocupação da doutrina política de Kant com a razão pública, extravasando da pura concepção individualista liberal, pode se dar em função de que na obra política de Kant convivem ideais liberais e republicanas, estes inspirados em Rousseau e na ideia de educação cidadã<sup>416</sup> - em uma sociedade de estamentos, falar em uso público da razão de forma universal não faria sentido sem uma mínima noção republicana de participação e cidadania. E o cidadão “não-educado (ou mal-educado)” é outra promessa não cumprida da democracia real, para Bobbio<sup>417</sup>.

## 2.2 MODELO BUROCRÁTICO: TECNOCRACIA, AUTORREFERÊNCIA E SIGILO OFICIAL

As revoluções burguesas, sobretudo a Francesa, impuseram a limitação do poder através da razão - reflexo do movimento iluminista. *État de Droit*, *Rule of Law*, *Rechtsstaat*, isto é, o império da lei e o Estado de Direito - apesar de diferenças temporais e substanciais entre as expressões -, só aceitariam a dominação se ela fosse racional e de base legal.

A dominação racional-legal também deveria ser aplicada à gestão da coisa pública, mesmo que os atos desta Administração fossem apenas meio para uma decisão posterior do soberano - “o aparato administrativo cumpre a função essencial de mediar a sociedade e o Estado”<sup>418</sup>. A razão deveria estar presente em qualquer decisão que se relacione com o público.

---

<sup>414</sup> ZEPEDA, Jesús Rodríguez. **Estado y Transparencia**: un paseo por la filosofía política. Cuadernos de transparencia. 5a. ed. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). México, D.F., 2008, p. 42, tradução nossa. “Kant nos heredó uno de los más poderosos argumentos contra el secretismo del poder y contra la tradición de los *arcana imperii* y la razón de Estado”.

<sup>415</sup> Ibid., p. 37, tradução nossa. “[...] un claro sentido democrático [...]”.

<sup>416</sup> Ibid.

<sup>417</sup> BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 20.

<sup>418</sup> VÉLEZ RENDÓN, Juan Carlos. Modernización del Estado y administración pública: entre la burocratización y la tecnocracia. **Estudios Políticos**, n. 06, 1995, p. 75, tradução nossa. Disponível em: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/15667>. Acesso em: jun/2020. “[...] el aparato administrativo cumple la función esencial de mediar entre la sociedad y el Estado”.

Max Weber é apontado como o autor que buscará sistematizar as ideias do modelo de organização do poder exercido através da dominação racional, no século XIX<sup>419</sup>. Esse modelo, porém, é anterior a Weber, manifestando-se enquanto fenômeno desde o início da divisão do trabalho, sendo que a contribuição do autor alemão será, além da sistematização, a análise sociológica, de forma neutra, do fenômeno<sup>420</sup>. Weber buscaria uma análise neutra em reação às correntes liberais e marxistas, que realizaram seus juízos de valor acerca da estrutura de dominação – conforme Tenório, “os liberais, por um lado, combatendo a burocracia por entenderem as atividades estatais como uma ameaça frente à sociedade civil, e os marxistas por outro, desenvolvendo a idéia [sic] de que a burocracia está a serviço do Estado burguês”<sup>421</sup>.

Para Weber, dominação é a “[...] probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de determinado grupo de pessoas”, sendo que “certo mínimo de vontade de obedecer, isto é, de *interesse* (externo ou interno) na obediência, faz parte de toda relação autêntica de dominação” - somente os escravos teriam uma involuntariedade absoluta<sup>422</sup>. Essa probabilidade de obediência é a legitimidade, almejada por toda forma de dominação e fundamento confiável das relações em que haja autoridade<sup>423</sup>.

São três os “tipos puros de dominação legítima”, em que a legitimidade pode se dar de forma racional, tradicional ou carismática<sup>424</sup>. A classificação, explica Weber, tem finalidade sistemática, já que “nenhum dos três tipos ideais [...] costuma existir historicamente em forma realmente ‘pura’”<sup>425</sup>. A dominação racional está baseada em ordens estatuídas, em que há um direito de mando - a crença na legitimidade é de que há nomeados para exercer a dominação, havendo obediência às ordens impessoais, objetivas e legalmente estatuídas, bem como aos superiores que sejam por elas determinados<sup>426</sup>. A dominação é, portanto, racional-legal, condizente com o

---

<sup>419</sup> TENÓRIO, Fernando Guilherme. Weber e a burocracia. **Revista Do Serviço Público**, v. 38(4), 1981, p. 79-90. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/2328>. Acesso em: jun/2020.

<sup>420</sup> Ibid.

<sup>421</sup> Ibid., p. 81.

<sup>422</sup> WEBER, Max. **Economia e sociedade**: Fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora UnB, 2004, p. 139, grifo do autor.

<sup>423</sup> Ibid.

<sup>424</sup> Ibid., p. 141.

<sup>425</sup> Ibid., p. 141.

<sup>426</sup> Ibid.

império da lei e o Estado de Direito, que dará origem à “forma de administração” moderna - a burocracia<sup>427</sup>.

A dominação legal possui, de acordo com Weber, algumas premissas: “[...] todo direito [...] pode ser estatuído de modo racional [...]”; “[...] todo direito é [...] um cosmos de regras abstratas [...]”; e “[...] o senhor legal típico, o ‘superior’, enquanto ordena e, com isso, manda, obedece por sua parte à ordem impessoal pela qual orienta suas disposições” - o superior manda e é mandado com suporte na lei<sup>428</sup>.

Podendo assumir diversas formas, a dominação legal que Weber analisa se limita ao tipo de estrutura de dominação “mais pura”, o funcionalismo ou burocracia<sup>429</sup>. Apesar de, quando se pensa em modelo burocrático, alinhá-lo com o Estado, a burocracia não se limita a ele - “‘Autoridade Institucional’ [exercício organizado do poder conforme as categorias fundamentais da dominação racional] existe, nesse sentido, naturalmente em grandes empresas privadas, partidos, exército [...]”<sup>430</sup>. A administração racional-legal tem “aplicação universal”, portanto<sup>431</sup>. Encontra-se, assim, na burocracia a “forma mais racional de exercício de dominação”, pois é através desse modelo que “se alcança o máximo rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade”, que será a “célula germinativa” do Estado moderno ocidental<sup>432</sup>. A grande virtude da dominação legal burocrática está na “dominação em virtude de conhecimento; [...] caráter fundamental especificamente racional”<sup>433</sup>. O modelo burocrático é construído como forma de consolidar uma “institucionalidade moderna e funcional ao ‘desenvolvimento’ capitalista”, tornando-se “a estrutura administrativa que viabiliza o domínio político” do Estado, sendo este a “forma institucional que expressa a legalidade do domínio em uma sociedade moderna”<sup>434</sup>.

A burocracia, “*estrutura de poder hierarquizada* segundo a qual certos indivíduos [...] participam ou executam as decisões de uma organização [...], graças à sua qualidade de manipuladores de um determinado *sistema de gestão* [...]”, conjuga

---

<sup>427</sup> WEBER, Max. **Economia e sociedade**: Fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora UnB, 2004, p. 142.

<sup>428</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>429</sup> Ibid.

<sup>430</sup> Ibid., p. 143.

<sup>431</sup> Ibid., p. 144.

<sup>432</sup> Ibid., p. 145-146.

<sup>433</sup> Ibid., p. 147.

<sup>434</sup> VÉLEZ RENDÓN, Juan Carlos. Modernización del Estado y administración pública: entre la burocratización y la tecnocracia. **Estudios Políticos**, n. 06, 1995, p. 75-76.

fenômenos distintos, quais sejam, estrutura de poder, sistema de gestão e grupo social<sup>435</sup>. Diante de diversas perspectivas científicas “até que ponto é lícito falar de burocracia no singular e não de burocracias no plural”<sup>436</sup>? De fato, “não há uma burocracia típica, mas diferentes burocracias que correspondem a realidades históricas e sociais distintas”<sup>437</sup>. Por ser fenômeno social, o modelo burocrático se amoldará às características da sociedade a qual será aplicado, assim, até mesmo dentro de um mesmo país pode haver diversas burocracias, a depender da esfera estatal e, ainda, em cada esfera, burocracias distintas - a generalização da burocracia, assim como da sociedade, é problemática e “normalmente se fala da burocracia como um bloco, e o burocrata como um tipo social homogêneo”, mas “não é a burocracia o elemento exclusivamente distorcido de nossa sociedade”<sup>438</sup>.

Em função da “universalização da racionalidade técnico-instrumental”, a formação burocrática teria como derivação a tecnocracia, com efeitos contrários à democracia<sup>439</sup> - Para Bobbio, tecnocracia e democracia são antitéticas, pois enquanto a democracia prevê uma decisão de todos os cidadãos, a tecnocracia reserva a decisão apenas aos convocados, os técnicos<sup>440</sup>. Assim, a sociedade democrática tem o fluxo do poder da base ao topo, enquanto a sociedade burocrática, contrariamente, o poder vai do topo à base<sup>441</sup>. Não só a tecnocracia é uma derivação, muito provavelmente indesejada, da burocracia, mas também a autorreferência, a persecução de fins próprios alheios à finalidade primária, bem como o segredo oficial, a ocultação para autoproteção. A burocratização é um fenômeno inerente à burocracia<sup>442</sup>, isto é, há disfunções na burocracia que aparecem quando da passagem do tipo ideal para a prática. Logicamente que Weber não traçou as disfunções do modelo burocrático em suas características, pois o seu tipo é o ideal, mas estas disfunções acabaram por caracterizar o modelo. Haveria um paradoxo na burocracia, sendo “um lugar de contradições” - “[...] a burocracia é um modo de gestão mais

---

<sup>435</sup> TENÓRIO, Fernando Guilherme. Weber e a burocracia. **Revista Do Serviço Público**, v. 38(4), 1981, p. 80. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/2328>. Acesso em: jun/2020.

<sup>436</sup> Ibid., p. 80.

<sup>437</sup> Ibid., p. 86.

<sup>438</sup> Ibid., p. 87.

<sup>439</sup> Ibid., p. 76.

<sup>440</sup> BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

<sup>441</sup> VÉLEZ RENDÓN, Juan Carlos. Modernización del Estado y administración pública: entre la burocratización y la tecnocracia. **Estudios Políticos**, n. 06, 1995.

<sup>442</sup> Ibid.

eficiente do que os que anteriormente conhecidos (tradicional e carismático) não evitando contudo, por si mesma, a ineficiência”<sup>443</sup>. A formação do Estado brasileiro e a presença do clientelismo e patrimonialismo ilustram como a burocracia, sendo fenômeno social, incorpora, através de seus técnicos, elementos estranhos ao ideal burocrático. Nas palavras de Eneida Desiree Salgado e Tarso Cabral Violin:

Devido à peculiar trajetória do Brasil colônia ao Brasil republicano, Raymundo Faoro afirma que o Estado acabou por anteceder a sociedade brasileira, sendo formado e sustentado por uma estrutura político-social patrimonialista. A noção de burocracia weberiana, como um fundamento da dominação racional-legal, em que a autoridade obedece o Direito quando ordena e onde os mandatos são impessoais, e o quadro funcional atua objetivamente, não se harmoniza com um espírito forjado por uma indiferença às leis quando contrárias às afinidades emotivas do brasileiro. [...] Na verdade, se a Administração gere interesses pessoais dos administradores, nada mais natural do que os negócios indevidamente chamados de públicos cubram-se com uma cortina de opacidade. E isso ainda ocorre no Brasil nos dias de hoje.<sup>444</sup>

Além da dominação racional através do império da lei, Bobbio também se preocuparia com outra tendência, “típica da modernidade - implícita em seu próprio ‘estatuto’”, a “disseminada e ameaçadora proliferação das instâncias tecnocráticas”<sup>445</sup>. Apesar da presença em todas as democracias contemporâneas, a tecnocracia criaria um “diafragma entre o lugar (e o sujeito ou os sujeitos) de tomada da decisão e o público” - o conhecimento técnico complexo e exclusivo criaria, por si só, áreas misteriosas, mesmo “sem que haja uma deliberada vontade de segredo”, em função do “contraste irreparável que separa o especialista do ignorante, o competente do incompetente, o laboratório do cientista ou do técnico da praça pública”<sup>446</sup>. O tecnocrata se converteria, então, em um “moderno e involuntário déspota”, pois “depositário de conhecimentos que inacessíveis para a massa”<sup>447</sup>. É nesse contexto que para Bobbio haveria uma reconfiguração do poder invisível<sup>448</sup> - se o rei possuía

<sup>443</sup> TENÓRIO, Fernando Guilherme. Weber e a burocracia. **Revista Do Serviço Público**, v. 38(4), 1981, p. 86-87. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/2328>. Acesso em: jun/2020.

<sup>444</sup> SALGADO, Eneida Desiree; VIOLIN, Tarso Cabral. Transparência e Acesso à Informação: o caminho para a garantia da ética na Administração Pública. In: Luiz Alberto Blanchet; Daniel Wunder Hachem; Ana Claudia Santano. (Org.). **Eficiência e Ética na Administração Pública**. Curitiba: Íthala, 2015, p. 273.

<sup>445</sup> BOBBIO, Norberto. **Democracia e Segredo**. Organização Marco Revelli; tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Unesp, 2015, p. 21.

<sup>446</sup> Ibid., p. 22.

<sup>447</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>448</sup> Ibid.



dois corpos, um místico e um natural, agora o Estado também apresentaria sua dualidade, o *dopplestaat*<sup>449</sup> ou *dual state*<sup>450</sup>, o duplo estado, um normativo e visível, o Estado de Direito, e outro discricionário e invisível, o anti-Estado<sup>451</sup>. Assim, “[...] qualquer forma de Estado, incluído o democrático, conserva traços de dualidade”<sup>452</sup>, conservando um poder oculto “aninhado no fundo falso do Estado democrático”<sup>453</sup>.

A diferença entre o duplo Estado de um governo autocrático e o duplo Estado de um governo democrático está no fato de que no primeiro o poder político puro (o ‘Estado discricionário’) é não somente manifesto mas também exaltado, ao passo que o segundo, quando existe (mas sempre existe), vive sob a forma de *poder oculto*<sup>454</sup>.

Cunhada em 1919 por William Smythe em suas pesquisas de engenharia na universidade de Berkeley, a tecnocracia seria a proposta de um “novo sistema e filosofia de governo”<sup>455</sup>. Mas o neologismo se manteve no anonimato até os anos 30, quando um grupo de pessoas em Nova York, a Aliança Técnica, começou a utilizá-lo, porém com um propósito distinto de seu original<sup>456</sup>. O grupo apresentou seu projeto, *Tecnocracia Inc.*, a fim de modificar a sociedade estadunidense, em função da crise de 1929 - a ideia era de que a tecnocracia fosse “o governo da ciência e da destreza [habilidade técnica]”<sup>457</sup>, isto é, um governo de técnicos ou governo científico<sup>458</sup>. A crítica em *Tecnocracia Inc.* era de que o sistema de preços do modelo capitalista colocaria os Estados Unidos em um abismo - demandando o desenvolvimento de um sistema de produção -, e apesar de ser um grupo restrito de técnicos - engenheiros à

<sup>449</sup> FRAENKEL, Ernst. *Der Doppelstaat*. Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt, 1974 *apud* **Democracia e Segredo**. Organização Marco Revelli; tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

<sup>450</sup> WOLFE, Alan. *The Limits of Legitimacy: political contradictions of contemporary capitalism*. New York-London: Free Press/MacMillan, 1977 *apud* BOBBIO, op. cit.

<sup>451</sup> BOBBIO, op. cit.

<sup>452</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>453</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>454</sup> BOBBIO, Norberto. Introdução a Ernst Fraenkel, op. cit. *apud* BOBBIO, op. cit., p. 11, grifo do autor.

<sup>455</sup> GUERRERO, Omar. *Tecnocracia Inc.* In: HENRÍQUEZ, Haydée Ochoa; ESTÉVEZ, Alejandro M. (Coord.). **El Poder de los Expertos**: para comprender la tecnocracia. Universidad del Zulia, Venezuela: 2006, p. 10, tradução nossa. “nuevo sistema y filosofía de gobierno”.

<sup>456</sup> *Ibid.*

<sup>457</sup> SCOTT, Howard. Political schemes in industry. *The Northwest Technocrat*, July 1965, No. 220. History and Purpose of Technocracy pamphlet. Disponível em: <http://www.technocracy.org/?p=/documents/pamphlets/political-schemes> *apud* GUERRERO, Omar. *Tecnocracia Inc.* In: HENRÍQUEZ, Haydée Ochoa; ESTÉVEZ, Alejandro M. (Coord.). **El Poder de los Expertos**: para comprender la tecnocracia. Universidad del Zulia, Venezuela: 2006, p. 11, tradução nossa. “el gobierno de la ciencia y la destreza”.

<sup>458</sup> GUERRERO, op. cit.

época -, o grupo soube captar o público em geral, divulgando suas ideias através de panfletos e com o uso massivo dos meios de comunicação - “sendo assim, um dos feitos mais claros sobre o espírito público até então”<sup>459</sup>.

“A tecnocracia tem um postulado básico: que o fenômeno envolvido na operação funcional de um mecanismo social é mensurável. Ela define ciência como 'a metodologia de determinação do mais provável’”<sup>460</sup>. A ideia de mensuração pela ciência não seria novidade nos Estados Unidos. Lembra-se que as organizações capitalistas industriais do país utilizaram em larga escala os princípios do Taylorismo, ou Administração Científica, uma das primeiras teorias da administração, na tentativa de medir, aprimorar e padronizar movimentos humanos em prol de maior produtividade - afastar a imperfeição humana através da ciência. Aquilo que as empresas já utilizavam, passaria a ser aplicado às atividades da administração pública, encontrando no modelo burocrático um parceiro perfeito, ávido por previsibilidade e padronização.

Quatro décadas após a Aliança Técnica, Pierre Bourdieu e Luc Boltanski publicaram, na França, o estudo *La Production de L'Idéologie Dominante*<sup>461</sup>. Utilizando-se de fontes variadas de pesquisa - publicações acadêmicas, discursos políticos, entrevistas -, chegaram a uma ideia de fundo compartilhada por estas fontes: “a de que a política, em particular a política econômica, seria uma espécie de ciência que pode ser exercida unicamente por *experts*, já que somente eles conhecem as leis que regulamentam a vida da sociedade e seu sistema econômico”<sup>462</sup>. Seria esse discurso, tecnocrático ou expertocrático, uma ideologia dominante - “um sistema de valores e de finalidades sociais principais que não apenas não são questionados, mas também, na verdade, considerados inquestionáveis”, que para obter aceitação deveria

<sup>459</sup> GUERRERO, Omar. *Tecnocracia Inc.* In: HENRÍQUEZ, Haydée Ochoa; ESTÉVEZ, Alejandro M. (Coord.). **El Poder de los Expertos**: para comprender la tecnocracia. Universidad del Zulia, Venezuela: 2006, p. 11, tradução nossa. “siendo pues, uno de los hechos más patentes sobre el espíritu público entonces”.

<sup>460</sup> SCOTT, Howard. *A thermodynamic interpretation of social phenomena. Introduction to technocracy*, New York, Published by Continental Headquarters, Technocracy Inc. (1936) *apud* GUERRERO, op. cit., p. 13, tradução nossa. “La tecnocracia tiene un postulado básico: que el fenómeno involucrado en la operación funcional de un mecanismo social es mensurable. Ella define a la ciencia como 'la metodología de la determinación de lo más probable”.

<sup>461</sup> BOURDIEU, Pierre; BOLTANSKI, Luc. *La production de l'idéologie dominante. Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, v. 2, n. 3, 1976, pp. 4-73.

<sup>462</sup> PINZANI, Alessandro. *Democracia versus Tecnocracia: apatia e participação em sociedades complexas.* **Lua Nova**, São Paulo, n. 89, p. 135-168, 2013, p. 152, grifo do autor. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452013000200006&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452013000200006&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: jun/2020.

se manter neutro, representando o mundo de forma científica<sup>463</sup>. A ação política, que seria puro exercício de ciência aplicada, enfrentaria problemas apenas de natureza técnica, com a solução através da aplicação prática do saber especializado científico - “[...] a política perde o caráter de uma atividade que tem a ver com os desejos, anseios, sonhos e sentimentos das pessoas e se torna antes uma forma aplicada de saber [...]”<sup>464</sup>. Haveria, então, uma necessidade de despersonalização da política, da desvinculação entre política e ética, transformando o político em um simples técnico, com espaço de manobra extremamente reduzido<sup>465</sup>. Para Habermas, a cientificação da política foi facilitada pela fragmentação e especialização entre o trabalho do burocrata e o trabalho do político<sup>466</sup>.

A ideologia dominante do discurso tecnocrático leva a um “fatalismo político e moral”, em que a política apenas tornaria mais “palatável” as decisões inevitáveis construídas pelos expertos com comprovação científica<sup>467</sup> - decisões, muito provavelmente, orientadas ao mercado. Se o império é o da lei, da dominação racional-legal, a construção de leis de naturalização da economia, orientadas a grupos certos e objetivos específicos, tornaria legítima qualquer decisão embasada na ciência. Em nome do progresso, a mão invisível do mercado, através de seus operadores, transformariam o Estado naquilo que fosse necessário ao alcance de seus objetivos - daí as reformas, como a da previdência, propagarem um fatalismo do modelo, caso não houvesse um sacrifício de seus atuais e futuros usuários, mas que quando solicitado o acesso aos cálculos que comprovariam tal cenário fatal, seria negado. Afinal, como um do povo, um não experto, poderia entender tais cálculos<sup>468</sup>.

---

<sup>463</sup> PINZANI, Alessandro. Democracia *versus* Tecnocracia: apatia e participação em sociedades complexas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 89, p. 135-168, 2013, p. 153, grifo do autor. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452013000200006&script=sci\\_abstract&lng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452013000200006&script=sci_abstract&lng=pt).

Acesso em: jun/2020

<sup>464</sup> Ibid., p. 159.

<sup>465</sup> Ibid.

<sup>466</sup> HABERMAS, Jürgen. Ciencia y técnica como ideología. 2. ed. Madrid: Tecnos, 1992 *apud* VÉLEZ RENDÓN, Juan Carlos. Modernización del Estado y administración pública: entre la burocratización y la tecnocracia. **Estudios Políticos**, n. 06, 1995. Disponível em: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/15667>. Acesso em: jun/2020.

<sup>467</sup> Ibid., p. 161.

<sup>468</sup> Vide a reportagem da Folha de São Paulo em meio eletrônico disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/04/governo-decreta-sigilo-sobre-estudos-que-embasam-reforma-da-previdencia.shtml>. Ainda, estudo do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica, da Universidade de Campinas (Cecon/Unicamp) intitulado “A falsificação nas contas oficiais da Reforma da Previdência: o caso do Regime Geral de Previdência Social”, disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/destaque/A-Falsificacao-nas-Contas-Oficiais-da-Reforma-da-Previdencia-Nota-CECON8.pdf>.

Política e administração se integram e se dicotomizam de diversas formas, a depender da medida de competição ou cooperação que atuam<sup>469</sup>. Desde os clássicos gregos, a integração entre política e administração seria um atributo do ideal do bom governo, mas com o modelo burocrático haveria uma desintegração entre os dois campos<sup>470</sup>, própria da modernização do Estado e do desenvolvimento capitalista, movimento contrário à democracia<sup>471</sup>.

A desintegração entre política e administração verifica-se, primeiro, porque a prática da política burocrática não repousa exclusivamente nos atributos estruturais da mecânica democrática-representativa, senão da crescente predominância decisória da burocracia inserida neste contexto<sup>472</sup>.

Esse cenário se configura como uma tecnodemocracia, construção de Alfredo Ramos Jiménez, isto é, uma “complementação entre poder político tradicional (democracia liberal representativa) e o novo poder técnico-administrativo”<sup>473</sup>. Porém não haveria um equilíbrio entre técnicos e políticos, pois aqueles assumiriam o protagonismo na sociedade, deslocando o político e substituindo o cidadão na tomada de decisão - a tecnocracia tende a evitar a participação social e diminuir a interferência das instâncias políticas, pois entende o cidadão e o político como seus competidores<sup>474</sup>. Possível visualizar essa sistemática na elaboração de políticas públicas, quando, por muitas vezes, o caráter público da política é deixado de lado, atendendo-se a interesses internos à própria estrutura burocrática - a decisão técnica, pautada em máxima racionalização, dificilmente conceberá todos os interesses do público, conciliando-os com as necessidades de apresentação de resultado orçamentário, eficiência organizacional e prioridades de seus gestores. Assim, “a burocracia tende a abandonar sua condição instrumental e a apoderar-se diretamente

---

<sup>469</sup> MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial - a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, ano 48, n. 1, jan-abr, pp. 42-78, 1997.

<sup>470</sup> Ibid.

<sup>471</sup> VÉLEZ RENDÓN, Juan Carlos. Modernización del Estado y administración pública: entre la burocratización y la tecnocracia. **Estudios Políticos**, n. 06, 1995. Disponível em: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/15667>. Acesso em: jun/2020.

<sup>472</sup> LINDBLUM, Charles Edward. Série Pensamento Político - O Processo de Decisão Política. Brasília: UnB, 1980 *apud* MARTINS, op. cit., p. 47.

<sup>473</sup> VÉLEZ RENDÓN, op. cit., p. 84, tradução nossa. “[...] complementación entre poder político tradicional (democracia liberal representativa) y el nuevo poder técnico-administrativo”.

<sup>474</sup> Ibid.

do poder<sup>475</sup> - “[...] antes de mais nada, burocracia é poder<sup>476</sup>, que necessita de regulação, política e popular.

Quando a regulação política é alta e a autonomia da burocracia é pouca, há o fenômeno da captura, típico do clientelismo - o aparato administrativo serve apenas para consecução de objetivos políticos; por outro lado, um nível elevado de autonomia da burocracia e baixa regulação política proporcionam outro fenômeno, o do insulamento<sup>477</sup> - autorreferência e perseguição de fins próprios, alheios à condição instrumental da burocracia. E quando persegue fins próprios, o compromisso com a transparência parece enfraquecer - diria Marx que “o espírito geral da burocracia é o segredo oficial [...]. O burocrata vê o mundo como um mero objeto a ser dirigido por ele<sup>478</sup>.

O segredo oficial, invenção da burocracia, nada mais é do que a desconsideração do burocrata com o cidadão, incapaz de compreender o conhecimento técnico aplicado à coisa pública. A burocracia age, assim, como verdadeiro poder, sendo que “a tendência do poder ao ocultamento é irresistível<sup>479</sup>. O ocultamento pode ser deliberado, negando-se acesso, ou indireto, através do uso de linguagem técnica incompreensível à massa. A tecnocracia também tem seus *arcanas*<sup>480</sup>.

Essa preocupação com o segredo é inerente à burocracia e vem da “necessidade funcional”, de manter uma “vantagem competitiva” frente aos rivais administrativos - e, acrescenta-se, rivais políticos e populares -, sendo que há áreas em que o uso do segredo é maior, tornando-se uma obsessão<sup>481</sup>. Segurança nacional, área militar como um todo, e economia, essencialmente com a figura do Estado-

---

<sup>475</sup> TENÓRIO, Fernando Guilherme. Weber e a burocracia. **Revista Do Serviço Público**, v. 38(4), 1981, p. 87. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/2328>. Acesso em: jun/2020.

<sup>476</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; PRESTES-MOTTA, Fernando C. Introdução à organização burocrática. São Paulo: Brasiliense, 1980 *apud* MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial - a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, ano 48, n. 1, jan-abr, pp. 42-78, 1997, p. 44.

<sup>477</sup> MARTINS, op. cit.

<sup>478</sup> SWINGWOOD, Alam. Marx e a teoria social moderna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978, p. 178-179 *apud* TENÓRIO, op. cit., p. 82.

<sup>479</sup> BOBBIO, Norberto. **Democracia e Segredo**. Organização Marco Revelli; tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Unesp, 2015, p. 64.

<sup>480</sup> *Ibid.*

<sup>481</sup> ROURKE, Francis E. Secrecy in American Bureaucracy. **Political Science Quarterly**, vol. 72, n. 4, pp. 540-564, dez. 1957, p. 540, tradução nossa. “functional necessity”; “competitive advantage”. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2146193>. Acesso em: jun/2020.

empresário, são dois dos exemplos mais recorrentes na doutrina e visíveis na prática estatal - apesar de ver-se o fenômeno da ocultação, mas não o seu conteúdo. Quando a burocracia “transforma procedimentos em propósitos” o “império do segredo” é estabelecido e a tecnocracia, quando transforma o governo em “importante fonte de conhecimento científico”, passa a controlar o desenvolvimento de setores da economia<sup>482</sup>. Controlar o acesso a esse conhecimento se torna função essencial.

“Quem considera que o segredo é inato ao exercício do poder sempre foi partidário dos governos autocráticos”<sup>483</sup> e, de fato, o autoritarismo se utilizou do segredo para perpetuar seu projeto de poder, criando inimigos imaginários e ocultando qualquer informação do público - “a opacidade do poder é a negação da democracia”<sup>484</sup>. Uma democracia que seja opaca, que não promova a transparência de forma ampla, é “pouco confiável e indigna de lealdade”<sup>485</sup>. Sem meios de controle político e social, ou existindo obstáculos intransponíveis, como em um império do segredo, uma estrutura finamente construída para ocultar, a democracia morre por autofagia.

### 2.3 SEGURANÇA NACIONAL: RAZÃO DE ESTADO E RESTRIÇÃO AO ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA

Para Bobbio, “[...] não é possível ser democrático em um universo não-democrático [...]. os Estados poderão se tornar democráticos apenas em uma sociedade internacional completamente democratizada”<sup>486</sup>, isto é, a presença de estados não-democráticos no sistema - quando não for ele próprio o elemento antidemocrático -, geraria um “equilíbrio do terror”<sup>487</sup> ou a existência de um “medo recíproco”<sup>488</sup> - a democracia não só como regime da relação Estado e cidadão, mas entre Estados.

<sup>482</sup> ROURKE, Francis E. Secrecy in American Bureaucracy. *Political Science Quarterly*, vol. 72, n. 4, pp. 540-564, dez. 1957, p. 541-543, tradução nossa. “transform procedures into purposes”; “rule of secrecy”; “important source of scientific information”.

<sup>483</sup> BOBBIO, Norberto. **Democracia e Segredo**. Organização Marco Revelli; tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Unesp, 2015, p. 47.

<sup>484</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>485</sup> ZEPEDA, Jesús Rodríguez. **Estado y Transparencia**: un paseo por la filosofía política. Cuadernos de transparencia. 5a. ed. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). México, D.F., 2008, p. 9, tradução nossa. “poco confiable e indigna de lealtad”.

<sup>486</sup> BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 199-207.

<sup>487</sup> *Ibid.*, p. 199.

<sup>488</sup> *Ibid.*, loc. cit.

A falta de confiança entre os Estados, colocando-os em um estado de natureza hobbesiano<sup>489</sup>, é a motivação para a negação da transparência - como forma de sobrevivência, o Estado não pode revelar-se ao inimigo. É precisamente nesse ponto que Hobbes defende a monarquia como uma forma superior à democracia - “as deliberações das grandes assembleias sofrem do inconveniente de que as decisões públicas, cujo caráter secreto é com frequência de grande importância, sejam conhecidas pelos inimigos antes de serem levadas à prática”<sup>490</sup>. E insistiria, “[...] embora frequentemente, seja de suma importância que tais debates sejam mantidos em segredo, na maioria das vezes eles são, porém, revelados aos inimigos antes que possam surtir qualquer resultado”<sup>491</sup>. O segredo se reveste como vantagem competitiva do Estado frente aos seus inimigos, nesse contexto, outros Estados - a surpresa é essencial para o sucesso no âmbito externo, tal qual um submarino, que alterou a lógica da guerra como um palco, o “teatro de guerra”, por ser um elemento inesperado, de acordo com Bobbio, com apoio nos dizeres de Carl Schmitt<sup>492</sup>. “Somente o poder secreto consegue derrotar outro poder secreto”<sup>493</sup>.

Em nome da *salus rei publicae*, o bem-estar da República, a invocação da razão de Estado da segurança nacional (do Estado e da sociedade) se torna *suprema lex* - é na política externa que a segurança encontrou seu “terreno mais fértil”<sup>494</sup> -, não mais com fins apenas estratégicos, mas de necessidade.

Desse modo, a necessidade de proteger de um mal extremo a própria comunidade nacional - aquele mesmo povo a que se deve a visibilidade absoluta dos atos do poder - termina por justificar a suspensão dos princípios fundamentais e por se impor despoticamente até mesmo na democracia mais madura<sup>495</sup>.

A doutrina da razão de Estado ganha uma nova roupagem, agora como doutrina da segurança nacional, encontrando nas relações interestatais um “eficiente

<sup>489</sup> BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

<sup>490</sup> HOBBS, Thomas. *De Cive*, X, p. 14 *apud* BOBBIO, op. cit., p. 47.

<sup>491</sup> HOBBS, Thomas. Do Cidadão. Tradução de Fransmar Costa Lima. São Paulo: Martin Claret, 2004, p. 146 *apud* TOLEDO, Carlos José Teixeira de. O segredo governamental e o direito de acesso à informação no Estado Democrático de Direito. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 67-68, pp. 1-293, jan./dez. 2008, p. 39.

<sup>492</sup> BOBBIO, op. cit., p. 49.

<sup>493</sup> *Ibid.*, loc cit.

<sup>494</sup> *Ibid.*, p. 67.

<sup>495</sup> *Ibid.*, p. 21.

instrumento retórico para o exercício da autocracia e da dominação política”<sup>496</sup> - “há um fundo estratégico-utilitarista no segredo [...]”<sup>497</sup>. O segredo não será mais um “mandamento utilitário dos manuais de prudência política”, tornando-se “política permanente do Estado”<sup>498</sup>.

A segurança nacional é atribuição do Estado-nação, em decorrência de seu monopólio, desde o Tratado de Westfália de 1648, século XVII<sup>499</sup>. O atual conceito de segurança nacional surge após a Segunda Guerra Mundial<sup>500</sup> em estudos da universidade de Yale, que o utilizaram como um conceito unitário para tratar das relações entre assuntos militares e política externa<sup>501</sup> - Arnold Wolfers e seu texto *national security as an ambiguous symbol*<sup>502</sup> continuam como referência no tema<sup>503</sup>. Toledo prefere a ideia de que a doutrina da segurança nacional foi, na verdade, sendo desenvolvida ao longo do século XX, sobretudo através dos “conflitos bélicos regionais e mundiais”<sup>504</sup>.

No Brasil, a segurança nacional também compartilha do marco inicial do pós-guerra, sobretudo com a criação da Escola Superior de Guerra, em 1949<sup>505</sup>, inspirada pela doutrina da *National War College*<sup>506</sup>, e das conferências do coronel Golbery do Couto e Silva<sup>507</sup>, apesar de já constar da Constituição de 1934<sup>508</sup>, sem a mesma

---

<sup>496</sup> TOLEDO, Carlos José Teixeira de. O segredo governamental e o direito de acesso à informação no Estado Democrático de Direito. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 67-68, pp. 1-293, jan./dez. 2008, p. 40.

<sup>497</sup> DEL NEGRI, André. **Segredo de Estado no Brasil**. Belo Horizonte: D’Plácido, 2016, p. 31.

<sup>498</sup> TOLEDO, op. cit., p. 42.

<sup>499</sup> PIERANTI, Octavio Penna; CARDOSO, Fabio dos Santos; SILVA, Luiz Henrique Rodrigues da. Reflexões acerca da política de segurança nacional: alternativas em face das mudanças no Estado. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, pp. 29-48, 2007.

<sup>500</sup> PÉREZ GARCÍA, Ignacio Luis. La Seguridad Nacional *In*: ARAGUÁS GÁLGERÀ, Irene et al. **Los límites al derecho de acceso a la información pública**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2017. Da mesma forma, TOLEDO, op. cit.

<sup>501</sup> *Ibid.*

<sup>502</sup> WOLFERS, Arnold. *National security as an ambiguous symbol*. **Political Science Quarterly**, vol. 67, n. 4, pp. 481-502, dec. 1952. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2145138?seq=1>.

<sup>503</sup> PÉREZ GARCÍA, op. cit.

<sup>504</sup> TOLEDO, op. cit., p. 40.

<sup>505</sup> PIERANTI; CARDOSO; SILVA, op. cit..

<sup>506</sup> DAL RI JÚNIOR, Arno. O conceito de segurança nacional na doutrina jurídica brasileira: usos e representações do Estado Novo à ditadura militar brasileira (1935-1985). **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 525-543, jul./dez. 2013.

<sup>507</sup> PIERANTI; CARDOSO; SILVA, op. cit.

<sup>508</sup> De 1889, início da República, até 1935, com a promulgação da primeira Lei de Segurança Nacional, os crimes contra a segurança do Estado eram previstos na legislação penal, juntamente com os crimes comuns; mesmo com a codificação penal de 1940 e sua influência pelo fascismo italiano e o nazismo alemão, a Lei de Segurança Nacional representa uma tradição autoritária muito mais presente; “A principal finalidade da mesma era transferir para um texto especial os crimes contra a segurança do Estado, submetendo-os a um regime rigoroso, com o abandono das garantias processuais”. DAL RI



roupagem - o conceito se desenvolve através de um projeto militar e com conotação autoritária<sup>509</sup>. Tanto na esfera internacional, quanto na nacional, é notável a influência da Guerra Fria na construção da doutrina da segurança nacional e seus desdobramentos - os princípios desenvolvidos na Escola Superior de Guerra, através do coronel Golbery, seriam aplicados, após o golpe de 1964, em áreas sensíveis, como a de informações, possibilitando a criação dos serviços, como o Serviço Nacional de Informações<sup>510</sup>.

Segurança nacional, sob a ótica de Golbery, significa a destruição de possíveis ameaças à rotina da sociedade, ao funcionamento do Estado e à vida dos governantes. A flexibilidade desse conceito facilita interpretações diversas. Cabia ao governante a decisão de que postura adotar, diante dos perigos que também ele era o responsável por reconhecer. A segurança nacional estaria, dado seu caráter coletivo, acima de direitos individuais e comportamentos privados, passíveis de supressão quando necessários.<sup>511</sup>

Esse conceito evolui para abarcar novos âmbitos, como o de defesa, para funcionar como salvaguarda dos cidadãos frente as ameaças do terrorismo, crime organizado, ameaça nuclear e outras de caráter transversal como a segurança econômica e financeira, energia, telecomunicações e imigração<sup>512</sup>. Por ser conceito jurídico indeterminado, a segurança nacional pode ter seu conteúdo preenchido com diversas perspectivas - o que, nesta pesquisa, entende-se como um risco para a democracia, enquanto prática ilimitada invocada para interesses escusos, alheios ao interesse público. “O risco é termos um estado rotulado de democrático e estruturado com traços de estado de exceção”<sup>513</sup>.

A abertura semântica do conceito de segurança nacional e a possibilidade de seu uso para além do interesse público preocupou aqueles que lutavam pelo direito à informação, imprensa livre e acesso à informação pública. Em outubro de 1995, por

---

JÚNIOR, Arno. O conceito de segurança nacional na doutrina jurídica brasileira: usos e representações do Estado Novo à ditadura militar brasileira (1935-1985). **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 525-543, jul./dez. 2013, p. 527.

<sup>509</sup> ARAUJO, Ivan Albuquerque de. O Conceito de Segurança Nacional na Doutrina Jurídica Brasileira (1935-48). **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, Juiz de Fora, n. 25 (2017), pp. 1-296.

<sup>510</sup> FERNANDES, Ananda Simões. A reformulação da Doutrina da Segurança Nacional pela Escola Superior de Guerra no Brasil: a geopolítica de Golbery do Couto e Silva. **Antíteses**, vol. 2, n. 4, pp. 831-856, jul.-dez. de 2009.

<sup>511</sup> PIERANTI, Octavio Penna; CARDOSO, Fabio dos Santos; SILVA, Luiz Henrique Rodrigues da. Reflexões acerca da política de segurança nacional: alternativas em face das mudanças no Estado. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, pp. 29-48, 2007, p. 35.

<sup>512</sup> Ibid.

<sup>513</sup> DEL NEGRI, André. **Segredo de Estado no Brasil**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016, p. 109.

iniciativa da organização ARTICLE19, reuniram-se especialistas em direito internacional, segurança nacional e direitos humanos através do *International Centre Against Censorship*, em colaboração com o *Centre for Applied Legal Studies of the University of the Witwatersrand*, em Joanesburgo, África do Sul, para definirem os *Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information*<sup>514</sup>. Em 1996, os Princípios de Joanesburgo foram apresentados à sessão da Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas, em Genebra, pelo relator especial das Nações Unidas sobre Liberdade de Opinião e Expressão, sendo referenciados pela Comissão em suas publicações desde então<sup>515</sup>.

Reafirmando os valores consagrados na Declaração Universal dos Direitos do Homem, da liberdade de expressão e da liberdade de informação como corolárias do regime democrático, os princípios evidenciam a necessidade do Estado demonstrar que a restrição baseada na segurança nacional deve estar prevista em lei, sendo que esta deve ser “acessível, inequívoca e redigida com elevada especificidade e precisão de forma a permitir aos indivíduos prever se uma determinada ação é ilegal”<sup>516</sup>; deve proteger os legítimos interesses da segurança nacional, isto é, ter “finalidade genuína, e o efeito demonstrável, de proteger um interesse legítimo para a segurança nacional”<sup>517</sup>. Por interesse legítimo entende-se “proteger a existência de um país ou a sua integridade territorial contra o uso ou ameaça de força [...], quer originários de uma fonte externa, tal como uma ameaça militar, quer de uma fonte interna [...]”<sup>518</sup>. Expressamente previsto, não seria interesse legítimo “[...] proteger um governo de embaraços ou da exposição de seus atos ilegais, ou esconder informação sobre o funcionamento das suas instituições públicas ou defender uma ideologia particular ou suprimir greves”<sup>519</sup>. Em síntese, o uso da segurança nacional como restrição à

---

<sup>514</sup> ARTICLE19, **The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information**. London, 1996. Disponível em: <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/02/joburg-principles.pdf>. Acesso em jul/2020.

<sup>515</sup> Ibid.

<sup>516</sup> Ibid., p. 7, tradução nossa. “The law must be accessible, unambiguous, drawn narrowly and with precision so as to enable individuals to foresee whether a particular action is unlawful”.

<sup>517</sup> Ibid., p. 8, tradução nossa. “[...] genuine purpose and demonstrable effect of protecting a legitimate national security interest”.

<sup>518</sup> Ibid., p. 8, tradução nossa. “[...] protect a country's existence or its territorial integrity against the use or threat of force [...], whether from an external source, such as a military threat, or an internal source [...]”

<sup>519</sup> Ibid., p. 8, tradução nossa. “[...] protect a government from embarrassment or exposure of wrongdoing, or to conceal information about the functioning of its public institutions, or to entrench a particular ideology, or to suppress industrial unrest”.

liberdade de expressão ou de informação deve, sempre como ônus do Estado, demonstrar que:

(a) a expressão ou informação em questão coloca uma grave ameaça a um interesse legítimo para a segurança nacional; (b) a restrição imposta é o meio menos restritivo possível de proteger aquele interesse; e (c) a restrição é compatível com os princípios democráticos.<sup>520</sup>

O dever de demonstração de validade da restrição é uma “dinâmica da própria democracia, [...] instituição em que todas as informações estão permanentemente abertas à fiscalidade pública”<sup>521</sup>.

Recentemente, acompanhando a onda de publicação de leis de acesso à informação no mundo e com o objetivo de orientar a elaboração, revisão e implementação destas leis, outra publicação é lançada, sem desconsiderar a anterior que previu os Princípios de Joanesburgo e mantendo a sua essência, da necessidade e do ônus do Estado de demonstrar que a restrição com base na segurança nacional é realmente a fundamentação. Os Princípios de Tshwane são uma iniciativa da *Open Society Justice Initiative*, elaborados por vinte e duas organizações e centros acadêmicos, consultando-se mais de quinhentos especialistas de mais de setenta países e os relatores especiais da ONU, OEA e da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (ACHPR)<sup>522</sup>.

Entre os acréscimos benéficos à discussão democrática do acesso à informação pública e da segurança nacional enquanto restrição está o item d), do princípio 1: “Apenas as autoridades públicas cujas responsabilidades específicas incluam a protecção [sic] da segurança nacional podem reivindicar a segurança nacional como fundamento para a retenção de informação”<sup>523</sup>. A limitação dos autorizados a utilizar segurança nacional como base para a restrição de acesso é fundamental para garantir que a regra, o acesso à informação pública, não seja

<sup>520</sup> ARTICLE19, **The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information**. London, 1996. Disponível em: <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/02/joburg-principles.pdf>. Acesso em jul/2020, p. 8, tradução nossa. “(a) the expression or information at issue poses a serious threat to a legitimate national security interest; (b) the restriction imposed is the least restrictive means possible for protecting that interest; and (c) the restriction is compatible with democratic principles”.

<sup>521</sup> DEL NEGRI, André. **Segredo de Estado no Brasil**. Belo Horizonte: D’Plácido, 2016, nota do autor.

<sup>522</sup> OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE. **Princípios Globais sobre Segurança Nacional e o Direito a Informação (Os Princípios de Tshwane)**. Disponível em: <https://www.justiceinitiative.org/uploads/f9b3f146-c00d-4657-b412-140f2eb5a694/tshwane-portuguese-20150209.pdf>. Acesso em: jul/2020.

<sup>523</sup> Ibid., p. 5.

trocada pela exceção, a restrição - “Um estado que recorre sistematicamente à exceção e não à regra é uma instituição preocupante”<sup>524</sup> -, viabilizando, ainda, maior controle, pois as decisões estarão concentradas em poucos autorizados, e a responsabilização do decisor. Pela atual sistemática da Constituição, a segurança nacional é competência da União, pois interesse geral, concentrando a responsabilidade no Presidente da República, chefia do poder, quando prevê, por exemplo, como crime de responsabilidade, atentar contra a segurança interna do país (Art. 85, IV), podendo ser assistido pelo Conselho de Defesa Nacional.

A síntese do mecanismo de justificação do uso da segurança nacional dada pelos Princípios de Joanesburgo, acima citado, é acrescida da seguinte previsão:

[que] a lei proporciona [proporcione] as salvaguardas adequadas contra abusos, incluindo o escrutínio rápido, completo, acessível e eficaz da validade da limitação, por uma autoridade supervisora independente e com uma análise integral por parte dos tribunais.<sup>525</sup>

A previsão manifesta uma necessidade satisfeita por poucos países<sup>526</sup>, de retirar da esfera da estrutura burocrática própria a informação restrita e sua justificação, possibilitando controle externo independente. Evidentemente que esse deslocamento da informação sigilosa gera o risco de que essa informação perca seu sigilo, porém, a burocracia autorreferenciada decidindo *interna corporis*, sem qualquer fiscalidade, também não parece ser a prática mais condizente com a democracia. Essa questão, entende-se nesta pesquisa, é o cerne do debate democrático quanto ao acesso à informação pública e o grande desafio para as sociedades democráticas.

Outra previsão importante dos Princípios de Tshwane é relativa à natureza da atribuição daquele que produz, e restringe, informações relacionadas à segurança nacional. Não é porque a informação nasce do exercício da atribuição relacionada à segurança nacional que ela será, *a priori*, restrita, demandando uma análise de proporcionalidade para a decisão. Conforme a publicação:

<sup>524</sup> DEL NEGRI, André. **Segredo de Estado no Brasil**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016, p. 72.

<sup>525</sup> OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE. **Princípios Globais sobre Segurança Nacional e o Direito a Informação (Os Princípios de Tshwane)**, p. 6. Disponível em: <https://www.justiceinitiative.org/uploads/f9b3f146-c00d-4657-b412-140f2eb5a694/tshwane-portuguese-20150209.pdf>. Acesso em: jul/2020.

<sup>526</sup> O México possui uma estrutura relevante quanto ao controle externo, prevendo, em sua Constituição, organismo autônomo para garantia do direito fundamental de acesso à informação pública. Trata-se do INAI, *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*. Vide <http://inicio.inai.org.mx>.

A informação não pode ser retida por razões de segurança nacional, simplesmente com base no facto [sic] de ter sido gerada por, ou partilhada com, um Estado ou entidade intergovernamental estrangeiros, ou uma autoridade pública específica ou uma unidade dentro de uma autoridade.<sup>527</sup>

Os Princípios de Tshwane preveem, ainda, “categorias de informação com um interesse superior ou de elevada presunção a favor da divulgação”, isto é, informação que tendem à publicação, sendo que a restrição nesse campo demandaria um esforço ainda maior de justificação<sup>528</sup>. Essas informações seriam relativas a violações dos direitos humanos ou do direito humanitário internacional; salvaguardas para o direito à liberdade e segurança da pessoa, a prevenção da tortura e outros maus-tratos e o direito à vida; estruturas e poderes do governo; decisões de utilizar a força militar ou adquirir armas de destruição maciça; vigilância; informação financeira; responsabilidade relativa a violações constitucionais e estatutárias e outros abusos de poder; e saúde pública, segurança pública ou o meio ambiente<sup>529</sup>.

Tanto a segurança nacional, quanto o acesso à informação pública são bens jurídicos tutelados pela ordem constitucional e esta parece não ter escolhido a segurança nacional como uma possibilidade de ocultamento de irregularidades e ilicitudes. Por vivermos em uma coletividade, e pela presença de Estados não democráticos e do poder invisível nos democráticos, algum nível de segurança será sempre necessário. Não se está tentando inviabilizar a restrição da informação pública com base na segurança nacional apenas por se discordar com a sua doutrina, mas a evidenciar que no Estado Democrático de Direito a restrição, essencialmente a que se utiliza desse argumento, demanda proporcionalidade e controlabilidade - um espaço processual que permita o contraditório, a ampla defesa e a isonomia<sup>530</sup>. No próximo capítulo desta pesquisa buscar-se-á testar se o procedimento da Lei de Acesso à Informação garante esses requisitos.

---

<sup>527</sup> OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE. **Princípios Globais sobre Segurança Nacional e o Direito a Informação (Os Princípios de Tshwane)**, p. 8. Disponível em: <https://www.justiceinitiative.org/uploads/f9b3f146-c00d-4657-b412-140f2eb5a694/tshwane-portuguese-20150209.pdf>. Acesso em: jul/2020.

<sup>528</sup> Ibid., p. 10.

<sup>529</sup> Ibid..

<sup>530</sup> DEL NEGRI, André. **Segredo de Estado no Brasil**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

### 3 DA NORMATIVIDADE À FATICIDADE: DIAGNÓSTICO DO ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA NO PODER EXECUTIVO FEDERAL

A Constituição não regula o meio pelo qual o cidadão poderá demandar acesso à informação pública. A LAI, ao densificar o dispositivo constitucional, prevê que qualquer meio legítimo poderá ser utilizado para realizar o pedido de acesso. Assim, não há vinculação formal para o exercício do direito, bastando que o pedido seja direcionado ao poder público por meio legítimo. Entende-se essa liberdade de forma como um fator positivo da sistemática de acesso à informação pública, ainda mais em um país desigual, em que um meio vinculado poderia se apresentar como obstáculo para a concretização do direito fundamental.

Em conjunto com a entrada em vigor da LAI foi lançada a versão inicial do e-SIC pela CGU, tornando-se o meio oficial para a realização de pedidos de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal. Trata-se do uso das TICs em favor da cidadania e da democracia que, como será visto, potencializou o número de pedidos de acesso conforme o sistema se consolidava.

Conforme exposto na seção de análise das disposições da LAI, entende-se o uso da tecnologia como uma virtude da norma reguladora, pois se mostra contemporânea e atenta à evolução da sociedade. Novamente necessária a ressalva acerca da realidade social de nosso país, o que não impede a concentração de esforços no e-SIC, pois qualquer meio legítimo poderá ser utilizado para a realização de pedidos de acesso, centralizando-os no sistema eletrônico para melhor organização e eficiência do procedimento - a desigualdade de acesso à tecnologia não pode tornar o acesso à informação igualmente desigual.

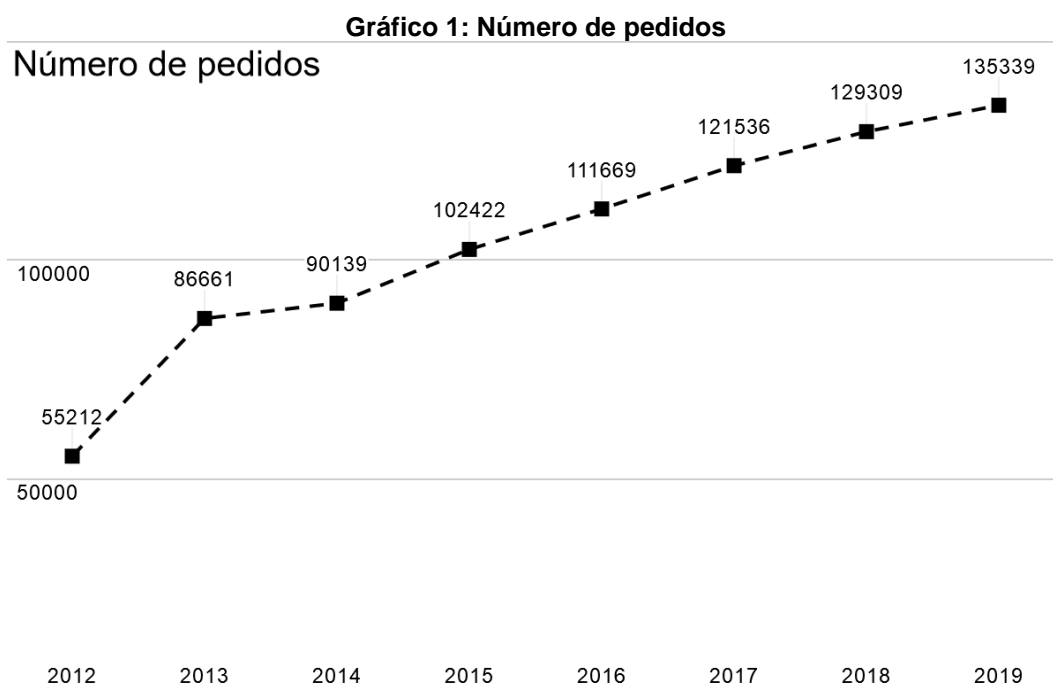
Por ser o principal meio para o acesso à informação pública no Poder Executivo Federal, passa-se ao diagnóstico do sistema desde sua entrada em operação, em 2012, até o final do ano de 2019<sup>531</sup>, a fim de evidenciar a realidade do acesso à informação pública nessa esfera de poder e de coletar decisões que classificaram informações como sigilosas e que, com sua desclassificação, passam a ser públicas e passíveis de controle, mesmo que *a posteriori*, através da máxima da proporcionalidade.

---

<sup>531</sup> Apesar de finalizada em 2021, esta pesquisa não contou com dados de 2020 em função da indisponibilidade até o seu fechamento.

### 3.1 O CENÁRIO DO E-SIC ENTRE 2012 E 2019

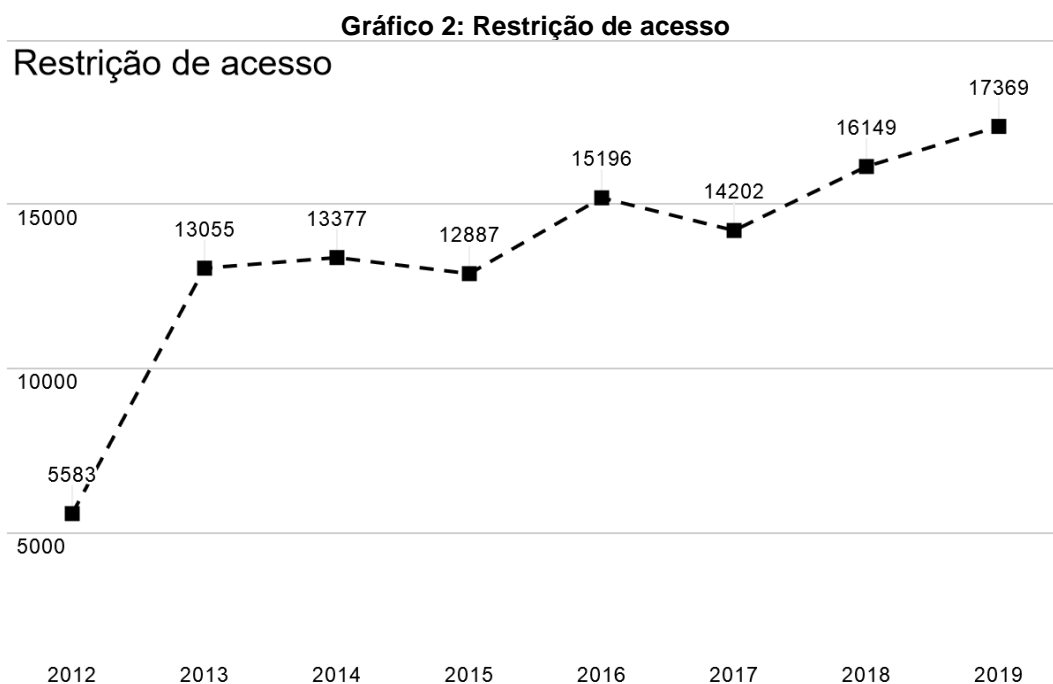
A participação cidadã através de pedidos de acesso à informação está em constante ampliação no âmbito do Poder Executivo Federal. Desde a entrada em vigor da LAI, ano após ano, o número de pedidos aumentou (Gráfico 1).



Fonte: elaborada pelo autor com base no Painel LAI

Acompanhando o crescimento do número de pedidos, a restrição de acesso aumentou em quase todos os anos. Há uma constância de que de 12 a 15% dos pedidos foram totais ou parcialmente negados no período. Os pedidos negados são aqueles que não são descartados pelos órgãos como “pergunta duplicada/repetida”, “órgão não tem competência para responder sobre o assunto”, “não se trata de solicitação de informação”, “informação inexistente”, “encaminhado para o e-Ouv” - categorias definidas pela CGU<sup>532</sup>. Ou seja, há uma solicitação válida e compreensível no pedido e este é negado com base nos motivos previstos (Gráfico 2).

<sup>532</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Informações Gerais sobre o Painel da Lei de Acesso à Informação**. Disponível em: <http://www.info.gov.br/lai-para-sic/guias-e-orientacoes/informacoes-gerais-sobre-o-painel-da-lei-de-acesso-a-informacao>. Acesso em: fev. 2020.



Fonte: elaborada pelo autor com base no Painel LAI

O ano de 2013 apresentou o maior percentual de pedidos negados, total ou parcialmente. Dos 86.661 pedidos, 13.055 não tiveram seu acesso franqueado ou foram atendidos de forma parcial, representando 15,06% de restrição. Por se tratar do primeiro ano completo da sistemática de acesso à informação conforme a LAI, parece que os órgãos do Executivo Federal adotaram uma postura mais defensiva.

Das negativas de acesso, a justificativa do sigilo é utilizada em 15%, em média, dos pedidos realizados de 2012 a 2019, sendo a segunda razão mais utilizada pelos órgãos do Executivo Federal para negar acesso, atrás apenas da justificativa de dados pessoais<sup>533</sup>.

Em todo o período analisado, os cinco órgãos mais demandados foram: Ministério da Economia, INSS, ANEEL, Ministério da Saúde e Caixa Econômica Federal<sup>534</sup>. Os temas mais demandados nas solicitações, conforme classificação da CGU, são “Governo e Política - Administração pública” e “Economia e Finanças - Finanças”<sup>535</sup>.

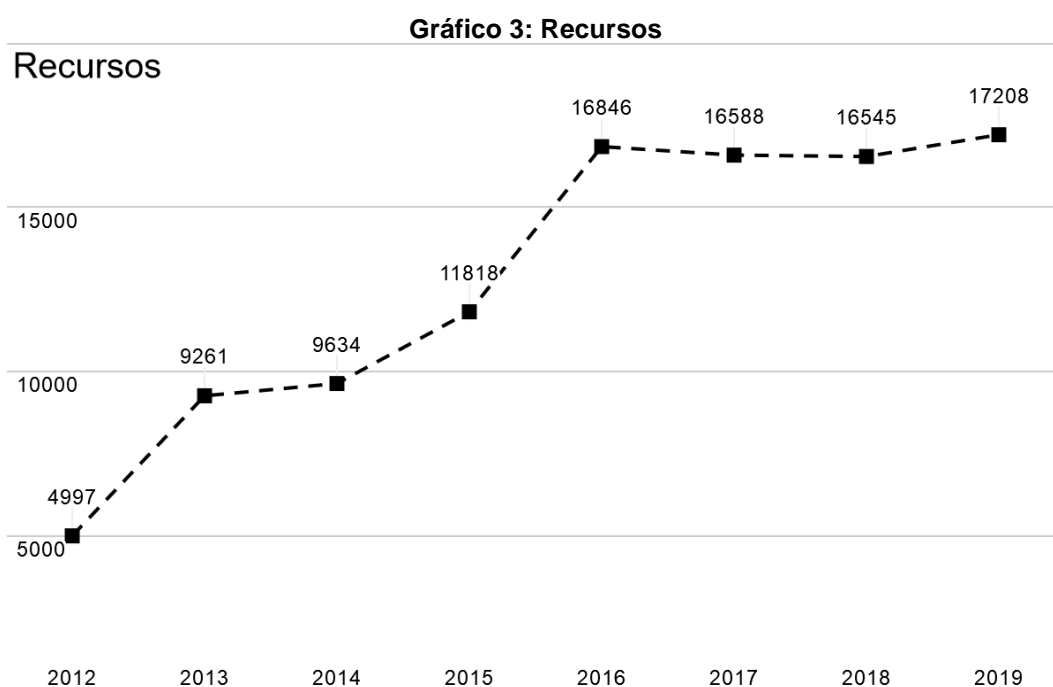
<sup>533</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. Relatórios **Estatísticos**. Disponível em: [https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/relatorios\\_estatisticos.aspx](https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/relatorios_estatisticos.aspx). Acesso em: fev. 2020.

<sup>534</sup> Ibid.

<sup>535</sup> Ibid.



Outro indicador do bom uso do procedimento da LAI é o número de recursos interpostos às decisões que não foram atendidas. Essas decisões abarcam tanto as negativas de acesso, quanto o não envio da informação por se tratar de “pergunta duplicada/repetida”, “órgão não tem competência para responder sobre o assunto”, “não se trata de solicitação de informação”, “informação inexistente”, “encaminhado para o e-Ouv”<sup>536</sup>. Em síntese, pode-se recorrer de qualquer decisão, inclusive aquela que concedeu acesso. A possibilidade de recurso é entendida como favorável ao acesso à informação por possibilitar que tanto cidadão, quanto o Estado possam argumentar sobre suas posições, o que, no caso do cidadão permite o exercício do contraditório e, no caso da decisão pública, permite ser controlada pela coletividade - daí a importância do procedimento previsto pela LAI.



Fonte: elaborada pelo autor com base no Painel LAI

Do total de recursos interpostos no período (102.897), 45,85% das decisões foram reformadas e 6,94% foram parcialmente reformadas<sup>537</sup>. Isto é, foi possível ter acesso à informação, total ou parcial, em mais da metade dos casos em que o acesso foi negado inicialmente e recorrido. Por ser a instância inicial, pode estar havendo uma

<sup>536</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Informações Gerais sobre o Painel da Lei de Acesso à Informação**. Disponível em: <http://www.info.gov.br/lai-para-sic/guias-e-orientacoes/informacoes-gerais-sobre-o-painel-da-lei-de-acesso-a-informacao>. Acesso em: fev. 2020.

<sup>537</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatórios Estatísticos**. Disponível em: [https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/relatorios\\_estatisticos.aspx](https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/relatorios_estatisticos.aspx). Acesso em: fev. 2020.

falta de treinamento e de compreensão da lei por parte dos agentes públicos, que, na dúvida, negam acesso - em oposição à compreensão do princípio da máxima divulgação como vetor interpretativo. Conforme vai se subindo na estrutura recursal a tendência é de manutenção da decisão anterior. No mesmo período, das decisões mantidas em primeira instância recursal e que interpuseram novo recurso, 62,75% das decisões foram mantidas<sup>538</sup>. Em novo recurso, agora à CGU, 68,18% foram mantidas e, em última instância, em recurso à CMRI, 96,99% das decisões foram mantidas<sup>539</sup>.

O tempo médio de resposta em todo o período é de 15,59 dias, menor que o prazo máximo de vinte dias, prorrogáveis por mais dez<sup>540</sup>. O índice de satisfação dos usuários do sistema de pedidos eletrônicos (e-SIC) é de 3,53, quanto à pergunta “a resposta fornecida atendeu plenamente ao seu pedido?” e de 4,11 à pergunta “a resposta fornecida foi de fácil compreensão?”, em escala de zero a cinco<sup>541</sup>.

Quanto ao perfil<sup>542</sup> dos solicitantes do Poder Executivo Federal, 94,96% são pessoas físicas. Foram 403.943 pessoas distintas que já solicitaram ao menos uma informação pelo e-SIC, sendo que a média de pedidos por solicitante é de 2,14. 53,74% são homens, 39,70% mulheres e 6,56% não informaram. A faixa etária predominante é dos 21 a 30 anos, 28,27%, seguido da faixa dos 31 a 40 anos, 27,86%. Quanto à escolaridade, 36,54% responderam ter o ensino superior, apenas. Pós-graduação, 16,95%, mestrado e doutorado, 8,38%. Isto é, 61,87% possuem grau de escolaridade superior. A região sudeste foi responsável por 45,38% dos pedidos. Parece haver uma concentração de pedidos pelos que detêm maior renda, em função de maior escolaridade, e oriundos dos maiores centros urbanos. Uma universalização do acesso à informação pública e, conseqüentemente, de maior participação e exercício da cidadania, parece estar longe de se concretizar.

O meio mais utilizado para o recebimento das respostas aos pedidos de informação é o próprio sistema e-SIC, que informa por e-mail quando houver resposta. Do total de pedidos do período, 88,89% escolheram receber a resposta pelo sistema, 9,16% pelo e-mail, 1,41% buscar pessoalmente no órgão e 0,54% receber por

---

<sup>538</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatórios Estatísticos**. Disponível em: [https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/relatorios\\_estatisticos.aspx](https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/relatorios_estatisticos.aspx). Acesso em: fev. 2020.

<sup>539</sup> Ibid.

<sup>540</sup> Ibid.

<sup>541</sup> Ibid.

<sup>542</sup> Ibid.

correspondência<sup>543</sup>. A possibilidade do uso intensivo das tecnologias da informação e comunicação é primordial para que o acesso à informação pública se amplie e se aculture à sociedade, justificando a necessidade de políticas públicas de inclusão digital para além do uso recreativo da tecnologia, servindo de meio para o exercício da cidadania.

Um dos instrumentos de maior relevância para o controle das informações que são classificadas como sigilosas são as listas de informações classificadas e desclassificadas. Dispõe o artigo 30 da LAI que, anualmente, cada órgão ou entidade disponibilizará em seu site o rol das informações classificadas e desclassificadas<sup>544</sup>. No âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto regulamenta que a publicação se dará até o dia 1º de junho de cada ano, estabelecendo elementos mínimos que possibilitem o acesso à informação desclassificada ou sigilosa, findo o prazo de restrição. Os elementos são: I) código de indexação de documento; II) categoria na qual se enquadra a informação; III) indicação de dispositivo legal que fundamenta a classificação; iv) data da produção, data da classificação e prazo da classificação<sup>545</sup>.

Com base em relatório consolidado pela CGU<sup>546</sup>, a situação quanto às informações classificadas e desclassificadas no primeiro ano da LAI revelou que foram classificadas como sigilosas 109.061 informações, enquanto foram desclassificadas 106.932 informações. Nem todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal estão listados no relatório, a exemplo do Gabinete de Segurança Institucional, do Gabinete Pessoal, a Secretaria de Assuntos Estratégicos e da Secretaria de Relações Institucionais, todos subordinados à Presidência da República, além de não conter dados da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), que não os forneceu.

O número de informações desclassificadas, quase idêntico ao de informações classificadas, parece ser resultado dos comandos da LAI de reavaliação das informações sigilosas para sua adequação às disposições da nova lei - não haveria tempo para se ter a desclassificação com base na nova sistemática.

---

<sup>543</sup> Ibid.

<sup>544</sup> BRASIL. **Lei n.º 12.527, DE 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>545</sup> BRASIL. **Decreto n.º 7.724, de 16 de maio de 2012**. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>546</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatórios Estatísticos**. Disponível em: [https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/relatorios\\_estatisticos.aspx](https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/relatorios_estatisticos.aspx). Acesso em: fev. 2020.

A CGU disponibilizou relatórios quanto às informações classificadas e desclassificadas nos demais anos, todos prejudicados pela não informação dos órgãos e entidades. Se no primeiro relatório, do período 2012-2013, apenas a FUNAI não ofereceu informações, em 2018, último relatório disponível, dos 312 órgãos e entidades do Poder Executivo Federal listados, 117 não compartilharam dados com o órgão de controle<sup>547</sup>. Fica, portanto, inviabilizada uma apresentação acerca da evolução do quantitativo de informações classificadas e desclassificadas nos mesmos moldes dos gráficos anteriores, fragilizando esse relevante instrumento de controle.

Uma solução seria a visita aos sites dos órgãos e entidades, acessando a área de informações classificadas, de publicação obrigatória. Nesta pesquisa se buscou essa solução, mas, através de amostra de órgãos e entidades subordinados e vinculados ao Poder Executivo Federal, o resultado encontrado foi de que nem todos possuíam a seção específica de informações classificadas; dos que possuíam, muitos links estavam incorretos e a grande maioria das páginas consultadas estavam com as informações desatualizadas, algumas com última atualização há três anos. Nesses casos, de informações desatualizadas, alguns pedidos de informação foram realizados para a confirmação da existência de informações classificadas e desclassificadas no último ano. A resposta recebida foi de que as páginas estavam corretas e não havia informações sigilosas ou que tiveram seu sigilo retirado no órgão ou entidade.

A CGU disponibiliza o mecanismo de “Busca de Pedidos e Respostas” com a consolidação de todos os pedidos realizados no e-SIC a partir de 1º de junho de 2015, exceto os que contenham informações pessoais<sup>548</sup>. Não há identificação do cidadão e a busca pode se dar por órgão e tipo de resposta. Além dos pedidos, as respostas também estão disponíveis, inclusive as dos níveis recursais. Esse banco de dados permite acesso a todas as decisões do poder público, tanto as que concederam acesso, quanto as que negaram, possibilitando conhecer das razões em ambos os casos. Essas decisões servem como uma espécie de precedente, pois demonstram a posição dos decisores nos órgãos e entidades do poder público, bem como dos níveis

---

<sup>547</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatórios Estatísticos**. Disponível em: [https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/relatorios\\_estatisticos.aspx](https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/relatorios_estatisticos.aspx). Acesso em: fev. 2020.

<sup>548</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Busca de Pedidos e Respostas**. Disponível em: <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/SitePages/principal.aspx>. Acesso em: fev. 2020.

recursais. Será através desse banco de dados que se extrairão decisões para análise quanto a sua adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

### **3.2 O CONTROLE DA RESTRIÇÃO AO ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA ATRAVÉS DA MÁXIMA DA PROPORCIONALIDADE**

Como controlar a restrição ao acesso à informação pública? A questão deve ser dividida em duas análises, conforme o momento do controle.

O controle concomitante da informação pública classificada como sigilosa tem sua eficácia fragilizada. Um controle efetivo ocorre somente após o encerramento do prazo de restrição ou da desclassificação da informação, quando efetivamente se terá acesso ao seu conteúdo. Enquanto a informação estiver classificada, os pedidos de acesso serão negados. Certo é que um controle judicial sempre será possível, independentemente do momento, em função da inafastabilidade da jurisdição - mas a questão do controle judicial da discricionariedade administrativa é um tema espinhoso. A análise desta pesquisa se dá em relação ao controle social, isto é, do cidadão, organizado ou individualmente considerado, frente ao Estado. Nesse sentido, há previsão legal para reavaliação da classificação, por provocação, pela autoridade classificadora ou pelo superior hierárquico a ela, conforme o artigo 29 da LAI<sup>549</sup> e, no caso do Poder Executivo Federal, previsão de recurso da negativa da reavaliação a ser destinado ao Ministro de Estado da respectiva área ou ao dirigente máximo das entidades da administração indireta, de acordo com o artigo 37 do decreto regulamentador<sup>550</sup>. Caso o recurso da reavaliação seja desprovido, poderá ser apresentado novo recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações<sup>551</sup>. Dispõe a LAI que a classificação de informação, em qualquer de seus graus de sigilo, deverá ser formalizada através de decisão, que conterá os elementos mínimos previstos pela lei<sup>552</sup>. No Poder Executivo Federal essa decisão é formalizada através do Termo de Classificação de Informação (TCI) - essa decisão “[...] será mantida no

---

<sup>549</sup> BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>550</sup> BRASIL. **Decreto n.º 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>551</sup> Ibid.

<sup>552</sup> BRASIL, op. cit.

mesmo grau de sigilo da informação classificada”<sup>553</sup>. Assim, tanto a informação, quanto a sua decisão de classificação, ato que restringe o acesso, estarão sigilosas - “blindagem dupla ou segredo ao quadrado”<sup>554</sup>.

Quanto a essa possibilidade de controle cabem as críticas seguintes.

O procedimento previsto na LAI, essência da lei, não garante processo, isto é, não permite contraditório, ampla defesa e isonomia na realização de um controle concomitante à informação classificada. André Del Negri apresenta a clássica lição de Fazzalari, de que “processo é uma espécie de procedimento realizado em contraditório”<sup>555</sup>. Da mesma forma, Romeu Felipe Bacellar Filho, ao distinguir procedimento e processo, expõe que ambos os conceitos significam “encadeamento de atos”, o procedimento atuando de forma unilateral e o processo, que sempre reclama um conflito, orientado pelo contraditório<sup>556</sup> - “quando ao exercício da competência adiciona-se a colaboração de sujeitos e contraditório, o procedimento expressa-se como processo”<sup>557</sup>. O processo é um “referente lógico-jurídico”<sup>558</sup> para a legitimidade das decisões, pois pressupõe que o litígio foi resolvido com base no contraditório e ampla defesa, com paridade entre as partes - há uma função garantista no processo, portanto, quando disciplina a atuação da Administração<sup>559</sup>, configurando-se como requisito essencial da atividade estatal<sup>560</sup>. Assim, decisões sem critérios objetivos, que se pretendem neutras, pautadas na autossuficiência da autoridade e em sua razão solipsista, prolatadas em espaço desprocessualizado, são incompatíveis com um Estado democrático<sup>561</sup>.

Durante o tempo em que as classificações [...] forem fruto de escolhas do decisor (intérprete) investido de autoridade, agindo com critérios pessoais (subjetivos), em procedimentos não-processualizados [...], esses operadores

<sup>553</sup> BRASIL. **Decreto n.º 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>554</sup> DEL NEGRI, André. **Discricionariedade e Autoritarismo**: o que fica oculto na decisão que impede o direito de informação? Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, p. 15.

<sup>555</sup> Ibid., p. 144.

<sup>556</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; MARTINS, Ricardo Marcondes. **Tratado de Direito Administrativo**: ato administrativo e procedimento administrativo [livro eletrônico]. 2. ed. Maria Sylvia Zanella di Pietro (Coord.). São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, n.p.

<sup>557</sup> Ibid., n.p.

<sup>558</sup> LEAL, Rosemiro Pereira. A teoria neoinstitucionalista do processo: uma trajetória conjectural. Belo Horizonte: Arraes, 2013 *apud* DEL NEGRI, André. **Discricionariedade e Autoritarismo**: o que fica oculto na decisão que impede o direito de informação? Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, p. 15.

<sup>559</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

<sup>560</sup> BACELLAR FILHO; MARTINS, op. cit.

<sup>561</sup> DEL NEGRI, op. cit.

do Estado apenas repetirão o passado, com seus graves e milenares problemas.<sup>562</sup>

Processo, muito além de ser um vínculo entre atos, é a criação de vínculos jurídicos entre sujeitos, o que implica em “direitos, deveres, ônus, poderes, faculdades” na relação processual, sempre sob o prisma do contraditório<sup>563</sup>. É o que está previsto no Artigo 5º, LV da Constituição<sup>564</sup>, não se podendo limitar o contraditório e ampla defesa ao processo judicial - há dever, portanto, de observância do processo administrativo pelo Poder Executivo, não somente no requisito da legalidade, “dimensão do ato administrativo em si”, mas como meio de “legitimação do poder”<sup>565</sup>. O processo administrativo é uma demanda da democracia, rompendo-se com a “ideia de Administração contraposta à sociedade” e vinculando a atividade administrativa à tarefa de realização da justiça<sup>566</sup>.

O fato de a decisão de classificação ser mantida no mesmo nível de sigilo que a informação inviabiliza qualquer possibilidade de exercício do contraditório e da ampla defesa - como se poderia atacar as razões do sigilo se elas, igualmente, são sigilosas? “O controle *post-factum* encontrará obstáculos peculiares”<sup>567</sup>, isto é, informação classificada e razões de classificação igualmente sigilosas. Não há como se falar em decisão legítima conforme essa sistemática. Trata-se de uma dualidade da LAI, pois apesar de dispor sobre a forma de concretização do direito fundamental, conferindo-se garantia ao cidadão, também se presta a estabelecer uma sistemática de sigilo que pode ser usada pelo decisor sem maiores preocupações com critérios objetivos, em função da presença de conceitos jurídicos indeterminados que trazem uma abertura semântica ao texto. É dizer, o ato decisório é incompleto, “pois lhe falta a publicidade do conteúdo”<sup>568</sup>, da revelação da motivação e fundamentação - na negativa de acesso as razões expostas são da negação, que se limita a indicar a previsão legal de sigilo, mas não as razões da classificação, do ato que efetivamente

---

<sup>562</sup> DEL NEGRI, André. **Discricionariedade e Autoritarismo**: o que fica oculto na decisão que impede o direito de informação? Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, p. 27.

<sup>563</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 160.

<sup>564</sup> “Art. 5º [...] LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>565</sup> MEDAUAR, op. cit., p. 161.

<sup>566</sup> Ibid., p. 162.

<sup>567</sup> DEL NEGRI, op. cit., p. 10.

<sup>568</sup> Ibid., p. 34.

restringiu o acesso. Através da fundamentação e exposição das razões de restrição de acesso que efetivamente se poderia controlar a decisão, exigindo-se um ônus argumentativo das autoridades.

As hipóteses da LAI que se amoldariam à restrição diretamente autorizada pela Constituição, informações imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado, apesar de tentarem densificar o conteúdo para retirar a indeterminação da norma constitucional<sup>569</sup>, não preenchem por completo o conceito jurídico indeterminado - e essa é a parte mais profunda da LAI<sup>570</sup>. Apesar de passarem uma ideia de neutralidade, por seguirem o rito legislativo, as hipóteses de sigilo carregam uma tradição autoritária e secretista - há uma longa história no segredo, conforme visto no capítulo anterior. A possibilidade de a lei prever todas as condições fáticas é ilusória. Assim, resta à autoridade decisora, através de sua margem discricionária, a verificação da situação fática e das hipóteses passíveis de classificação. Porém essa decisão não é livre - há elementos legais a serem considerados e, mais importante, uma resposta Constitucional, a da publicidade enquanto regra. Dentre tantas informações classificadas no Estado brasileiro, algumas podem conter erros, quando não arbitrariedades deliberadas - e parece que não foi com a intenção de possibilitá-las que a Constituição previu a restrição de acesso. Um controle externo passa a ser imprescindível para a democracia, pois faltaria à autotutela interesse na revisão da decisão, em razão da autorreferência criada pelo modelo burocrático. Sem fiscalidade ampla, em que se possa exercer o contraditório e em que todos tenham igual direito de interpretar e argumentar, dificuldades são criadas para legitimar, democraticamente, as decisões estatais<sup>571</sup> - "é a fundamentação que afere se o intérprete-administrativo saiu (ou não) do sistema jurídico"<sup>572</sup>.

A decisão de classificação, por mais que possa ser reavaliada, porém em espaço desprocessualizado, sofre de outro problema. Não há previsão constitucional, nem mesmo legal, de um órgão ou entidade autônoma para realizar a reavaliação da

---

<sup>569</sup> Para Alexy, "[...] é verdade que o catálogo de direitos fundamentais junto com os demais regramentos materiais da Constituição, sobretudo as disposições sobre os fins e a estrutura do Estado, são, no sistema jurídico da República Federal da Alemanha, as "estruturas normativas de menor densidade regulatória". ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 26.

<sup>570</sup> DEL NEGRI, André. **Discricionariedade e Autoritarismo**: o que fica oculto na decisão que impede o direito de informação? Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

<sup>571</sup> Ibid.

<sup>572</sup> Ibid., p. 125.



informação classificada - advertência de boa prática em matéria de acesso à informação pública, conforme exposto no primeiro capítulo desta pesquisa. A Comissão Mista de Reavaliação de Informações faz as vezes de última instância em matéria de acesso à informação pública, porém sua configuração de órgão colegiado interministerial e composição - alto escalão do Poder Executivo Federal -, apenas faz perpetuar a decisão *interna corporis*. A fiscalidade ampla é prejudicada. Como exposto na seção anterior, são raras as decisões reformadas pelo órgão colegiado. Uma decisão encerrada na mesma estrutura hierárquica que classifica e reavalia o sigilo está sujeita à autorreferência e à autopreservação.

Findo o prazo de restrição ou desclassificada a informação, seu conteúdo passa a ser acessível. A informação será efetivamente conhecida, seja pela transparência ativa ou através de pedido de acesso, transparência passiva. Há um grande risco que se corre ao restringir a informação com um prazo desarrazoável, o da prescrição. Pouca utilidade teria uma informação que já não auxilia a pretensão de um direito - à exceção das fundamentalidades e dos direitos humanos. Aparentemente não há uma lógica nos prazos de restrição de acesso definidos pela LAI - a escolha parece ter sido feita em experiências estrangeiras, importando-se prazos que não condizem com a realidade do ordenamento jurídico brasileiro, especificamente quanto à prescrição<sup>573</sup>. De qualquer forma, um controle *post factum* será mais eficaz do ponto de vista da correção da decisão, isto é, se a restrição era necessária, se era a medida mais adequada ou se, proporcionalmente, tendia à restrição ao invés do acesso.

Assim, a proporcionalidade, além de critério de correção da decisão - proporcional ou desproporcional (arbitrária) -, apresenta-se como método de controle da restrição de acesso à informação pública, quando permite avaliar as decisões de restrição, verificando-se a intervenção estatal como válida no contexto fático e jurídico e se houve adequada fundamentação.

A ideia de proporcionalidade não é nova e “sempre esteve presente na cultura ocidental”, como em Aristóteles, para quem o conceito importava à justiça, ao promover a relação entre virtude e moderação<sup>574</sup>. Porém, a ideia de proporcionalidade

---

<sup>573</sup> DEL NEGRI, André. **Discricionariedade e Autoritarismo**: o que fica oculto na decisão que impede o direito de informação? Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

<sup>574</sup> MORAIS, Fausto Santos de. A Caracterização da Proporcionalidade e do Balanceamento. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 18, n. 18, p. 292-313, jul./dez. 2015, p. 294.

aqui empregada se liga ao conceito de máxima de proporcionalidade<sup>575</sup>, não se tratando, portanto, de uma norma princípio no sentido empregado por Alexy para as diferenciar das normas regras<sup>576</sup>.

A proporcionalidade está associada ao Direito alemão, em decorrência de seu uso pelo Direito Prussiano, precisamente no contencioso administrativo, quando era empregado “como forma de ampliar a proteção aos direitos dos cidadãos frente ao exercício de poder do Estado”<sup>577</sup>. A simples previsão de direitos fundamentais pelo Estado não bastaria para garantir sua concretização que, quando do exercício do poder, poderia sofrer intervenções arbitrárias. Foi com o *Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten*<sup>578</sup> e a influência da obra de Carl Gottlieb von Svarez que a proporcionalidade iniciava sua configuração como critério jurídico, essencialmente ao regular o uso da força policial, em que “o Estado está [estaria] autorizado a limitar a liberdade pessoal somente quando for [fosse] necessário para tornar compatíveis a liberdade e a segurança”<sup>579</sup>. Além da necessidade, Svarez também defenderia que a legitimidade de uma intervenção estatal dependeria da intensidade e adequação da medida frente aos fins desejados pela autoridade pública e que “o dano evitado pela limitação da liberdade deve ser considerado mais importante do que a restrição que essa limitação causa à comunidade e aos indivíduos”<sup>580</sup>. Estaria configurada a máxima

---

<sup>575</sup> Acolhe-se nesta pesquisa o termo empregado por Virgílio Afonso da Silva que, na nota do tradutor da obra *Teoria dos Direitos Fundamentais*, de Alexy, explica a tradução do termo *Grundsatz*, que Alexy usa ao se referir à proporcionalidade não como *Prinzip*, mas como máxima da proporcionalidade. ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 10. Porém, em sua obra, Virgílio prefere usar a terminologia regra da proporcionalidade por entender que máxima não passaria a ideia de dever, mas de mera recomendação. SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros, 2009. A opção desta pesquisa por máxima da proporcionalidade e não regra da proporcionalidade tem a mesma função da utilizada por Virgílio na obra de Alexy, não confundir a proporcionalidade com a norma-princípio, mas também com a norma-regra, pois, ao final do procedimento, pretende-se evidenciar a natureza de regra de seu resultado.

<sup>576</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 117.

<sup>577</sup> MORAIS, Fausto Santos de. A Caracterização da Proporcionalidade e do Balanceamento. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 18, n. 18, p. 292-313, jul./dez. 2015, p. 294.

<sup>578</sup> Em tradução livre, Lei Geral para os Estados Prussianos de 1794, que fora mais que um Código Civil, pois “eram contempladas normas as mais variadas, relacionadas às mais diversas áreas do direito. Dentre elas, essa Codificação continha regras sobre temas de direito civil, penal e administrativo”. LAURENTIIS, Lucas Catib de. **A Proporcionalidade no Direito Constitucional: origem, modelos e reconstrução dogmática**. Tese (Programa de Pós-Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

<sup>579</sup> BERNAL PULIDO, Carlos. A migração do princípio da proporcionalidade pela Europa. **Libertas: Revista de Pesquisa em Direito**, Ouro Preto, v. 1, n. 2, p. 219-266, jul./dez. 2014, p. 230.

<sup>580</sup> *Ibid.*, p. 230.

da proporcionalidade, entendida à época como uma proibição de excessos<sup>581</sup>, e suas máximas parciais, a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito.

Seria a Suprema Corte Administrativa da Prússia que importaria a doutrina desenvolvida para as decisões de casos concretos - entre 1882 e 1914 revisou diversos atos do Estado utilizando a proporcionalidade “como maneira de aferir a legitimidade da atuação estatal em intervenções sobre aspectos sociais e econômicos”<sup>582</sup>, igualmente para controlar o poder discricionário das autoridades prussianas<sup>583</sup>. Porém, seria através do Tribunal Constitucional Federal alemão que a proporcionalidade passaria a ser sistematizada, como na decisão BVerfGE 7, 377 (1958), “a primeira explicação detalhada” acerca da proporcionalidade, que foi utilizada como ferramenta para solucionar uma questão envolvendo a liberdade de profissão, em função de “dificuldades causadas pela linguagem incomum do art. 12” da Lei Fundamental<sup>584</sup>. O *Pharmacy Case* envolvia a possibilidade de ser exercida a profissão de farmacêutico diante da negativa de alvará pelo estado da Bavária, que exigia que a permissão do exercício da profissão atendesse o interesse público<sup>585</sup>. A limitação do direito pelo interesse público deveria atender a alguns requisitos: “a) limitação adequada; b) intervenção mínima possível no direito fundamental atingido; c) proporcional ao fim almejado; d) grau de intervenção mais sutil possível”<sup>586</sup>.

Além da gênese da proporcionalidade no contencioso administrativo, é no controle do poder discricionário das autoridades estatais que ela servirá como extra garantia aos direitos fundamentais - “complementação do Estado de Direito”<sup>587</sup> -, exigindo-se adequação entre intervenção e liberdade, sempre atribuindo-se um grande peso necessário ao ônus argumentativo do Estado para legitimar uma restrição. A máxima da proporcionalidade decorre “da própria essência dos direitos

---

<sup>581</sup> MORAIS, Fausto Santos de. A Caracterização da Proporcionalidade e do Balanceamento. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 18, n. 18, p. 292-313, jul./dez. 2015.

<sup>582</sup> *Ibid.*, p. 295.

<sup>583</sup> GRIMM, Dieter. Proporcionalidade na jurisprudência constitucional canadense e germânica. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, Belo Horizonte, v. 10, n. 34, p. 69-87, jan./jun. 2016.

<sup>584</sup> *Ibid.*, p. 72.

<sup>585</sup> MORAIS, op. cit.

<sup>586</sup> SCHWABE, Jürgen. Cinquenta anos de jurisprudência do tribunal constitucional federal alemão. Tradução de Beatriz Henning e Leonardo Martins. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer, 2005, p. 593 *apud* MORAIS, op. cit., p. 299.

<sup>587</sup> COHEN-ELIYA, Mosche; PORAT, Iddo. American Balancing and German Proportionality: the historical origins. I-Con: International Journal of Constitutional Law. Set. 2008 *apud* MORAIS, op. cit., p. 295.

fundamentais”, havendo uma estreita conexão entre ela e a teoria dos princípios<sup>588</sup>. Considerar os direitos fundamentais como princípios, como mandamentos de otimização - essencialmente à teoria externa das restrições -, significa aceitar a necessidade de relativização de uma colisão entre princípios em função das possibilidades jurídicas - “quando uma norma de direito fundamental com caráter de princípio colide com um princípio antagônico, a possibilidade jurídica para a realização dessa norma depende do princípio antagônico”<sup>589</sup>. Isto é, será “necessário um sopesamento nos termos da lei de colisão” - máxima da proporcionalidade em sentido estrito -, já que, se ambos os princípios forem válidos, será obrigatória sua aplicação, pois a análise se dará na dimensão do peso, para além da dimensão da validade<sup>590</sup>. Daí a dedução de que a natureza principiológica dos direitos fundamentais implica a máxima da proporcionalidade em sentido estrito.

Além das possibilidades jurídicas que implicam o sopesamento, haverá possibilidades fáticas, ou seja, variáveis dependentes de cada caso concreto, que implicarão as máximas parciais da adequação e da necessidade.

A adequação é a “primeira indagação” da aplicação da máxima da proporcionalidade que, em síntese, pretende responder à questão: “a medida adotada é adequada para *fomentar a realização* do objetivo perseguido?”<sup>591</sup>. Esse primeiro “momento metodológico” busca verificar a coerência entre o meio empregado e o fim almejado, ou seja, que “as medidas interventivas adotadas mostrem-se aptas a atingir os objetivos pretendidos”<sup>592</sup>.

Já a necessidade, “mandamento do meio menos gravoso”<sup>593</sup>, é um “teste comparativo”, pois avalia se o ato adotado é necessário em comparação às medidas alternativas que alcançariam a mesma finalidade, com a mesma intensidade, mas em menor medida em relação à restrição<sup>594</sup>. Assim, no teste de necessidade “[...] duas são as variáveis a serem consideradas: (1) a eficiência das medidas na realização do

---

<sup>588</sup> ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 117.

<sup>589</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>590</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>591</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 170, grifo do autor.

<sup>592</sup> PERUCHIN, Marcelo Caetano Guazzelli. O princípio da proporcionalidade como ferramenta eficaz para a aferição da ilegitimidade da indevida restrição a direitos fundamentais, no âmbito do processo penal. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 218-229, 2015, p. 226.

<sup>593</sup> ALEXY, op. cit., p. 117.

<sup>594</sup> SILVA, op. cit., p. 171.

objetivo proposto; e (2) o grau de restrição ao direito fundamental atingido<sup>595</sup>. Relevante destacar a posição de Virgílio Afonso da Silva que entende que o meio menos gravoso será sempre escolhido caso as medidas disponíveis tenham a mesma eficiência, mas, caso haja medida mais gravosa, porém mais eficiente, esta deverá ser escolhida<sup>596</sup> - entende-se a posição em função da natureza principiológica, que demanda “que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes”<sup>597</sup> e uma medida menos gravosa, porém igualmente menos eficiente não satisfaria essa condição, que será reanalisada e ponderada no passo metodológico seguinte à necessidade.

A restrição de direitos fundamentais é uma possibilidade. Não há direitos absolutos, mas a restrição, além dos requisitos de ordem constitucional, também deve ser proporcional. Assim, além de ser adequada e necessária, deve passar por um “exame final: a proporcionalidade em sentido estrito”<sup>598</sup>. Sem esse passo metodológico final “[...] uma medida que fomentasse um direito fundamental com grande eficiência, mas que restringisse outros vários direitos de forma muito intensa teria que ser considerada proporcional e, portanto, constitucional”<sup>599</sup>. Trata-se de um exame do mandamento do sopesamento entre os direitos, valores, bens jurídicos envolvidos. A função principal é evitar exageros, isto é, que “[...] medidas estatais, embora adequadas e necessárias, restrinjam direitos fundamentais além daquilo que a realização do objetivo perseguido seja capaz de justificar”<sup>600</sup>. A tarefa não é simples e a subjetividade do procedimento abre campo a objeções, porém “o ganho em objetividade não se encontra [...] na renúncia ao sopesamento, mas na busca de padrões de diálogo intersubjetivo que permitam um controle social [...]”<sup>601</sup> - o ônus argumentativo e a máxima da proporcionalidade permitem maior controle do que a pura subsunção.

A colisão com que esta pesquisa lida, buscando-se o valor axiológico do direito, dá-se entre a liberdade-acesso e a segurança. De um lado a liberdade de expressão,

---

<sup>595</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 171.

<sup>596</sup> Ibid.

<sup>597</sup> ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 90.

<sup>598</sup> SILVA, op. cit., p. 174.

<sup>599</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>600</sup> Ibid., p. 175.

<sup>601</sup> Ibid., p. 178.

gênese do direito de acesso à informação, de outro lado a segurança nacional, isto é, a segurança do Estado e da sociedade. Ambas estão constitucionalmente protegidas - a Constituição de 1988 demonstra, mesmo sem força normativa, desde o seu preâmbulo, o compromisso com a tutela de ambos os valores, explicitados no artigo 5º e, portanto, exigíveis. A contradição se dá em função de que acesso, concretização da liberdade de expressão e da transparência, e restrição, concretização da segurança, à informação pública não podem ser executados simultaneamente - “um princípio restringe as possibilidades jurídicas de realização do outro”<sup>602</sup>. O compromisso com a segurança é intrínseco ao surgimento do Estado, porém a liberdade se mostra imprescindível ao desenvolvimento humano e ao regime democrático. Afastar-se o problema por invalidade de uma das normas ou através da introdução de uma cláusula de exceção<sup>603</sup>, como se faria em um conflito entre regras, seria temerário ao Estado de Direito - o que reforça a natureza principiológica dos elementos em análise, que não possuem mandamentos definitivos, mas *prima facie*<sup>604</sup>. A questão demanda a máxima da proporcionalidade e a análise casuística, sendo imprudente uma solução pré-moldada - o que se propõe analisar na sequência.

As decisões analisadas a seguir foram extraídas do e-SIC, da ferramenta “Busca de Pedidos e Respostas”<sup>605</sup>, pesquisando-se por tipo de decisão “acesso negado”, sem limitação de órgão ou entidade, compreendendo-se todo o Poder Executivo Federal listado no sistema, buscando-se pela palavra-chave “segurança nacional”. Também serão analisadas decisões proferidas a partir de pedidos de acesso realizados para os fins desta pesquisa, diretamente registradas pelo autor.

A seleção de decisões buscou seguir uma escala progressiva de razoabilidade na restrição de acesso, partindo-se de uma decisão que utilizou a segurança nacional como razão de negativa de forma proporcional, passando por decisões desproporcionais – assim entendidas após a aplicação da máxima da proporcionalidade -, até decisões estranhas ao Estado Democrático de Direito, entendendo-as como arbitrárias e desproporcionais quanto ao uso da razão de Estado da segurança nacional.

---

<sup>602</sup> ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 96.

<sup>603</sup> Ibid.

<sup>604</sup> Ibid.

<sup>605</sup> Acessível por <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/busca-de-pedidos-e-respostas>.

A primeira decisão a ser analisada, Figura 1, trata de pedido de acesso destinado ao DEPEN - Departamento Penitenciário Nacional, órgão do Ministério da Justiça.

**Figura 1** - pedido de acesso ao DEPEN

**Plantas de presídios federais - Pedido 08850001849201677**

15/06/2016 - Acesso Negado

**Dados do Pedido**

Órgão Destinatário: DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional

Especificação da Decisão: Informação sigilosa classificada conforme a Lei 12.527/2011

Assunto do Pedido:

Subassunto do Pedido:

Link Detalhes: [http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/\\_layouts/15/DetallePedido/DetallePedido.aspx?n...](http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/_layouts/15/DetallePedido/DetallePedido.aspx?n...)

Pergunta	Solicito as plantas arquitetônicas (as built) ou última reforma dos presídios federais: plantas de situação plantas baixas
15/06/2016	Atenciosamente, Bruno
Resposta	Caro Bruno. Tendo em vista que os Presídios Federais são de segurança máxima, informo que as plantas arquitetônicas são sigilosas e não é possível encaminhá-las por e-mail. Estamos disponíveis para maiores esclarecimentos, SIC/DEPEN
24/06/2016	

**Fonte:** captura de tela do sistema e-SIC realizada pelo autor

Demandava o cidadão o acesso às plantas arquitetônicas dos presídios federais.

Quanto à adequação, a medida adotada (m1) - restringir o acesso -, encontra coerência, em uma relação entre meio e fim, com o objetivo de resguardar a segurança nacional, afinal, trata-se de informação acerca da estrutura de presídios federais, o que, *a priori*, poderia pôr em risco o Estado e a sociedade. Aceita-se a plausibilidade da relação entre a medida e o objetivo a ser alcançado, pois “a exigência de realização completa do fim perseguido é contraproducente [...] muitas vezes [...] [se] é obrigado a agir em situações de incertezas empíricas”<sup>606</sup>. Assim, o conhecimento técnico da estrutura dos presídios federais poderia viabilizar uma ocorrência de fuga ou resgate de presos, o que fragilizaria o dever de segurança do Estado.

<sup>606</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 170.

Quanto à necessidade, comparando-se medidas alternativas e a medida adotada, é possível imaginar um cenário em que a informação é fornecida parcialmente, ocultando-se a parte sensível, o que constitui uma boa prática, quando comparada à restrição integral. Uma medida que entregue a informação solicitada com ocultação da parte sensível (m2) poderia ser menos gravosa em relação à intervenção no direito fundamental e da mesma forma eficiente ao alcance do objetivo da segurança nacional, porém pouca utilidade haveria para o cidadão, já que, entende-se, toda a informação solicitada é sensível e se ocultaria a sua essência - dimensões, acessos, posição de celas, portas, portões e guaritas seriam consideradas sensíveis ao objetivo estatal.

Levando-se o caso ao sopesamento, parece que a segurança nacional se mostra mais pesada nesta situação. Ter acesso às plantas de presídios federais é uma informação que pode ser usada para tutelar direitos fundamentais? Há violação de direitos que podem ser evidenciadas através da informação solicitada? Até se poderia aventar uma violação à dignidade da pessoa humana através de inferências resultantes da leitura da planta, como tamanho de cela, iluminação ou umidade, mas parece que nesse caso a solicitação deveria ser de outra informação. Apesar da fraca argumentação apresentada pela DEPEN, a medida m1 se mostra proporcional e há, portanto, uma precedência condicionada da segurança nacional em relação ao acesso à informação pública.

A próxima decisão foi proferida em função de pedido de acesso à informação ao Comando da Marinha a um contrato administrativo, Figura 2. O cidadão solicitava a íntegra de um contrato firmado entre o Estado e pessoa jurídica no âmbito do PROSUB, Programa de Desenvolvimento de Submarinos.



## Figura 2 - pedido de acesso ao Comando da Marinha

Cópia digitalizada e integral do Contrato nº 40000/2009-009/00 - Pedido 6050200093820...  
25/04/2017 - Acesso Negado

### Dados do Pedido

Órgão Destinatário: CMAR – Comando da Marinha  
Especificação da Decisão: Informação sigilosa de acordo com legislação específica  
Assunto do Pedido:  
Subassunto do Pedido:  
Link Detalhes: [http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/\\_layouts/15/DetallePedido/DetallePedido.aspx?n...](http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/_layouts/15/DetallePedido/DetallePedido.aspx?n...)

Pergunta	solicito-lhes cópia digitalizada e integral do Contrato nº 40000/2009-009/00, firmado entre a empresa CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT S/A, CNPJ 15.102.288/0001-82 e o MINISTÉRIO DA DEFESA. Órgão Superior: 52000 - MINISTERIO DA DEFESA Órgão Subordinado: 52131 - COMANDO DA MARINHA Unidade Gestora Emitente: 740002 - COORD-GERAL PROG. DESENV. SUBMAR. NUCLEAR
25/04/2017	

**Fonte:** captura de tela do sistema e-SIC realizada pelo autor

No caso concreto o Estado negou acesso à íntegra do contrato administrativo invocando o Decreto nº 2.295/1997, o §1º, do Artigo 7º, da LAI e a existência de acordo entre Brasil e França, conforme o Anexo A. No entanto, o Decreto “regulamenta o disposto no art. 24, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dispõe sobre a dispensa de licitação nos casos que possam comprometer a segurança nacional”<sup>607</sup>. A previsão do Artigo 24, IX, da Lei de Licitações e Contratos autoriza a dispensa de licitação “quando houver possibilidade de comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos em decreto do Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional”. Em nenhum momento o instrumento utilizado como razão para a negativa de acesso trata da publicidade de contratos administrativos, como exposto pelo decisor, tratando-se de decreto exclusivo sobre dispensa de licitação. Quanto ao uso de norma específica da LAI, esta realmente realiza a ressalva quanto às “[...] informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”, bem como permite que os instrumentos de acordos internacionais disponham de forma específica sobre informações sigilosas, conforme o Artigo 36<sup>608</sup>. Atuando-se por subsunção não haveria grandes problemas, para o Estado, em proferir a negativa de

<sup>607</sup> BRASIL. **Decreto n.º 2.295, de 4 de agosto de 1997**. Regulamenta o disposto no art. 24, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dispõe sobre a dispensa de licitação nos casos que possam comprometer a segurança nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2295.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2295.htm). Acesso em: set. 2020.

<sup>608</sup> BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: fev. 2020.

acesso. Porém, a utilização da máxima da proporcionalidade demanda uma verticalização do caso concreto.

A publicidade de compras e contratações realizadas pela Administração Pública é de extrema importância para o controle da atuação administrativa, pois são empregados recursos públicos para a sua realização, um ponto crítico do Estado Democrático de Direito e do combate à corrupção. A transparência se torna um requisito necessário tanto para a legalidade do procedimento, quanto para a legitimação da ação estatal. A ocultação de informações de um contrato administrativo soa, *a priori*, estranha. Porém, levando-se em conta a finalidade de assegurar a segurança nacional, há uma adequação entre o sigilo do contrato e o objetivo estatal. Se, apesar de estranho em uma primeira análise, houver informação sensível em um contrato administrativo, a sua ocultação é um meio para se alcançar a finalidade da segurança.

Quanto à necessidade, indispensável que se formule medidas alternativas. Não é possível identificar se o demandante quer conhecer alguma informação específica do PROSUB, como quais, quantos e como operam os submarinos, ou o armamento utilizado - informações que poderiam ser entendidas como sensíveis. O extrato do contrato em questão disponível no portal da transparência evidencia que o objeto da contratação é a realização de uma obra para implantação de estaleiro e base naval<sup>609</sup>. Trata-se, portanto, de mais um de tantos contratos que o Estado celebra para a realização de obras públicas, este, porém, com algumas especificidades. Um contrato administrativo trata de diversos elementos, muitos deles meras disposições operacionais e o cidadão poderia estar interessado nesta parte do contrato, realizando seu dever republicano de participar da *res publica*. É forçoso imaginar que a integralidade do contrato possui informações sensíveis à segurança nacional - e diversas disposições do contrato do caso concreto podem ser obtidas através das ferramentas de pesquisa da internet e do Portal da Transparência. Utilizar-se-á a advertência do §2º, do Artigo 7º, da LAI, 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

---

<sup>609</sup> Acessível através de <https://www.portaltransparencia.gov.br/despesas/empenho/740002000012019NE000497?ordenarPor=fase&direcao=desc>.

sigilo”<sup>610</sup>. Há medida alternativa (m2) em relação à decisão proferida (m1), prevista inclusive pela LAI. Essa medida alternativa concederia o acesso de forma parcial, tarjando-se a informação sensível ou utilizando-se de outra ferramenta disponível para ocultar a parte realmente sigilosa. A m2 seria tão eficiente quanto m1 em assegurar o objetivo estatal da segurança nacional e seria menos restritiva em relação ao direito fundamental de acesso à informação pública, concretizando-o na maior medida possível no caso concreto – conforme previsto no princípio da máxima divulgação. Assim, entende-se, há uma arbitrariedade na decisão, por ser ela desproporcional.

A decisão analisada na sequência tem como origem um pedido de acesso encaminhado à Polícia Federal para que informasse o número de terceirizados que estariam prestando serviços ao departamento nos aeroportos em que a instituição estivesse presente - Figura 3.

**Figura 3** - pedido de acesso à Polícia Federal

[Informações sobre o número de funcionários terceirizados. - Pedido 08850000324201614](#)

01/02/2016 - Acesso Negado

Dados do Pedido

Órgão Destinatário: DPF – Departamento de Polícia Federal

Especificação da Decisão: Informação sigilosa classificada conforme a Lei 12.527/2011

Assunto do Pedido:

Subassunto do Pedido:

Link Detalhes: [http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/\\_layouts/15/DetallePedido/DetallePedido.aspx?n...](http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/_layouts/15/DetallePedido/DetallePedido.aspx?n...)

Pergunta	Gostaria de saber o número de funcionários terceirizados pelo DPF, que trabalham nos aeroportos, em que a Polícia Federal está presente. Por motivos de comparação com documentos em anexo do TCU.
01/02/2016	

Resposta	Prezado Senhor, Segue a resposta ao questionamento apresentado. Att SIC_DIREX
02/02/2016	

**Fonte:** captura de tela do sistema e-SIC realizada pelo autor

A Polícia Federal negou acesso à informação, alegando que o pedido não seria atendido em função do sigilo das informações solicitadas, classificadas de acordo com o Artigo 23 da LAI, que prevê hipóteses de sigilo imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado - Anexo B. O TCI foi referenciado, demonstrando que a

<sup>610</sup> BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: fev. 2020.

classificação seguiu o procedimento correto, porém não foi fornecida cópia do termo para verificação de seus elementos. Na mesma resposta o departamento informa quais os serviços terceirizados que possui e que estes não são “[...] afeitos às atribuições de servidores policiais ou administrativos”<sup>611</sup> - as atividades desempenhadas por estes terceirizados são, portanto, atividades-meio, relacionadas com o apoio operacional que a instituição necessita para desenvolver seu objetivo.

Quanto à natureza da informação solicitada, verifica-se seu caráter público, pois está relacionada com a prestação de serviço público, tratando-se de informação consequente de contratação administrativa - se necessário recorrer à teoria do suporte fático amplo restaria claro que o cidadão poderia ter, *prima facie*, interesse na informação e direito de acesso, portanto.

Parece não estar adequada a decisão que restringe acesso à informação pública com base na segurança nacional nesse caso concreto. Por mais que a atividade policial, sobretudo em aeroportos, possa ser sensível, o que se demandou foi a informação acerca de serviços terceirizados de mero apoio operacional para a consecução das atividades finalísticas do órgão. Na análise entre meio e fim não se verifica uma adequação - atividades terceirizadas de vigilância, recepcionista, telefonista, limpeza e conservação e copeiragem restariam estranhas à segurança nacional -, tornando a decisão desproporcional.

As decisões analisadas na sequência foram proferidas em razão de pedidos realizados para os fins desta pesquisa. Solicitou-se o quantitativo de servidores deslocados de suas funções para o evento Copa do Mundo 2014, realizado no Brasil de 12 de junho a 13 de julho de 2014, bem como se houve o pagamento de alguma verba pecuniária, paga a qualquer tipo de rubrica, pelo serviço. O pedido foi encaminhado ao Comando da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e à Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal (Figura 3). Os Comandos Militares redistribuíram os pedidos ao Ministério da Defesa, que forneceu resposta aos pedidos (Anexo C), com a devida informação. A Polícia Federal também forneceu resposta ao questionamento informando o quantitativo deslocado - Anexo D. A Polícia Rodoviária Federal, porém, valeu-se da segurança nacional para negar acesso à informação - Anexo E.

---

<sup>611</sup> C.f. Anexo B.

**Figura 3:** pedido de acesso à informação do quantitativo deslocado para a Copa do Mundo

Teor	
<b>Fale aqui</b>	
Solicito a informação do quantitativo de militares que estiveram "deslocados" para cuidar da segurança do evento Copa do Mundo 2014, bem como se houve o pagamento de algum adicional, gratificação, auxílio ou qualquer outra rubrica em função do evento.	
<b>Anexos Originais</b>	
Não foram encontrados registros.	
Manifestação	
<b>Tipo de manifestação</b>	Acesso à Informação
<b>Número</b>	60000.001045/2020-85
<b>Esfera</b>	Federal
<b>Órgão destinatário</b>	MD – Ministério da Defesa
<b>Serviço</b>	-
<b>Órgão de interesse</b>	-
<b>Assunto</b>	Acesso à informação
<b>Subassunto</b>	-
<b>Tag</b>	-
<b>Data de cadastro</b>	07/10/2020
<b>Prazo de atendimento</b>	29/10/2020
<b>Situação</b>	Concluída
<b>Registrado por</b>	RICARDO JOSE FEITEN
<b>Modo de resposta</b>	Pelo sistema (com avisos por email)
<b>Canal de entrada</b>	Internet

**Fonte:** captura de tela realizada pelo autor com base em pedido próprio

A decisão da Polícia Rodoviária Federal não se mostra proporcional, pois não emprega meio adequado, o sigilo, para o alcance de um fim institucional, a segurança nacional. Utilizar-se-á a advertência da LAI da possibilidade de tornar sigilosa uma informação de acordo com o tempo de um evento - Artigo 24, §3<sup>0612</sup>. Assim, enquanto o evento Copa do Mundo 2014 estava sendo preparado e em execução, a informação do quantitativo de servidores deslocados para cuidar da segurança do evento poderia, *prima facie*, ser sensível. A informação hoje, passados seis anos do evento, não guardaria o mesmo risco, estando muito mais ligada a um controle, mesmo que *post factum*, das atividades do órgão durante o período - informação pública de interesse coletivo e plenamente acessível. Não haveria mais o porquê de se resguardar a segurança nacional através da restrição do acesso à informação pública, tornando a decisão arbitrária por ser desproporcional, violar o princípio da máxima divulgação e desconsiderar o sigilo como exceção à publicidade.

<sup>612</sup> BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: fev. 2020.

A próxima decisão analisada também provém de pedido de acesso à informação realizado especificamente para os fins desta pesquisa, de testificar o uso do sistema e-SIC e de como está se tratando, na prática, as negativas de acesso.

Conforme o Anexo F, pleiteou-se que fosse franqueado o acesso à informação constante da lista de informações desclassificadas publicada na página eletrônica da ABIN, através de sua identificação numérica. Ou seja, havia informação sigilosa que esgotou seu prazo de restrição ou foi desclassificada por autoridade competente, não sendo possível identificar qual das duas hipóteses ensejou sua desclassificação. A possibilidade de acesso é evidente, pois a informação está listada como desclassificada, ou seja, sem sigilo, sendo que tal evidência foi produzida pelo próprio órgão ao afirmar a desclassificação e listar a informação no rol disponível na página eletrônica. Houve, porém, negativa de acesso, alegando-se “sigilo específico”.

Argumentou o órgão que há lei específica que afastaria, portanto, a sistemática da LAI, dos prazos de sigilo, do procedimento de acesso e de classificação da informação. Mesmo publicamente reconhecida a desclassificação da informação, ela não poderia ser disponibilizada, pois poderia “fragilizar as relações internacionais do País”. Se a informação é sensível e deve ser resguardada, por que ela está desclassificada? houve o esgotamento do prazo de restrição e, mesmo assim, a ABIN quer negar o seu acesso indo contra as normas da LAI? Caso seja essa a hipótese parece não haver adequação na decisão que, por sua natureza peculiar e duvidosa, ensejou uma análise específica da ABIN e da legislação utilizada como razão de restrição.

### 3.3 A ABIN E O SIGILO ETERNO

A Agência Brasileira de Inteligência foi criada através da Lei n.º 9.883, de 7 de dezembro de 1999, em conjunto com a organização do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), cujo objetivo é integrar as “ações de planejamento e execução das atividades de inteligência do País, com a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional”<sup>613</sup>. A ABIN é, portanto, um órgão integrante da estrutura da Presidência da República, atualmente

---

<sup>613</sup> BRASIL. **Lei n.º 9.883, de 7 de dezembro de 1999**. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999, n.p. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19883.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19883.htm). Acesso em: ago. 2020.

subordinado ao Gabinete de Segurança Institucional (GSI)<sup>614</sup>, ocupando posição central no SISBIN, com a missão descrita em lei de “[...] planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País [...]”<sup>615</sup>.

O uso da ABIN como recorte para análise específica quanto a sua relação com o direito fundamental de acesso à informação é pertinente - nesta pesquisa surge como resultado da etapa de diagnóstico realizada no Poder Executivo Federal -, pois o órgão essencialmente produz informação - pública -, acessível, *prima facie*, por qualquer cidadão. Ainda, o tema das agências de inteligência e de serviços secretos gera muita curiosidade e pouco se sabe sobre o que se passa dentro desses órgãos - e a penumbra é combustível para a dúvida.

Por ser órgão do Poder Executivo Federal, a ABIN deve seguir as disposições da LAI e do Decreto n.º 7.724/2012. Porém, quando nega acesso à informação, alega legislação própria.

Informações que passaram pela desclassificação, seja pelo término do prazo ou por decisão da autoridade classificadora, e que estariam, então, disponíveis para acesso, continuam a ser restritas por decisão do órgão. A salvaguarda da ABIN para tais decisões está no Artigo 9º-A, da Lei n.º 9.883/1999:

Art. 9º A - 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. (Vide Medida Provisória nº 2.123-30, de 2001) (Incluído pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001).<sup>616</sup>

Assim, a norma em análise conflita com a configuração dada pela LAI, pois, em um primeiro ponto, limita o acesso “às autoridades que tenham competência legal para solicitá-los”<sup>617</sup> - o cidadão estaria excluído de realizar pedidos de acesso à ABIN, o

---

<sup>614</sup> BRASIL. **Lei n.º 13.844, de 18 de junho de 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm). Acesso em: ago. 2020.

<sup>615</sup> BRASIL. **Lei n.º 9.883, de 7 de dezembro de 1999**. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999, n.p. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9883.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9883.htm). Acesso em: ago. 2020.

<sup>616</sup> Ibid.

<sup>617</sup> Ibid.

que contraria a essência do próprio direito fundamental e da noção de democracia participativa. Haveria então um vácuo no Estado Democrático de Direito, criando-se um espaço impenetrável ao direito fundamental de acesso à informação pública - com aparência legal.

Mesmo que as normas jurídicas não possam ser classificadas em falsas ou verdadeiras, mas em válidas ou inválidas, há um dever de não contradição do ordenamento jurídico<sup>618</sup>. Esse princípio fundamental da lógica, aplicável sempre nas proposições do ser, mas também passível de aplicação nas normas de dever ser, garante segurança jurídica e impede que uma determinada conduta possa ser possível e impossível ao mesmo tempo<sup>619</sup>. Considerando-se a possibilidade da LAI de que “qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades [...]”<sup>620</sup> referidos pela lei e, sendo a ABIN um desses órgãos, há uma contradição entre a norma da LAI e a norma da Lei n.º 9.883/1999 que limita o fornecimento de informações “às autoridades que tenham competência legal para solicitá-los”<sup>621</sup>. A conduta é possível pela LAI, mas impossível pela lei da ABIN. A antinomia poderia passar pela análise dos tradicionais critérios - *lex superior derogat legi inferiori; lex specialis derogat legi generali e lex posterior derogat legi priori* -, mas entende-se que a questão passa pela constitucionalidade ou inconstitucionalidade da norma. Sabendo-se que a norma da LAI está apenas reproduzindo algo já previsto na Constituição, de que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse [...]”<sup>622</sup>, a contradição da norma do Artigo 9º-A, da Lei n.º 9.883/1999, dá-se em relação à norma Constitucional. Como não houve derrogação expressa dessa norma, continua ela em vigor, mas, na prática, em desuso, pois é possível realizar pedido de acesso à ABIN através do GSI, órgão ao qual está subordinada,

---

<sup>618</sup> DIMOULIS, Dimitri. **Manual de Introdução ao Estudo do Direito**. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

<sup>619</sup> Ibid.

<sup>620</sup> BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: fev. 2020.

<sup>621</sup> BRASIL. **Lei n.º 9.883, de 7 de dezembro de 1999**. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999, n.p. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9883.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9883.htm). Acesso em: ago. 2020.

<sup>622</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: fev. 2020.



que está listado no e-SIC, o que permite que, mesmo sem ser autoridade com competência legal, possa-se solicitar informações ao órgão.

Um segundo ponto controverso da norma é a exclusão absoluta de informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado - e aqui não se está a reproduzir restrição diretamente autorizada pela Constituição, mas a criar fundamento para o sigilo eterno, pois mesmo que a informação tenha sido desclassificada pelo tempo, a decisão é de se prorrogar o sigilo indefinidamente com apoio em tal fundamento, mesmo que a LAI trate de forma clara que a prorrogação será aceita de forma excepcional e uma única vez. A prática foi evidenciada através da exposição da decisão analisada na seção anterior. Assim, observa-se o respectivo grau de sigilo conferido à informação com base na sistemática da LAI, mas exclui-se em relação àquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado - e o que a ABIN produz, em sua atividade finalística, se não unicamente informação imprescindível à segurança da sociedade e do Estado? Toda sua atuação, portanto, é sigilosa?

Relevante comentar que a norma em análise foi incluída na Lei n.º 9.883/1999 através da Medida Provisória n.º 2.216-37/2001, editada pelo Presidente da República à época. A Medida Provisória alterou diversos dispositivos da Lei n.º 9.649/1998, que tratava da organização da Presidência da República e de seus Ministérios, no exercício da autorização constitucional do Artigo 62 - apesar das discussões acerca da relevância e urgência da matéria. Esse ato de reorganização e ampliação de poderes da ABIN, alinhado à configuração estrutural e hierárquica do órgão, demonstram que a Agência está longe de ter uma missão estatal, ou seja, de ser um órgão de Estado - apesar de estar restringindo acesso à informação com base em sua segurança -, estando naturalmente subordinada aos interesses políticos da Presidência da República. De fato, seu nascimento enquanto órgão de proteção do Presidente da República nunca foi ocultado e está legalmente previsto, mas a existência de tal órgão, com os poderes aqui problematizados, é questionável, sobretudo quando restringe direitos fundamentais para proteger interesses pessoais, o que ficou mais evidente nos últimos anos conforme fatos noticiados pela mídia e expostos na sequência.

Para Lucas Figueiredo a ABIN é apenas uma nova sigla para antigos órgãos caracterizados como serviços secretos - SFICI, SNI, DI, SSI -, que são oficialmente

órgãos civis, mas historicamente controlados pelo Exército<sup>623</sup>. A mais comentada dessas siglas é o SNI, Serviço Nacional de Informações, órgão utilizado pela ditadura militar para, juntamente com o Destacamento de Operações de Informações (DOI) e as forças militares, realizarem a repressão àqueles contrários ao regime<sup>624</sup>.

Desde os primeiros passos, em 1927, através do Governo de Washington Luís e do Conselho de Defesa Nacional, até ser legalmente instituído em 1946 por Eurico Gaspar Dutra, sendo efetivamente implementado em 1956, por Juscelino Kubitschek, o serviço secreto brasileiro sempre esteve relacionado com os militares e seus assuntos, sempre havendo uma “resistência do *Serviço* a convivência com a democracia” - e os seus desvios não ocorreram somente durante o período autoritário<sup>625</sup>.

Para justificar sua razão de existir determinavam inimigos, os conflitos sociais e os movimentos reivindicatórios, os estudantes, sindicalistas, trabalhadores e todo cidadão que pudesse estar flertando com o comunismo - para Figueiredo essa obsessão dos militares e dos órgãos de informação e inteligência com os comunistas viria da experiência das Forças Armadas na Segunda Guerra Mundial, quando estiveram subordinados ao Exército americano, voltando do conflito “americanizados”<sup>626</sup>. O pós-guerra foi um momento de paranoia, de fortalecimento dos serviços secretos - a CIA é criada em 1947<sup>627</sup> -, e da necessidade dos Estados Unidos em cuidar para que as ideias comunistas não adentrassem em seu quintal e ameaçassem o *american way of life*. Durante esse período o Brasil recebe forte apoio dos americanos para a criação da Escola Superior de Guerra - a mesma que desenvolveria a doutrina da segurança nacional no país -, o “útero do serviço secreto brasileiro”, com intercâmbio entre os militares *yankees* e brasileiros para que aqueles oferecessem apoio logístico e intelectual e estes aprendessem técnicas de confissão, espionagem e tortura<sup>628</sup>.

Os tempos eram outros, mas a ABIN nasce dessas experiências e nesse contexto militar. O projeto do órgão foi de responsabilidade do general Alberto Mendes

---

<sup>623</sup> FIGUEIREDO, Lucas. **Ministério do silêncio**: a história do serviço secreto brasileiro de Washington Luís a Lula - 1927-2005. Rio de Janeiro: Record, 2005.

<sup>624</sup> Ibid.

<sup>625</sup> Ibid., p. 15, grifo do autor.

<sup>626</sup> Ibid., p. 53.

<sup>627</sup> Ibid.

<sup>628</sup> Ibid., p. 56.

Cardoso, ministro-chefe da Casa Militar do Governo FHC, que idealizou o SISBIN, fazendo com que “com uma só tacada” a ABIN tivesse acesso a informações da Receita Federal, Polícia Federal, Correios, Anatel, Previdência, Banco Central e diversas outras fontes - “era como se o *Serviço* estivesse absorvendo o Estado novamente”<sup>629</sup>. Nesta pesquisa se está analisando a violação ao direito fundamental de acesso à informação pública, mas não há como não notar que outros direitos fundamentais podem estar sendo violados através dessa concentração de informações da ABIN, como a privacidade.

Se o segredo só pode ser visto como exceção no contexto do Estado Democrático de Direito - mesmo que em tensão com o valor da transparência, é constitucionalmente aceito restrições temporárias ao direito de acesso à informação pública, quando necessário para resguardar outros valores igualmente relevantes à coletividade -, um sigilo eterno, como a ABIN emprega, não se justifica. Por mais que o cidadão esteja temporariamente impedido de acessar informações, elas permanecessem de titularidade pública. Vencido o prazo ou desclassificada a informação, seu acesso deve ser franqueado. O contrário disso é arbitrariedade – que se mostra evidente ao se verificar que para perpetuar o segredo o órgão realiza uma argumentação sem coerência com o sistema, utilizando-se de norma inconstitucional para tanto.

Dá-se razão a Bobbio. No fundo falso do Estado Democrático de Direito continua a existir o poder invisível, promessa não cumprida pela democracia. E o segredo, aqui analisado na perspectiva do sigilo da informação, quando não controlado, institucionalmente e socialmente, acabará por descambar para o mistério. A opção constitucional pelo Estado Democrático e Republicano, havendo força vinculante aos termos, é a opção pela atuação pública, pelo valor da transparência. É o desejo de iluminar os espaços escuros ainda existentes em sua estrutura.

---

<sup>629</sup> FIGUEIREDO, Lucas. **Ministério do silêncio**: a história do serviço secreto brasileiro de Washington Luís a Lula - 1927-2005. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 495.

## CONCLUSÃO

O objeto de estudo desta pesquisa foi o direito fundamental de acesso à informação pública, analisando-o através da perspectiva do segredo enquanto exceção no contexto do Estado Democrático de Direito. A seleção do objeto se deu em função da complementaridade entre o direito fundamental em análise, a democracia e a República - há um dever republicano de todos os cidadãos controlarem a coisa pública e, dessa forma, informação é poder.

A informação pública é de titularidade do cidadão que, quando solicita acesso, está, *prima facie*, autorizado a recebê-la. Essa é a decorrência lógica de que a restrição - nesta pesquisa, o sigilo da informação -, só pode ser exceção. É ônus do Estado argumentar quando restringe o direito fundamental, respeitando os limites constitucionais, a sistemática legal e, para esta pesquisa, a proporcionalidade, isto é, partindo-se da teoria do suporte fático amplo e da teoria externa das restrições adotadas por esta pesquisa, toda informação é, *prima facie*, acessível, não existindo limites iminentes - pré-moldados pelo conteúdo do direito -, mas restrições - autorizações constitucionais, diretas ou indiretas, de intervenção, que deverão ser analisadas conforme o caso concreto. A restrição com que esta pesquisa lidou permite a intervenção no direito fundamental de acesso à informação pública quando informações sejam imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado - segurança nacional. Pela vagueza do conceito, a aflição da pesquisa foi saber se o Estado não está se utilizando dessa carta em branco para intervenções arbitrárias.

A problemática enfrentada foi a utilização desproporcional da restrição diretamente constitucional da segurança nacional pelo Estado. Buscou-se na realidade empírica, através de diagnóstico no Poder Executivo Federal, verificar se as consequências práticas do acesso à informação pública não estariam contrárias ao que previu a Constituição, quando autoriza o sigilo.

O objetivo geral da pesquisa, que responderia a sua pergunta, foi: investigar se o Poder Executivo Federal está se utilizando dos conceitos vagos da segurança da sociedade e do Estado para negar acesso à informação pública que não pertença a esta categoria, restringindo, assim, o direito fundamental de acesso à informação pública de forma arbitrária.

Para o alcance do objetivo geral algumas etapas específicas e preliminares foram necessárias, iniciando-se com o levantamento das premissas teóricas acerca do objeto.

O capítulo inicial buscou demonstrar a evolução do conceito do direito fundamental de acesso à informação pública e de sua legislação correspondente, evidenciando a colaboração dos sistemas de proteção dos direitos humanos. A existência de um “direito humano ao saber” está diretamente ligada à liberdade de expressão. O direito fundamental de acesso à informação pública passou por um processo de autonomização, ampliando a dimensão individual do direito para se tornar um instrumento de promoção de interesses coletivos, pois permite o acesso a informações de interesse geral. Antes da LAI outros instrumentos legislativos tangenciaram a proteção do direito fundamental de acesso à informação – a Lei n.º 12.257/2011 não criou valor novo, mas regulou de forma mais efetiva o direito, sobretudo quanto ao seu procedimento de acesso, não se limitando a reproduzir direito constitucionalmente assegurado. Uma das virtudes da LAI é ser uma lei geral, isto é, deve ser aplicada por todos os entes federativos e por todos os poderes, não havendo mais uma fragmentação no modo de exercício do direito. A padronização, entende-se, aprimora a garantia da concretização do direito. Porém, para termos uma lei geral de acesso à informação pública fatores externos foram determinantes. A ONU, principalmente através do Escritório do Relator Especial para a Liberdade de Opinião e Expressão e em parceria com a organização não governamental *ARTICLE 19*, trouxeram a configuração mínima que o direito deveria ter em todos os países, destacando princípios para boas práticas em matéria de acesso à informação pública. Já a OEA contribuiu essencialmente através das decisões da CIDH, sobretudo no caso da Guerrilha do Araguaia que resultou na condenação do Brasil, entre outras, ao fornecimento de informações às famílias das vítimas e na criação de uma Comissão Nacional da Verdade – CNV e LAI são produtos de um mesmo processo democrático que refuta o segredo.

O próximo capítulo buscou atingir o segundo objetivo específico, de relacionar o sigilo e o acesso à informação pública no Estado Democrático de Direito, identificando as origens das razões de Estado que subsidiariam a restrição de acesso com base na segurança da sociedade e do Estado. A relação sigilo e acesso, poder invisível e poder visível, é, para Bobbio, uma das promessas não cumpridas da democracia, de debelar o poder invisível do regime que se pretende ser público, com

atos desenvolvidos em público. Há uma larga história no segredo, sendo que os *arcanas* acompanharam o desenvolvimento da sociedade e do Estado. O desenvolvimento da doutrina da razão de Estado evidencia o uso do segredo como arte de governo, como instrumento de conservação do poder absolutista. A reação viria através das ideias iluministas, a defesa do uso público da razão e do desenvolvimento do conceito de publicidade. A imposição de limites pelo Estado de Direito não impediu que o segredo continuasse a existir. A burocracia cria o segredo oficial, construído através da linguagem e das características do próprio modelo administrativo, quais sejam, dominação racional e legal, hierarquia, formalismo e controle. A informação pública se limitaria àqueles que tecnicamente possam a interpretar – o cidadão é visto como um competidor pela tecnocracia – e o segredo se torna instrumento de autoproteção. A existência de Estados não democráticos junto aos democráticos é a justificativa para que estes mantenham informações ocultas de seus cidadãos. O pretexto é a segurança da própria sociedade e do próprio Estado, a segurança nacional, que se torna a nova razão de Estado. Com o acesso à informação pública, torna-se visível a existência do segredo, não em seu conteúdo, mas enquanto fenômeno contrário à democracia, seja restringindo o acesso através de legislações antidemocráticas, seja através de estruturas construídas para ocultar em nome da segurança do Estado e da sociedade.

A partir do diagnóstico realizado no último capítulo foi possível conhecer a realidade do exercício do direito fundamental de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal. Cada vez mais o cidadão está se utilizando do sistema e-SIC para realizar pedidos de acesso. Apesar da concessão da informação ser a regra, um percentual significativo de pedidos é negado. Porém, o cenário analisado demonstra que o uso da sistemática recursal vem sendo utilizada, o que reforça a garantia do cidadão de ter seu pedido analisado por outras instâncias, criando ônus argumentativo ao Estado – o que não afasta as críticas acerca da decisão *interna corporis* que, conforme demonstrado, à medida que os recursos são dirigidos às instâncias superiores, mais difícil fica reformar a decisão. Além desse insulamento da decisão, por inexistir órgão independente responsável pela reavaliação das decisões, outros pontos críticos foram identificados. O procedimento da LAI não garante processo, pois inviabiliza o exercício do contraditório ao manter a decisão de classificação da informação no mesmo nível de sigilo da própria informação. Não há como atacar os argumentos utilizados pelo Estado se eles estão igualmente sigilosos. É um

verdadeiro paradoxo, pois é louvável a colaboração da LAI na concretização do direito fundamental de acesso à informação pública ao prever um procedimento de acesso, não se limitando a reproduzir direito constitucionalmente assegurado, mas a possibilitar um caminho para o seu exercício. Porém, esse procedimento apresenta a falha de, mesmo com um sistema recursal robusto – quatro instâncias na esfera federal –, inviabilizar a reforma da decisão, seja por não permitir que o cidadão argumente de forma eficiente e isonômica, seja pela autoproteção da estrutura burocrática e da manutenção da decisão apenas *interna corporis*. O controle efetivo das decisões de classificação é *a posteriori*, incorrendo em possíveis danos à democracia, seja através da prescrição ou da perda de efeito da reforma de uma decisão. O sigilo desproporcional poderá ser utilizado como salvaguarda para atos ímprobos e que, se visíveis, seriam desaprovados e atacados – surge aí o interesse no segredo.

Valendo-se da possibilidade de acesso a decisões passadas disponíveis na ferramenta de busca do e-SIC, extraiu-se algumas decisões para análise através da máxima da proporcionalidade, utilizando-a como instrumento de controle, *a posteriori*, das negativas de acesso. Também foram solicitadas informações com os fins específicos desta pesquisa. As decisões foram analisadas através da máxima da proporcionalidade, buscando reconhecer se a decisão era adequada, necessária e proporcional ou arbitrária. A primeira decisão analisada demonstrou ser proporcional, pois adequada, empregando-se meio coerente ao fim proposto, e necessária, inexistindo medida alternativa que garantisse a mesma eficiência da medida inicial – nesse caso concreto, levando-se até a análise da proporcionalidade em sentido estrito, o valor da segurança nacional preponderou ao valor da transparência. As demais decisões, porém, apresentaram-se desproporcionais, seja por não serem adequadas ou por possibilitarem, dadas as variáveis dos casos concretos, medidas alternativas menos restritivas e tão eficientes quanto a medida inicial – utilizando-se da advertência do princípio da máxima divulgação, combinado às opções da pesquisa pelo suporte fático amplo e a teoria externa das restrições, as decisões analisadas que negaram acesso à informação pública com base na restrição diretamente constitucional da segurança nacional foram arbitrárias, porque desproporcionais. Assim, entende-se respondida a pergunta desta pesquisa. O Poder Executivo Federal se utiliza da segurança nacional como uma carta em branco, utilizando-a para negar

acesso a informações que não pertencem a essa categoria, proferindo decisões arbitrárias.

A realização do teste empírico possibilitou ainda evidenciar o uso do sigilo eterno pela ABIN. O órgão, quando nega acesso à informação, alega possuir legislação própria, com normas diversas das normas da LAI. Há um verdadeiro buraco no Estado Democrático de Direito, em que o exercício do direito fundamental de acesso à informação pública não consegue se concretizar. A LAI, de aplicação geral e plenamente eficaz frente à ABIN, é dispensada pela legislação citada, gerando incoerência no ordenamento jurídico. Esta, porém, se mostra inconstitucional, pois inviabiliza o direito fundamental, restringindo-o por completo. A legislação utilizada como razão para negar acesso também possibilita o sigilo eterno com o pretexto da segurança nacional, isto é, prorrogação de sigilo mesmo após o prazo de classificação ou a desclassificação da informação.

O segredo é exceção no contexto do Estado Democrático de Direito. A regra é a transparência, o dever de o poder estar visível. A Constituição permite a restrição ao direito fundamental de acesso à informação pública para resguardar a segurança da sociedade e do Estado, restrição que estará sempre em tensão com a democracia. Se um sigilo temporário conflita com o Estado Democrático de Direito, o sigilo eterno se mostra incompatível com ele. A informação pública, de titularidade do cidadão, em algum momento poderá – ou deverá – ser conhecida. Em tempos de discursos autoritários contrários à democracia, sendo impossível debelar o poder invisível do Estado, necessária uma permanente fiscalização do poder, verificando-se se a prática não está contrária ao que previu a Constituição.



## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

ARAUJO, Ivan Albuquerque de. O Conceito de Segurança Nacional na Doutrina Jurídica Brasileira (1935-48). **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, Juiz de Fora, n. 25 (2017), pp. 1-296.

ARTICLE19, **The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information**. London, 1996. Disponível em: <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/02/joburg-principles.pdf>. Acesso em jul/2020.

ARTICLE19. **The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation**. Londres, 1999. Disponível em: <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf>. Acesso em: fev. 2020.

ARTIGO19. **A Organização**. Disponível em: <https://artigo19.org/a-organizacao/>. Acesso em: fev. 2020.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; MARTINS, Ricardo Marcondes. **Tratado de Direito Administrativo: ato administrativo e procedimento administrativo** [livro eletrônico]. 2. ed. Maria Sylvia Zanella di Pietro (Coord.). São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

BARCELLOS, Ana Paula de. Acesso à Informação: Os Princípios da Lei nº 12.527/2011. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, vol. 08, nº. 03, p. 1741-1759, 2015.

BAUER, Caroline S.; GERTZ, René E. **Arquivos de regimes repressivos: fontes sensíveis da história recente**. In: PINSKY, Carla Bassanezi; DE LUCA, Tânia Regina (org.). O Historiador e suas fontes. São Paulo: Contexto, 2009 apud CHAGAS, Claudia Maria de Freitas. O dilema entre o acesso à informação e a intimidade. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

BEDIN, Gilmar Antonio; GHISLENI, Pâmela Copetti. Direito e Democracia: uma leitura do pensamento político de Norberto Bobbio. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**. v. 20, n. 20, p. 74-91, jul./dez. 2016.

BENTO, Leonardo Valles. **Acesso a Informações Públicas: Princípios Internacionais e o Direito Brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2015.

BENTHAM, Jeremy. **Uma introdução aos princípios da moral e da legislação**. Tradução de Luiz João Baraúna. 3. Ed. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

BERNAL PULIDO, Carlos. A migração do princípio da proporcionalidade pela Europa. **Libertas: Revista de Pesquisa em Direito**, Ouro Preto, v. 1, n. 2, p. 219-266, jul./dez. 2014.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Controle da Transparência na Contratação Pública no Brasil - o acesso à informação como forma de viabilizar o controle social da Administração Pública. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 49, p. 96-115, mai./ago. 2016.

BITTENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Interações entre direito fundamental à informação e democracia para o controle social: uma leitura crítica da LAI a partir da experiência dos portais de transparência dos municípios do Rio Grande do Sul. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 23, n. 3, p. 126-153, set./dez. 2018.

BOBBIO, Norberto. **Democracia e Segredo**. Organização Marco Revelli; tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

BOBBIO, Norberto. **O Filósofo e a Política**: antologia. Organização José Fernández Santillán. Tradução de César Benjamin e Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Qual Democracia?** Tradução de Marcelo Perine. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2010, p. 39.

BRACESCO, Ignacio M. Soba. El *Habeas Data* en el contexto de los derechos digitales y los “vulnerables” tecnológicos. Una tutela procesal diferenciada. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 24, n. 3, p. 77-95, set.-dez. 2019.

BRANDEIS, Louis D. What Publicity Can Do, Harper’s Weekly, 20 dez. 1913, reimpresso em BRANDEIS, Louis D. Other People’s Money and How The Bankers Use It, 1932.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: fev. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Busca de Pedidos e Respostas**. Disponível em: <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/SitePages/principal.aspx>. Acesso em: fev. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Histórico da LAI**. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/conheca-seu-direito/historico-da-lai>. Acesso em: Fev. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Informações Gerais sobre o Painel da Lei de Acesso à Informação**. Disponível em: <http://www.info.gov.br/lai-para-sic/guias-e-orientacoes/informacoes-gerais-sobre-o-painel-da-lei-de-acesso-a-informacao>. Acesso em: fev. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral Da União. **Relatórios Estatísticos**. Disponível em: [https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/relatorios\\_estatisticos.aspx](https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/relatorios_estatisticos.aspx). Acesso em: fev. 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm). Acesso em: fev. 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 2.134, de 24 de janeiro de 1997**. Regulamenta o art. 23 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2134.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2134.htm). Acesso em: fev. 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 2.295, de 4 de agosto de 1997**. Regulamenta o disposto no art. 24, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dispõe sobre a dispensa de licitação nos casos que possam comprometer a segurança nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2295.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2295.htm). Acesso em: set. 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 4.553, de 27 de dezembro de 2002**. Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4553.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4553.htm). Acesso em: fev. 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 9.690, de 23 de janeiro de 2019**. Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9690.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9690.htm). Acesso em: fev. 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm). Acesso em: fev. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: fev. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8159.htm). Acesso em: fev. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 9.883, de 7 de dezembro de 1999**. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9883.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9883.htm). Acesso em: ago. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 11.111, de 5 de maio de 2005**. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11111.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11111.htm). Acesso em: fev. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: fev. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 12.528, de 18 de novembro de 2011**. Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. Brasília, DF: Presidência da República, 2011a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12528.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12528.htm). Acesso em: fev. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 13.844, de 18 de junho de 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm). Acesso em: ago. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei n.º 4.895, de 1984**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário do Congresso Nacional, 06/12/1984. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCCD06DEZ1984.pdf#page=69>. Acesso em: fev. 2020.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Open Government Partnership - OGP**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/sinfleg/relatorio-de-gestao/saiba-mais-23>. Acesso em: fev. 2020.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Suspensão de Liminar nº 623/DF**. Ministro Presidente Ayres Britto. Brasília, 10 de julho. 2012. Disponível em:

[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/SL\\_623.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/SL_623.pdf). Acesso em: mar/2020.

BURKE, Peter. **A Fabricação do Rei**: a construção da imagem pública de Luís XIV. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993, p. 189.

CATANZARITI, Mariavittoria. *New arcana imperii*. **UC Berkeley: Center for the Study of Law and Society Jurisprudence and Social Policy Program**, dez. 2010. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/81g0030z>. Acesso em: jun. 2020.

CHAGAS, Claudia Maria de Freitas. **O dilema entre o acesso à informação e a intimidade**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

CIDH. **Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile**. 2006. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf). Acesso em: fev. 2020.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; FRANZONI, Júlia Ávila. Administração Pública e a nova Lei de Acesso à Informação. **Interesse Público - IP**, Belo Horizonte, ano 15, n. 79, p. 15-40, maio/jun. 2013.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Dimensões das Liberdades de Informação e de Expressão: elementos do discurso político. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJL]**, Joaçaba, v. 17, n. 1, p. 83-98, jan./abr. 2016.

CORINA, Yturbe. **Pensar la Democracia**: Norberto Bobbio. México, D.F.: UNAM, Instituto de Investigaciones Filosóficas, 2007.

DA COSTA, José Américo Martins. **Direitos Fundamentais: um déficit de legitimidade do STF no conflito entre a Privacidade e o Acesso à Informação**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

DAL RI JÚNIOR, Arno. O conceito de segurança nacional na doutrina jurídica brasileira: usos e representações do Estado Novo à ditadura militar brasileira (1935-1985). **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 525-543, jul./dez. 2013.

DEL NEGRI, André. **Discrecionalidade e Autoritarismo: o que fica oculto na decisão que impede o direito de informação?** Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

DEL NEGRI, André. **O Averso do Estado**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.

DEL NEGRI, André. **Segredo de Estado no Brasil**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

DIMOULIS, Dimitri. **Manual de Introdução ao Estudo do Direito**. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

FERNANDES, Ananda Simões. A reformulação da Doutrina da Segurança Nacional pela Escola Superior de Guerra no Brasil: a geopolítica de Golbery do Couto e Silva. **Antíteses**, vol. 2, n. 4, pp. 831-856, jul.-dez. de 2009.

FERRARI, Caroline Clariano; SIQUEIRA, Dirceu Pereira. O Direito à Informação como Direito Fundamental ao Estado Democrático. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, Bebedouro, vol. 4, n. 2, p. 124-153, 2016.

GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree. O princípio da publicidade e os abusos de poder político e econômico da democracia contemporânea. *In: Direito, informação e cultura: o desenvolvimento social a partir de uma linguagem democrática.* Maria Cecília Naréssi Munhoz e Emerson Gabardo (coords.). Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 149-171.

GINZBURG, Carlo. **Mitos, emblemas, sinais: morfologia e história.** Tradução de Federico Carotti. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

GONÇALVES, Eugênio Mattioli. Princípios da Razão de Estado em O Príncipe, de Nicolau Maquiavel. **Revista Filogênese.** Marília, SP. Vol. 3. 2010.

GRIMM, Dieter. Proporcionalidade na jurisprudência constitucional canadense e germânica. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, Belo Horizonte, v. 10, n. 34, p. 69-87, jan./jun. 2016.

GUERRERO, Omar. Tecnocracia Inc. In: HENRÍQUEZ, Haydée Ochoa; ESTÉVEZ, Alejandro M. (Coord.). **El Poder de los Expertos: para comprender la tecnocracia.** Universidad del Zulia, Venezuela: 2006.

HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

HESPANHA, António Manuel. **Cultura Jurídica Europeia: Síntese de um Milénio.** Coimbra: Almedina, 2012.

JARDIM, José Maria. A Lei de Acesso à Informação Pública: dimensões político-informacionais. **Revista Tendências da pesquisa brasileira em ciência da informação**, v. 5, n. 1, 2012.

KANTOROWICZ, Ernst H. Mysteries of State: an absolutist concept and its late medieval origins. **The Harvard Theological Review.** Vol. 48, n. 1, Jan., 1955.

LAURENTIIS, Lucas Catib de. **A Proporcionalidade no Direito Constitucional: origem, modelos e reconstrução dogmática.** Tese (Programa de Pós-Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

LIMA, Carolina Alves de Souza. Revoluções burguesas: contribuições para a conquista da cidadania e dos direitos fundamentais. **Unisul de Fato e de Direito: revista jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina**, [S.l.], v. 7, n. 12, p. 95-114, mar. 2016. ISSN 2358-601X. Disponível em:

<[http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/U\\_Fato\\_Direito/article/view/3588](http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/U_Fato_Direito/article/view/3588)>  
. Acesso em: 07 set. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.19177/ufd.v7e12201695-114>.

MAQUIAVEL, Nicolau. **Comentários Sobre a Primeira Década de Tito Lívio**. Tradução de Sérgio Bath. 3. ed. Brasília: Editora UNB, 1994.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Tradução de Lívio Xavier. São Paulo: Edipro, 2019. Livro Eletrônico.

MAROUBO, Felipe Pereira. Transparência, acesso à informação e Administração Pública: Êxitos e obstáculos do Poder Executivo Federal nos 30 anos da Constituição de 1988. *In: Transformações do direito administrativo: o estado administrativo 30 anos depois da constituição de 1988*. Daniel Wunder Hachem, Fernando Leal, José Vicente Santos de Mendonça (Org.). Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018.

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial - a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, ano 48, n. 1, jan-abr, pp. 42-78, 1997.

MARTINS, Paula Ligia. Acesso à Informação: um direito fundamental e instrumental. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 24, no 1, p. 233-244, jan/jun 2011.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Restrições ao Acesso à Informação *In: Acesso à informação pública*. Rafael Valim; Antonio Carlos Malheiros; Josephina Bacariça (in memoriam) (Coord.); prefácio Celso Antônio Bandeira de Mello; apresentação Marcus Vinicius Furtado Coêlho. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 162.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MORAIS, Fausto Santos de. A Caracterização da Proporcionalidade e do Balanceamento. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 18, n. 18, p. 292-313, jul./dez. 2015.

NOBEL FOUNDATION. **Markets with Asymmetric Information**. Disponível em: <https://www.nobelprize.org/uploads/2018/06/advanced-economicsciences2001.pdf>. Acesso em: mar. 2020.

OEA. **CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS**. Disponível em: [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm). Acesso em: fev. 2020.

OHLWEILER, Leonel Pires; CADEMARTORI, Sérgio Urquhart. **Do segredo à transparência na administração pública: os arcana imperii e o direito de acesso à informação**. Canoas: Ed. Unilasalle, 2018. Livro eletrônico. Disponível em:

<https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/books/article/view/5308/2366>. Acesso em: fev/2020.

ONU. **Assembleia Geral**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/conheca/como-funciona/assembleia-geral/>. Acesso em: fev. 2020.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**, p. 11. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: fev. 2020.

ONU. **Resolution 59 - Calling of an International Conference on Freedom of Information**, 1946. Disponível em: [https://undocs.org/en/A/RES/59\(I\)](https://undocs.org/en/A/RES/59(I)). Acesso em: fev. 2020.

ONU. **Rio 92**. 1992, p. 3. Disponível em: <https://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-4.htm>. Acesso em: fev. 2020.

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE. **Princípios Globais sobre Segurança Nacional e o Direito a Informação (Os Princípios de Tshwane)**. Disponível em: <https://www.justiceinitiative.org/uploads/f9b3f146-c00d-4657-b412-140f2eb5a694/tshwane-portuguese-20150209.pdf>. Acesso em: jul/2020.

ORWELL, George. **1984**. 29ª ed. Tradução de Wilson Velloso. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

PEIXOTO, Rodrigo Corrêa Diniz. **Memória social da Guerrilha do Araguaia e da guerra que veio depois**. Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas, v. 6, n. 3, p. 479-499, 2011.

PÉREZ GARCÍA, Ignacio Luis. La Seguridad Nacional *In*: ARAGUÀS GARCERÀ, Irene *et al.* **Los límites al derecho de acceso a la información pública**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2017.

PERLINGEIRO, Ricardo. **O livre acesso à informação, as inovações tecnológicas e a publicidade processual**. Revista de Processo, São Paulo, v. 203, p. 149-180, jan. 2012.

PERUCHIN, Marcelo Caetano Guazzelli. O princípio da proporcionalidade como ferramenta eficaz para a aferição da ilegitimidade da indevida restrição a direitos fundamentais, no âmbito do processo penal. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 218-229, 2015.

PIERANTI, Octavio Penna; CARDOSO, Fabio dos Santos; SILVA, Luiz Henrique Rodrigues da. Reflexões acerca da política de segurança nacional: alternativas em face das mudanças no Estado. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, pp. 29-48, 2007.

PINZANI, Alessandro. Democracia *versus* Tecnocracia: apatia e participação em sociedades complexas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 89, p. 135-168, 2013, p. 152, grifo



do autor. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452013000200006&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452013000200006&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: jun/2020.

REZENDE, Antônio Martinez de; BIANCHET, Sandra Braga. **Dicionário do Latim Essencial**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2014. Livro eletrônico.

RODRIGUES, Georgete Medleg. **Legislação de Acesso aos Arquivos no Brasil: um terreno de disputas políticas pela memória e pela história**. Acervo, Rio de Janeiro, v. 24, n.º 1, p. 257-286, jan/jun 2011.

RODRIGUES, Márcio Schorn; NASCIMENTO, Valéria Ribas do. A sociedade informacional em xeque: princípio da publicidade versus direito à intimidade e a lei 12.527/11. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 181-195, jul./dez. 2013.

ROMANO, Roberto. **Razão de Estado e Outros Estados da Razão**. São Paulo: Perspectiva, 2014.

ROURKE, Francis E. Secrecy in American Bureaucracy. **Political Science Quarterly**, vol. 72, n. 4, pp. 540-564, dez. 1957. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2146193>. Acesso em: jun/2020.

SALDANHA, Gustavo Silva. Trivium, aqui-segredos e pós verdades. **International Review Of Information Ethics**. Vol. 26. 12/2017. Disponível em: <http://www.i-r-i-e.net/inhalt/026/IRIE-26-Marx-12-2017-9.pdf>. Acesso em: jun/2020.

SALES, Ramiro Gonçalves. **O direito de acesso à informação pública administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

SALGADO, Eneida Desiree. **Lei de Acesso à Informação (LAI)**: comentários à Lei nº 12.527/2011 e ao Decreto nº 7.724/2012. Coleção Direito Administrativo positivo, vol. 33 - NOHARA, Irene Patrícia; MORAES FILHO, Marco Antônio Praxedes de (Coords.). São Paulo: Atlas, 2015.

SALGADO, Eneida Desiree; COUTO, Mariele Pena de. Uma proposta para o controle social: um olhar prospectivo sobre a transparência e a probidade. *In*: BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Claudia (Coord.). **Estado, direito e políticas públicas** - homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho: anais do seminário de integração do programa de pós-graduação em direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba: Íthala, 2014.

SALGADO, Eneida Desiree; VIOLIN, Tarso Cabral. Transparência e Acesso à Informação: o caminho para a garantia da ética na Administração Pública. *In*: Luiz Alberto Blanchet; Daniel Wunder Hachem; Ana Claudia Santano. (Org.). **Eficiência e Ética na Administração Pública**. Curitiba: Íthala, 2015.

SANTANO, Ana Claudia. A Publicidade, a Transparência e a Accountability no Desenvolvimento de Políticas Públicas e no Combate à Corrupção: uma aproximação conceitual *In*: BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel Wunder;

SANTANO, Ana Claudia (Coord.). **Eficiência e Ética na Administração Pública: Anais do Seminário Internacional** realizado no Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba: Íthala, p. 295-314, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang; MOLINARO, Carlos Alberto. Direito à Informação e Direito de Acesso à Informação como Direitos Fundamentais na Constituição Brasileira. **Revista da AGU**, v. 13, n. 42, 31 dez. 2014.

SHELLEY, Bruce L. **História do Cristianismo**: Uma obra completa e atual sobre a trajetória da igreja cristã desde as origens até o século XXI. Tradução de Giuliana Niedhardt. 1. ed. Rio de Janeiro: Thomas Nelson Brasil, 2018. Livro eletrônico.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2013.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros, 2009.

STUDART, Hugo. **Arcana Imperii e o desvendar do oculto**: O acessar das memórias dos sobreviventes e dos arquivos secretos da ditadura militar sobre a Guerrilha Rural no Brasil, 2018. Disponível em: [http://conti.derhuman.jus.gob.ar/2011/10/mesa\\_11/studart\\_mesa\\_11.pdf](http://conti.derhuman.jus.gob.ar/2011/10/mesa_11/studart_mesa_11.pdf). Acesso em: jul/2020.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Weber e a burocracia. **Revista Do Serviço Público**, v. 38(4), 1981. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/2328>. Acesso em: jun/2020.

TOLEDO, Carlos José Teixeira de. O segredo governamental e o direito de acesso à informação no Estado Democrático de Direito. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 67-68, pp. 1-293, jan./dez. 2008.

THIBES, Mariana Zanata. As formas de manifestação da privacidade nos três espíritos do capitalismo: da intimidade burguesa ao exibicionismo de si nas redes sociais. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 19, n. 46, p. 316-343, dez. 2017.

VALIM, Rafael. O Direito Fundamental de Acesso à Informação Pública. *In: Acesso à informação pública*. Rafael Valim; Antonio Carlos Malheiros; Josephina Bacariça (in memoriam) (Coord.); prefácio Celso Antônio Bandeira de Mello; apresentação Marcus Vinicius Furtado Coêlho. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

VÉLEZ RENDÓN, Juan Carlos. Modernización del Estado y administración pública: entre la burocratización y la tecnocracia. **Estudios Políticos**, n. 06, 1995. Disponível em: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/15667>. Acesso em: jun/2020. “[...] el aparato administrativo cumple la función esencial de mediar entre la sociedad y el Estado”.

ZANCANER, Weida. Princípios informadores da Lei de Acesso à informação. *In: Direito Público no Mercosul*: Intervenção estatal. Romeu Felipe Bacellar Filho;

Daniel Wunder Hachem. (Org.). Direitos Fundamentais e Sustentabilidade. Belo Horizonte: Fórum, p. 339-341, 2013.

ZEPEDA, Jesús Rodríguez. **Estado y Transparencia**: un paseo por la filosofía política. Cuadernos de transparencia. 5a. ed. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). México, D.F., 2008.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora UnB, 2004.

WOLFERS, Arnold. National Security as an ambiguous symbol. **Political Science Quarterly**, Vol. 67, n.º 4, December 1952.

## ANEXO A – PEDIDO DE ACESSO AO COMANDO DA MARINHA

Cópia digitalizada e integral do Contrato nº 40000/2009-009/00 - Pedido 6050200093820..  
25/04/2017 - Acesso Negado

### Dados do Pedido

Órgão Destinatário: CMAR – Comando da Marinha  
Especificação da Decisão: Informação sigilosa de acordo com legislação específica  
Assunto do Pedido:  
Subassunto do Pedido:  
Link Detalhes: [http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/\\_layouts/15/DetallePedido/DetallePedido.aspx?n](http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/_layouts/15/DetallePedido/DetallePedido.aspx?n)

---

Pergunta 25/04/2017	solicito-lhes cópia digitalizada e integral do Contrato nº 40000/2009-009/00, firmado entre a empresa CONSTRUTO NORBERTO ODEBRECHT S/A, CNPJ 15.102.288/0001-82 e o MINISTÉRIO DA DEFESA. Órgão Superior: 5200 MINISTERIO DA DEFESA Órgão Subordinado: 52131 - COMANDO DA MARINHA Unidade Gestora Emitente: 74000 COORD-GERAL PROG. DESENV. SUBMAR. NUCLEAR
------------------------	---

---

Resposta 15/05/2017	Prezada Senhora, Participo que os contratos atinentes ao Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) são sigilosos, em conformidade com o disposto no art. 1º do Decreto nº 2.295/1997, combinado com o § 1º do art. 7º da Lei 12.527/2011 (LAI). De acordo com o art. 36 da LAI, as informações sigilosas oriundas de tratados internacionais devem atender às normas e recomendações constantes nos referidos instrumentos. Nesse contexto, cumpre informar que o art. 7º, do Decreto Legislativo nº 128, de 8 de abril de 2011, e promulgado pelo Decreto nº 8.630, de 30 de dezembro de 2015, que aprovou o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa na Área de Submarinos, estabelece que as Partes devem manter sigilo das informações produzidas ou trocadas no âmbito do referido Acordo, observando, ainda, o Acordo de Segurança Relativo à Troca de Informações de Caráter Sigiloso entre Brasil e França, assinado em 2 de outubro de 1974. Em decorrência desse Ato Internacional, foi celebrado o Contrato nº 40000/2009-009/00, cuja cópia digitalizada foi solicitada pela Requerente, que trata de assunto sigiloso ligado a Projeto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico de Segurança Nacional. Assim sendo, participo a impossibilidade de conceder o acesso à informação solicitada, uma vez que o fornecimento de documentos ou cópias de tais contratos contraria as disposições do referido Acordo de Segurança Relativo à Troca de Informações de Caráter Sigiloso. Por fim, informo que, nos termos do art. 21 do Decreto nº 7.724/2012, eventual recurso sobre esta resposta poderá ser dirigido ao Chefe do Estado-Maior da Armada, no prazo de 10 dias, a contar da data desta resposta. Cordialmente, Serviço de Informações ao Cidadão da Marinha do Brasil Extrato do Decreto nº 2.295/1997: Art. 1º Ficam dispensadas de licitação as compras e contratações de obras ou serviços quando a revelação de sua localização, necessidade, característica do seu objeto, especificação ou quantidade coloque em risco objetivos da segurança nacional, e forem relativas à: I - aquisição de recursos bélicos navais, terrestres e aeroespaciais; II - contratação de serviços técnicos especializados na área de projetos, pesquisas e desenvolvimento científico e tecnológico; III - aquisição de equipamentos e contratação de serviços técnicos especializados para a área de inteligência. Parágrafo único. As dispensas de licitação serão necessariamente justificadas, notadamente quanto ao preço e à escolha do fornecedor ou executante, cabendo sua ratificação ao titular da pasta ou órgão que tenha prerrogativa de Ministro de Estado. Extrato Lei nº 12.527/2011: Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: 1º O acesso à informação previsto no caput não compreende as informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Art. 36. O tratamento de informação sigilosa resultante de tratados, acordos ou atos internacionais atenderá às normas e recomendações constantes desses instrumentos. Extrato do Decreto-Legislativo nº 128/2011: 7. As Partes deverão manter sigilo das informações produzidas ou trocadas no âmbito do Acordo, conforme disposto no artigo 5, bem como as disposições do Acordo de Segurança Relativo à Troca de Informações de Caráter Sigiloso entre Brasil e França, assinada em 1974. Extrato do Decreto nº 7.724/2012: Art. 21 - No caso de negativa de acesso à informação ou de não fornecimento das razões da negativa do acesso, poderá o requerente apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, à autoridade hierarquicamente superior à que adotou a decisão, que deverá apreciá-lo no prazo cinco dias, contado da sua apresentação.
------------------------	--

---

**ANEXO B – RESPOSTA DO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL****SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
MJ - DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL  
SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO – Brasília**

Mensagem eletrônica n.º 027/2016-SIC/DIREX/DPF

**Prezado Senhor,**

1. Trata-se de requerimento de informação protocolado no e-SIC formulado nos seguintes termos:

*“... Gostaria de saber o número de funcionários terceirizados pelo DPF, que trabalham nos aeroportos, em que a Polícia Federal está presente...”*

2. Com relação ao seu requerimento nos termos da Lei 12.527/2011, esclareço que a informação solicitada foi classificada como reservada conforme o Termo de Classificação de Informação n.º 01/2012 – DGP/DPF, amparado pelo Art 23 da Lei n.º 12.527/2011.

3. Outrossim, informo que o Departamento de Polícia Federal se serve da terceirização, para execução de serviços como vigilância, recepcionista, telefonista, limpeza e conservação, copeiragem, suporte técnico em TI, manutenção predial, dentre outros, não afeitos às atribuições de servidores policiais ou administrativos.

4. Por fim, comunica-se que, em caso de indeferimento, cabe recurso ao Sr. Diretor-Geral de Polícia Federal no prazo de 10 (dez) dias contados da ciência desta resposta, o qual pode ser apresentado, via internet, pelo e-SIC ([www.acessoainformacao.gov.br/sistema](http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema)).

Atenciosamente,

Brasília, 02 de fevereiro de 2016.

SIC-DIREX

## ANEXO C – RESPOSTA DO MINISTÉRIO DA DEFESA

Resposta à LAI nº 60143.003422/2020-96

Questão: Solicito a informação do quantitativo de militares que estiveram "deslocados" para cuidar da segurança do evento Copa do Mundo 2014, bem como se houve o pagamento de algum adicional, gratificação, auxílio ou qualquer outra rubrica em função do evento.

Resposta

a) Quanto ao quantitativo de militares “deslocados” para cuidar da segurança do evento Copa do Mundo 2014

Sede	Efetivo “deslocado”	Obs
Salvador/BA	850 militares	Efetivo aproximado
Recife/PE	1200 militares	
Fortaleza/CE	660 militares	
Natal/RN	450 militares	
Manaus/AM	450 militares	
Porto Alegre/RS	1200 militares	
São Paulo/SP	Não consta nos relatórios existentes no COTER, a quantidade de militares deslocados para a cidade sede em questão, porém existe a menção, por Organização Militar, de tropas que compuseram o efetivo empregado	
Belo Horizonte/MG		
Cuiabá/MT		
Rio de Janeiro/RJ		
Curitiba/PR		
Brasília/DF		

b) Quanto ao “pagamento de algum adicional, gratificação, auxílio ou qualquer outra rubrica em função do evento”, foi autorizado o pagamento de gratificação de representação expressa na Diretriz Operacional Militar nº 05/2012 de 24 de setembro de 2012 em consonância com a Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001.

**ANEXO D – RESPOSTA DO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL****SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
MJSP - POLÍCIA FEDERAL  
SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO – Brasília**

Mensagem Eletrônica n.º 1549/2020-SIC/DIREX/PF

**Prezado(a) Senhor(a),**

1. Trata-se de requerimento de informação protocolado no e-SIC formulado nos seguintes termos:

*"... Solicito a informação do quantitativo de Policiais Federais que estiveram "deslocados" para cuidar da segurança do evento Copa do Mundo 2014, bem como se houve o pagamento de algum adicional, gratificação, auxílio ou qualquer outra rubrica em função do evento...."*

2. Com relação ao seu requerimento nos termos da Lei 12.527/2011, informo que na Operação Copa do Mundo 2014 houve a mobilização de 6.610 servidores da Polícia Federal (policiais e administrativos) em 15 Estados sendo 4.410 efetivo próprio e 2.200 recrutados de outras unidades da Polícia Federal.

3. Quanto ao pagamento de adicional, gratificação ou auxílio, informo que os servidores públicos federais fazem jus à percepção de diárias que são concedidas por dia de afastamento da sede do serviço e destinam-se a indenizar o servidor por despesas extraordinárias com pousada, alimentação e locomoção urbana.

4. Por fim, comunica-se que, em caso de indeferimento, cabe recurso ao Sr. Diretor-Geral de Polícia Federal no prazo de 10 (dez) dias contados da ciência desta resposta, o qual pode ser apresentado, via internet, pelo e-SIC ([www.acessoinformacao.gov.br/sistema](http://www.acessoinformacao.gov.br/sistema)).

Atenciosamente,

Brasília, 28 de outubro de 2020.

SIC-DIREX



# ANEXO E – RESPOSTA DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL

Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

<https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/DetalleManifestacao.a...>

[CORONAVÍRUS \(COVID-19\) \(HTTP://WWW.SAUDE.GOV.BR/CORONAVIRUS\)](http://www.saude.gov.br/coronavirus)

[ACESSO À INFORMAÇÃO \(HTTP://WWW.ACESSOAINFORMACAO.GOV.BR\)](http://www.acessoainformacao.gov.br)

[PARTICIPE \(HTTPS://\)](https://)

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

## Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (..) /Principal.aspx)



RICARDO JOSE FEITEN (./Login/Logout.aspx)

Usuário

Sua sessão expira em: 25:00 minutos

### Consultar Manifestação

**Teor**

**Fale aqui**  
Solicito a informação do quantitativo de Policiais Rodoviários Federais que estiveram "deslocados" para cuidar da segurança do evento Copa do Mundo 2014, bem como se houve o pagamento de algum adicional, gratificação, auxílio ou qualquer outra rubrica em função do evento.

**Anexos Originais**  
Não foram encontrados registros.

**Manifestação**

**Tipo de manifestação**  
Acesso à Informação

**Número**  
08198.030833/2020-07

**Esfera**  
Federal

**Órgão destinatário**  
DPRF – Departamento de Polícia Rodoviária Federal

**Serviço**  
-

**Órgão de interesse**  
-

**Assunto**  
Acesso à informação

**Subassunto**  
-

**Tag**  
-

**Data de cadastro**  
07/10/2020

**Prazo de atendimento**  
06/11/2020

**Situação**  
Concluída

**Registrado por**  
RICARDO JOSE FEITEN

**Modo de resposta**  
Pejo sistema (com avisos por email).

**Canal de entrada**  
Internet

**Respostas e históricos de ações**

Publicação	Tipo	Respondente	Responsável	Decisão	Especificação da Decisão	Destinatário Recurso 1º	Prazo para recorrer



Publicação	Tipo	Respondente	Responsável	Decisão	Especificação da Decisão	Destinatário Recurso 1º	Prazo para recorrer
06/11/2020 19:21	Resposta Conclusiva	Selma Cezar Dias	Seção de Concessão de Diárias e Passagens	Acesso Parcialmente Concedido	Parte da informação é sigilosa de acordo com legislação específica	Diretoria de Administração	19/11/2020

**Texto**

Em resposta a manifestação, que solicita resposta quanto ao número de Policiais Rodoviários Federais deslocados durante evento da Copa do Mundo de 2014, informo que, no que tange ao quantitativo de Policiais, tal pesquisa encontra-se protegida por sigilo, conforme informações constantes no portal da transparência, por se tratar de informação atinente à segurança nacional.

Considerando que a solicitação de informação se limita a requerer o quantitativo de Policiais Rodoviários Federais que estiveram "deslocados" para cuidar da segurança do evento Copa do Mundo 2014, bem como se houve o pagamento de algum adicional, gratificação, auxílio ou qualquer outra rubrica em função do evento, informamos ao solicitante que todo servidor que se deslocou a serviço da localidade onde tem exercício para outro ponto do território nacional para atuar na Copa do Mundo de 2014 fez jus à percepção de diárias segundo as disposições do Decreto nº 5.992, de 19 de dezembro de 2006.

**Anexos**

**Histórico de ações**

Data/Hora	Ação	Responsável	Informações Adicionais
07/10/2020 15:32	Cadastro	RICARDO JOSE FEITEN	Registro dos dados da manifestação
27/10/2020 17:21	Prorrogação	Selma Cezar Dias	Resposta de manifestação prorrogada de 27/10/2020 para 06/11/2020
06/11/2020 19:21	Registro Resposta	Selma Cezar Dias	Resposta Conclusiva

**Encaminhamentos**

Não foram encontrados registros.

**Prorrogações**

Data/Hora	Prazo Original	Novo Prazo	Responsável	Motivo	Justificativa
27/10/2020 17:21	27/10/2020 23:59	06/11/2020 23:59	SIC	Análise da competência para reencaminhamento da informação	Prezado senhor, Recebemos seu pedido de informação de nº 08198.030833/2020-07. Para responder sua solicitação, de acordo com o previsto no art. 11, parágrafo 2o da Lei 12.527/11, necessitamos de prazo adicional. Por esta razão, informamos que o prazo de resposta será prorrogado em 10 dias adicionais, devido a necessidade de reencaminhar para outra área. Agradecemos a sua compreensão e comunicamos que, caso a resposta seja disponibilizada antes do prazo estabelecido, ela será imediatamente enviada.

**Respostas as pesquisas de satisfação**

Não foram encontrados registros.

[Voltar à Página Inicial](#)
[Responder Pesquisa](#)
[Recorrer em 1ª Instância](#)
[Imprimir](#)

[Voltar ao Topo](#) ^

## ANEXO F – RESPOSTA DO GSI/ABIN

Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/DetalheManifestacao.a...

CORONAVÍRUS (COVID-19) (HTTP://WWW.SAÚDE.GOV.BR/CORONAVIRUS) | ACESSO À INFORMAÇÃO (HTTP://WWW.ACESSOAINFORMACAO.GOV.BR) | PARTICIPE (HTTPS://...)

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

**Fala.BR** - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (..) /Principal.aspx)

RICARDO JOSE FEITEN (..) /Login/Logout.aspx) **Usuário**  
Sua sessão expira em: 29:29 minutos

### Consultar Manifestação

**Teor**

**Fale aqui**  
Solicito acesso ao documento 00091.019359/2012-21 que consta como desclassificado, bem como o termo de classificação;  
  
Se houve nova classificação, que seja encaminhado este novo termo.

**Anexos Originais**  
Não foram encontrados registros.

**Manifestação**

**Tipo de manifestação**  
Acesso à Informação

**Número**  
00077.000998/2020-19

**Esfera**  
Federal

**Órgão destinatário**  
GSI-PR – Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República

**Serviço**

**Órgão de interesse**

**Assunto**  
Outros em Defesa Nacional

**Subassunto**

**Tag**

**Data de cadastro**  
11/04/2020

**Prazo de atendimento**  
14/05/2020

**Situação**  
Concluída

**Registrado por**  
RICARDO JOSE FEITEN

**Modo de resposta**  
Pelo sistema (com avisos por email).

**Canal de entrada**  
Internet

**Respostas e históricos de ações**

**Respostas**

Publicação	Tipo	Respondente	Responsável	Decisão	Especificação da Decisão	Destinatário Recurso 1º	Prazo para recorrer
------------	------	-------------	-------------	---------	--------------------------	-------------------------	---------------------

Publicação	Tipo	Respondente	Responsável	Decisão	Especificação da Decisão	Destinatário Recurso 1º	Prazo para recorrer
14/05/2020 14:56	Resposta Conclusiva	Francismar Ribeiro Martins	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	Acesso Negado	Informação sigilosa de acordo com legislação específica		25/05/2020

**Texto** Prezado Cidadão, Em atenção ao pedido de acesso à informação cadastrado sob o NUP: 00077.000998/2020-19, esclarecemos que o documento cujo acesso foi solicitado é resguardado por sigilo específico, nos termos do Art. 9ºA da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e do art. 22 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Além disso, referido documento contém referência a ações por parte de país estrangeiro em áreas de grande sensibilidade, o que pode comprometer as relações bilaterais. A Controladoria-Geral da União (CGU) já firmou entendimento de que o acesso à informação que possa fragilizar as relações internacionais do País vai de encontro ao interesse público e seria desarrazoado. É o que se extrai da leitura do precedente abaixo transcrito: "35. Neste Interim, o pedido se apresenta em desconformidade com o interesse público do Estado em prol da sociedade, uma vez que a suscetibilização das relações internacionais é, indubitavelmente, contrária ao interesse público e à política de cooperação internacional, motivo pelo qual, é possível concluir que o pedido se apresenta como desarrazoado. NUP 60502.001373/2016-44". Diante do exposto, o acesso às informações solicitadas não poderão ser fornecido por estar protegido por sigilo específico e em razão de sua desarrazoabilidade. Quando da implementação, pela Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), dos decretos regulamentadores da LAI, e com o objetivo de atender a seus requisitos, foram gerados Número Único de Protocolo (NUP) para os documentos classificados, produzidos em datas anteriores a essa lei. Esses documentos, classificados à luz de legislação anterior, não possuíam NUP; os seus NUP foram gerados automaticamente, por rotina preparada pelo setor de tecnologia, com o objetivo de adequá-los à nova legislação. Nesse processo não foram produzidos termos de classificação da informação (TCI), uma exigência posterior à produção de tais documentos. O documento solicitado pelo requerente se encontra nessa situação. Ele foi produzido em data anterior à LAI, quando inexistia exigência da produção do TCI. O documento solicitado, portanto, não possui termo de classificação. Salientamos que, de acordo com o art. 15 da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e com o art. 23 do Decreto nº 7.724/2012, há a possibilidade de recurso no prazo de 10 (dez) dias, que deve ser encaminhado ao Assessor Militar do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. As informações acima foram disponibilizadas pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Atenciosamente, Serviço de Informações ao Cidadão Palácio do Planalto - <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acesso-a-informacao/servico-de-informacao-ao-cidadao>

#### Anexos

#### Histórico de ações

Data/Hora	Ação	Responsável	Informações Adicionais
11/04/2020 12:06	Cadastro	RICARDO JOSE FEITEN	
13/04/2020 09:35	Análise	Francismar Ribeiro Martins	
29/04/2020 21:02	Prorrogação	Francismar Ribeiro Martins	
14/05/2020 14:56	Registro Resposta	Francismar Ribeiro Martins	
27/10/2020 09:33	Resposta a Pesquisa	RICARDO JOSE FEITEN	Referente a resposta conclusiva de 14/05/2020 14:56:09

#### Encaminhamentos

Não foram encontrados registros.

#### Prorrogações

Data/Hora	Prazo		Responsável	Motivo	Justificativa
	Original	Novo Prazo			
29/04/2020 21:02	04/05/2020 23:59	14/05/2020 23:59	SIC	Outros motivos	Prezado Cidadão, Tendo em vista a necessidade de prazo suplementar para análise do pedido de informação NUP 00075.000998/2020-19, informamos que será prorrogado por 10 (dez) dias o prazo para resposta, conforme disposto no art. 11, §2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e no art. 16 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Atenciosamente, Serviço de Informações ao Cidadão Palácio do Planalto <a href="https://www.gov.br/planalto/pt-br/acesso-a-informacao/servico-de-informacao-ao-cidadao">https://www.gov.br/planalto/pt-br/acesso-a-informacao/servico-de-informacao-ao-cidadao</a>

#### Respostas as pesquisas de satisfação

Data/Hora	Referência	Respostas
-----------	------------	-----------

Data/Hora	Referência	Respostas
27/10/2020 09:33	14/05/2020 14:56	<b>A justificativa para o não fornecimento da informação foi satisfatória? 1</b> <b>A resposta fornecida foi fácil de compreender? Muito difícil de compreender</b> <b>Você está satisfeito(a) com o atendimento prestado? 😞 Muito Insatisfeito</b> <b>Deixe aqui seu comentário: Após a prorrogação de prazo, sem motivação consistente, o prazo não foi atendido.</b>

[🏠 Voltar à Página Inicial](#)[🖨️ Imprimir](#)[Voltar ao Topo ^](#)