

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
FACULDADE DE DIREITO

RICARDO VIDOTTO MONTEIRO

**UMA ANÁLISE DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E SUA
REPERCUSSÃO NA JURISPRUDÊNCIA**

CURITIBA
2015

RICARDO VIDOTTO MONTEIRO

**UMA ANÁLISE DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E SUA
REPERCUSSÃO NA JURISPRUDÊNCIA**

**Monografia apresentada como
requisito parcial para obtenção do grau
de bacharel do Curso de Direito, Setor
de Ciências Jurídicas, Universidade
Federal do Paraná.**

Orientador: Prof. Dr. Emerson Gabardo

CURITIBA

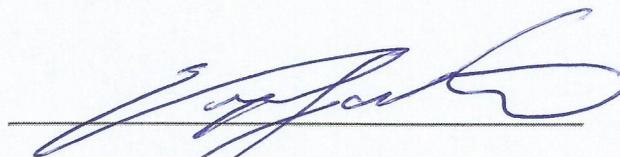
2015

TERMO DE APROVAÇÃO

RICARDO VIDOTTO MONTEIRO

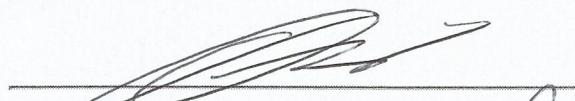
Uma análise da Lei de Acesso à Informação e sua Repercussão na Jurisprudência

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

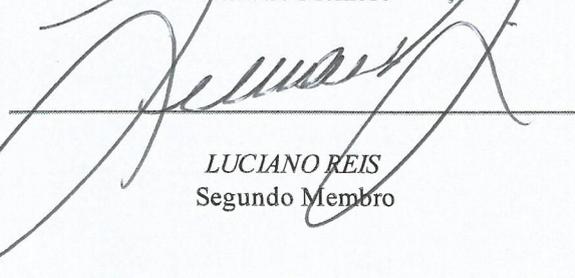


EMERSON GABARDO
Orientador

Coorientador



ENEIDA DESIREE SALGADO - *Direito Público*
Primeiro Membro



LUCIANO REIS
Segundo Membro

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, gostaria de manifestar gratidão à Universidade Federal do Paraná, berço e fonte de minha motivação, transformação e de intercâmbio de conhecimentos. Isso devido ao competentíssimo corpo docente que essa instituição possui, logo, gostaria de cumprimentar a todos os professores da UFPR por tanta dedicação desprendida, individualizando esse agradecimento a pessoa do professor Emerson Gabardo. Essa reverência ao professor Emerson se faz importante tendo em vista que foi com ele, no ano de 2013, que aprendi a apreciar intensamente o Direito Administrativo e decidi a esse ramo do Direito dedicar minha vida profissional. Então, ao mestre, meu muito obrigado por tanta seriedade e prontidão no decorrer deste trabalho, além de me instigar e ensinar o que há de ser a principal ferramenta de meu ofício.

Posteriormente, agradeço toda a minha família. Aires da Silva Monteiro, meu pai, por me ensinar a viver intensamente feliz, de maneira humilde, e a assumir as responsabilidades da vida. Minha mãe, Maria da Penha Vidotto Monteiro, agradeço pela dedicação em educar-me sempre com muito amor e carinho. À minha mãe, devo o que considero, talvez, minha maior qualidade, que é viver sempre positivamente, independentemente do que aconteça, resistente a todas as dificuldades e obstáculos. Outra importante saudação que se faz necessária ainda nesse patamar, porque a qualifico como minha segunda mãe, é para minha tia, Vera Lúcia da Silva Monteiro, a quem eu devo agradecer por tanto afeto e consideração que tem pela minha pessoa, desde minhas primeiras horas de vida, sou grato por tanto amor. A meus irmãos, Giselli Vidotto Monteiro e Aires da Silva Monteiro Júnior, eu devo préstimos por terem me concedido tantas horas de lazer e momentos inesquecíveis, além de me ensinarem, desde cedo, a dividir, partilhar e ser altruísta.

Por fim, não poderia deixar de prestar homenagem e agradecer a minha fiel companheira e esposa, Rafaela Zem. Agradeço pelo esforço em revisar e criticar o texto e o conteúdo do trabalho. Sou grato por me acompanhar e ser minha testemunha de vida, e, acima de tudo, por cuidar de mim, atenciosamente, e comigo planejar os demais projetos de vida que ainda temos de percorrer.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1. DADOS GERAIS DA PESQUISA.....	96
TABELA 2. PESSOAS FÍSICAS IMPETRANTES DA LAI.....	115

SUMÁRIO

RESUMO	vi
ABSTRACT	vii
PRÓLOGO	1
INTRODUÇÃO	4
CAPÍTULO 1 – INFLUÊNCIAS SOBRE A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO	6
1.1. PRECEDENTE CONSTITUCIONAL DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO– PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA	8
1.1.1. FUNDAMENTO POLÍTICO DO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA	10
1.1.2. FUNDAMENTO JURÍDICO DO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA	17
1.2. PRECEDENTE CONSTITUCIONAL DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO– PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE	20
1.3. PRECEDENTES INFRACONSTITUCIONAIS DA LEI DE ACESSO	28
CAPÍTULO 2 – ASPECTOS GERAIS DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO	31
2.1. ÁREA DE ABRANGÊNCIA DA LAI	34
2.2. O OBJETO E O PROCEDIMENTO DO PEDIDO DE INFORMAÇÕES	42
2.3. O PROCEDIMENTO RECURSAL.....	46
2.4. A RESPONSABILIZAÇÃO TRAZIDA PELA LAI	49

CAPÍTULO 3 – O SIGILO NA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO	53
3.1. ASPECTOS GERAIS SOBRE O SIGILO	55
3.2. TIPOS DE SIGILO	60
3.3. CLASSIFICAÇÃO DA INFORMAÇÃO QUANTO AOS GRAUS DE SIGILO ...	65
3.4. PROCEDIMENTO DO AGENTE PÚBLICO FRENTE À IMPOSIÇÃO DO SIGILO	70
CAPÍTULO 4 – ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DA LAI.....	74
4.1. METODOLOGIA UTILIZADA NA PESQUISA	75
4.2. DADOS LEVANTADOS	77
4.3. CASOS DE NEGATIVA DE ACESSO À INFORMAÇÃO	88
CONSIDERAÇÕES FINAIS	117
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	121

RESUMO

O presente trabalho analisa aspectos gerais referentes à recente Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011). Este mandamento legal elevou a obrigatoriedade de transparência pública a um índice jamais visto na história brasileira. Seu grande objetivo é o de regulamentar os procedimentos a serem seguidos pelos entes a ela sujeitos. A LAI atua de forma a promover o máximo de acesso às informações públicas, com fins claros em concretizar uma antiga exigência constitucional. Por ser uma lei de abrangência nacional, vincula toda Administração Pública, direta e indireta (com ressalvas), e alguns particulares, a respeitarem a máxima da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção. Aliás, o sigilo passa a ter previsões mínimas e expressas de sua incidência no caso concreto, pois a LAI traz as situações excepcionais em que a divulgação da informação pode ser restringida. Por fim, como um último tópico, a pesquisa jurisprudencial tem o compromisso de revelar como funciona a Lei de Acesso à Informação, junto a seus variados efeitos jurídicos, nos principais Tribunais de Justiça do país.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação. Transparência. Publicidade. Administração Pública. Pesquisa jurisprudencial.

ABSTRACT

This study analyzes the general aspects regarding to recent Law of Information Access (Law nº 12.527/2011). This legal commandment increased the mandatory public transparency at a level never seen before in Brazilian history. Its main objective is to regulate the procedures to be followed by the entities subject to it. The Law nº 12.527/2011 acts to promote maximum access to public information with clear purpose of achieving an old constitutional requirement. Because it is a nationwide law, it links all Public Administration, direct and indirect (with caveats), and some private individuals, for all of them to respect the publicity as a general rule and the secrecy as an exception. In fact, secrecy gets to have minimum and expressed acceptance of its incidence in real situation because this law brings exceptional situations in which disclosure of information may be restricted. Finally, as a last topic, a jurisprudential search has the commitment to reveal how the Law of Information Access works with its many legal effects, in the main brazilians Courts of Justice.

Key words: Information Access Act – Transparency – Publicity - Public Administration – Jurisprudential search

PRÓLOGO

O Direito Administrativo tem a capacidade de reunir instrumentos legítimos para realizar verdadeiras transformações na sociedade, porque é justamente nele que se concentram os princípios e as regras que fazem com que o Poder Público realize a vontade geral da população. Exatamente, nesse justo contexto, veio a motivação em conhecer e trabalhar com a Lei de Acesso à Informação.

Meu primeiro contato com a temática aconteceu enquanto estudava uma disciplina optativa, no ano de 2014, com o professor Emerson Gabardo, sobre as reformas administrativas do Estado. Um dos pontos a serem estudados, foi precisamente a apresentação da Lei de Acesso, através da leitura do primeiro capítulo da obra de Juliano Heinen.¹

Já nessa breve proximidade com a lei, senti como era impactante esse instrumento legal em sua vontade de produzir grandes transformações nas relações jurídico-administrativas entre a população e o Estado. No momento em que os cidadãos passam a *conhecer* as atividades administrativas desempenhadas pelo Poder Público, eles, também, podem *opinar* por melhores gestões a satisfazer, plenamente, suas vontades ou, ainda, *controlar* essas atividades prestadas em seu nome. Com isso, tem-se, por consequência, uma intensificação da *participação popular* que é capaz de dar uma nova posição aos cidadãos, de forma mais ativa, fazendo com que eles passem a ser sujeitos não tão apenas recipientes das políticas públicas, mas colaboradores na construção de uma nova sociedade.

Impressionou-me, ainda, perceber a potencialidade com que a LAI atinge todas as pessoas ao longo de nosso vasto território nacional. A LAI simplesmente veio servir a toda sociedade brasileira, podendo o indivíduo, seja quem for e no local em que estiver, impetrar pedidos de acesso hábeis a obter dados públicos de qualquer estrutura administrativa do Estado.

Por se tratar de tema novo, a intenção do trabalho foi abordar aspectos gerais sobre a Lei de Acesso à Informação, dando algumas poucas impressões pessoais sobre eventuais desarmonias ou desacordos encontradas no texto legal

¹ HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 11-56.

em foco. Além disso, com o mesmo objetivo, foi coletado o posicionamento de diversos autores a respeito, exemplificando neste momento, a obra “Comentários à Lei de Acesso à Informação”, do autor Juliano Heinen, que exerceu papel estruturante neste trabalho.

Com grande curiosidade em saber como se davam as aplicações da LAI, nos tribunais do país, e se se concretizavam os esperançosos encargos trazidos por essa Lei, foi realizada uma pesquisa jurisprudencial. Nessa análise, tentei descobrir quais são os efeitos jurídicos da utilização desse instrumento legal e se os resultados obtidos exercem valorações positivas ou negativas no mundo fático.

Embora tenha despendido uma preocupação com a estruturação da monografia de forma harmônica e equilibrada nas proposições capitulares dispostas, não restringi certos conteúdos julgados importantes. Assim, certos pontos resultaram em ser mais extensos do que outros, isso a depender da complexidade e das interações com outros temas que cada tratativa representou.

Exemplo a respeito é o ajuste dado ao tópico investigado sobre o princípio da transparência (1.1). Essa parte do trabalho foi a única proposição em que lhe foi empregada uma terceira subdivisão, tendo em vista a intenção de trabalhar dois grandes fundamentos correlacionados ao princípio da transparência: o (1.1.1.) político e o (1.1.2) jurídico. O primeiro, com uma fundamentação intimamente relacionada à ideia de democracia; em outras palavras, com o propósito de relacionar a transparência pública com as ideias democráticas, abrindo chance ao cidadão para passar a ter *conhecimento* da forma que atua o Poder Público, para então poder *fiscalizar* e *controlar* suas ações. O segundo ponto integra mais restritamente as reflexões jurídicas do tema, enaltecendo a construção constitucional e legal a respeito.

Assim, com o intuito de extravasar a transparência no âmbito da Administração Pública brasileira, a LAI aparece como um robusto mecanismo de remediar o sigilo. Ideia semelhante à já demonstrada na proposta de Platão, segundo a qual, numa análise dual entre os efeitos da publicidade e da obscuridade, o poder que oculta corrompe, o poder que transparece é justo e temperado, e o poder que é invisível não legitima.²

² Como no contexto do “Mito de Gíges”, na obra A República (Livro II). Encontrado em PLATÃO. A República, pg. 56-58. Encontrado em: <http://www.eniopadilha.com.br/documentos/Platao_A_Republica.pdf>. Acessado em: 09/12/15.

Portanto, o obscuro desde há muito tempo foi associado a possíveis situações de injustiça ou deturpação. Naturalmente o homem tende a esconder seus atos imoderados e a mostrar suas boas atitudes, seja por vergonha ou mesmo para ser aceito num determinado grupo. Pode-se dizer que a invisibilidade tem o mesmo reflexo para a Administração Pública. Segundo Kant, todas as ações relativas ao direito de outros homens, cuja máxima não é suscetível de se tonar público, são injustas.³

Como última colocação, concluo que a pesquisa monográfica desenvolvida foi de grande satisfação pessoal. Adquiri muito conhecimento em todo o processo de incremento deste trabalho, não só porque o tema é promissor de verdadeiras transformações sociais, mas também porque a transparência pode servir como acessório complementar de consagração positiva de inúmeros interesses legítimos.

³ KANT, Immanuel. *A paz Perpétua Um projecto filosófico* (Apêndice II). Tradução Artur Morão. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2008, p. 46. Encontrado em: <http://www.lusosofia.net/textos/kant_immanuel_paz_perpetua.pdf>. Acessado em: 09.12.15.

INTRODUÇÃO

A Lei nº 12.527/11, chamada de *Lei de Acesso à Informação* (LAI), tem a ambição de produzir grandes mudanças no sistema jurídico brasileiro, quanto ao tema do direito à informação. Não veio para inovar o ordenamento, pois a matéria há muito tempo está prevista no texto constitucional, mas a LAI pode servir como utensílio hábil a elevar os contornos da transparência e da publicidade na Administração Pública a patamares nunca visto no Brasil.

A Lei de Acesso inaugurou novas ferramentas que fomentam a estreia do administrado em condição mais ativa no controle do Estado, que agora passa a ser mais visível. Assim, indivíduos comuns, antes meros destinatários de políticas públicas, passam a ser cidadãos ativos no controle estatal, aumentando significativamente a oportunidade de acesso, qualitativo e quantitativo, aos dados públicos.

No primeiro capítulo deste trabalho, será abordado o cenário jurídico anterior à formação da Lei de Acesso. Alguns tópicos constitucionais e infraconstitucionais serão debatidos, no intuito de contextualizar o ambiente jurídico de incidência sobre a temática. O tema foi delimitado aos princípios constitucionais da transparência (interpretado de forma ampliada, relacionando-o com outros conjuntos de princípios constitucionais) e da publicidade (abordada de forma mais restrita, ligada a sua importante obrigação de divulgação estatal, mais sem deixar de revelar novos contornos e utilidades a esse importante princípio). Ainda nesse capítulo, será demonstrada uma compilação de normas infraconstitucionais que se referem ao direito de acesso a informações.

No segundo capítulo, inicia-se a abordagem específica sobre a lei em comento. Vários aspectos gerais serão esmiuçados, como: a extensão de incidência da lei, abrangendo quem são os entes obrigados, e os legitimados, na relação jurídica posta; a definição do objeto em si (informações públicas), bem como o procedimento para que os dados públicos sejam obtidos; em razão de negativas de acesso às informações, será visto como se dá a fase procedimental recursal; e, no final do capítulo, será apresentada a responsabilização do agente público que trata com menosprezo a matéria.

Já o terceiro capítulo trata de uma continuação da aproximação da lei iniciada no capítulo anterior, porém, analisa exclusivamente a temática da regulação trazida aos casos de sigilo. Serão exploradas as circunstâncias sigilosas mais comuns, os dois grandes grupos de sigilo existentes, o procedimento de classificação das informações com essa característica e, por último, o método adequado que o agente público está obrigado.

Terminada a análise geral sobre a Lei de Acesso à Informação, restou conveniente investigar quais têm sido as implicações da utilização desse diploma legal na jurisprudência de alguns tribunais. E este trabalho foi detalhado no quarto capítulo, que conterà o modo de realização da pesquisa. Depois é realizada a demonstração dos dados levantados, seguindo com uma análise específica dos casos que negaram acesso às informações públicas, para, enfim, deduzir algumas considerações a respeito da pesquisa.

CAPÍTULO 1 – INFLUÊNCIAS SOBRE A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Antes de adentrar o tema específico das influências do sistema jurídico sobre a Lei nº 12.527/11, faz-se importante observar comportamentos adjacentes da Administração Pública brasileira, a fim de compreender sua resistência à abertura dos dados públicos. Por muitos motivos a transparência pública no Brasil não é tão facilmente respeitada. Seja pela influência de uma origem ditatorial, ou pela atual falta de profissionalismo dos agentes públicos, violações acontecem.

Relatórios da Controladoria Geral da União, com período de consulta entre os meses de maio de 2012 a julho de 2015, demonstram 286.456 pedidos de acesso à informação.⁴ Desses, 28.278 foram negadas.⁵ Tais números representam cerca de 10% de todas as solicitações. Aparentemente, tal citação não exemplificaria abusos em maior escala. Mas se vislumbrado que de todos os pedidos rejeitados, 20.101 sofreram recurso ao chefe hierárquico, sendo que 8.450 foram reformados, tem-se a representatividade de uma taxa de quase 44% de reformas, ainda em sede do 1º grau de recurso administrativo.⁶ Logo, um alto índice de retificações.

Visto isso, a atuação sigilosa tem potencialidade para cometer injustiças e ilegalidades, seja por abusos contra uma coletividade difusa ou promovidos contra pessoas individualizadas. Na contramão, deve o Estado buscar sempre executar suas atribuições com o máximo de respeito à dignidade da população para se alcançar isonomia e justiça. Com uma maior participação da população, geram-se o aprimoramento da democracia e do controle social, e conseqüentemente, maior harmonia nas relações do Estado com sua população.

Atualmente a Administração Pública brasileira está obrigada a se preocupar com os direitos dos titulares em obter as informações públicas, em decorrência da obrigatoriedade estabelecida no texto constitucional, reconhecido pelo Supremo

⁴ Informações contidas no “relatório de pedidos” encontrado no site da Controladoria Geral da União, com filtro de maio de 2012 até julho de 2015, p. 1, no endereço <<http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualPedidos.aspx>>, consultado em 13.07.15, às 21:07.

⁵ *Idem*, p. 5.

⁶ Informações contidas no “relatório de recursos e reclamações” encontrado no site da Controladoria Geral da União, de maio de 2012 até julho de 2015, p. 1, no endereço <<http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualPedidos.aspx>>, consultado em 13.07.15, às 21:28.

Tribunal Federal.⁷ Este encargo de disponibilizar acesso à informação se traduz como “direito de buscar, receber e difundir informações.”⁸

Este trabalho não tem a finalidade de esgotar toda a temática de desenvolvimento do direito à informação, pois o foco é a Lei nº 12.527/11. Mas serão tratados alguns tópicos constitucionais e infraconstitucionais, julgados relevantes sobre a temática, com a ambição de demonstrar ao leitor o contexto do ordenamento jurídico pátrio, servindo de introdução e contextualização para o estudo esmiuçado sobre a Lei de Acesso à Informação.

Sob essa perspectiva, os precedentes constitucionais, que exercem influência sobre a Lei de Acesso à Informação, são vários.⁹ Contudo alguns

⁷ Como bem reconhecido pelo Min. Celso de Mello, o “o direito de receber, dos órgãos integrantes da estrutura institucional do Estado, informações revestidas de interesse geral ou coletivo qualifica-se como prerrogativa de índole constitucional, sujeita, unicamente, às limitações fixadas no próprio texto da Carta Política (CF, art. 5º, XIV e XXXIII). [...] Não custa rememorar que os estatutos do poder, numa República fundada em bases democráticas, não podem privilegiar o mistério, eis que a legitimidade político-jurídica da ordem democrática, impregnada de necessário substrato ético, somente é compatível com um regime do poder visível, definido, na lição de BOBBIO, como ‘um modelo ideal do governo público em público’. [...] Ao dessacralizar o segredo, a nova Constituição do Brasil restaurou o velho dogma republicano e expôs o Estado, em plenitude, ao princípio democrático da publicidade, cuja incidência - sobre repudiar qualquer compromisso com o mistério - atua como fator de legitimação das decisões e dos atos governamentais. [...] **O novo estatuto político brasileiro - que rejeita o poder que oculta e que não tolera o poder que se oculta - consagrou a publicidade dos atos e das atividades estatais como expressivo valor constitucional, incluindo-o, tal a magnitude desse postulado, no rol dos direitos, das garantias e das liberdades fundamentais**” (destacou-se). BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 24.725 MC/DF. Relator Min. Celso de Mello. Julgamento em 16.12.13. Publicação em 02.02.2004.

⁸ VALIM, Rafael. O direito fundamental de acesso à informação pública. In: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antônio Carlos; BACARIÇA, Josephina (*in memoriam*) (Coord.). *Acesso à informação pública*. Belo Horizonte: Fórum, p. 35-43, 2015, p. 36.

⁹ Como a liberdade de pensamento e de expressão: 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” [...]; e o 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”. Também o direito de acesso à informação: art. 5º, XIV, “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”. Assim como o acesso às informações públicas, encontrado amparo nos 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”, o art. 37, §3º, II, “o acesso dos usuários a registros administrativos e as informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII” e o art. 216, § 2º, “cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”. O direito de petição, art. 5º, XXXIV, “a”, “o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder”. A ação de habeas data, art 5º LXXII, “conceder-se-á *habeas data*: a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo” e a Lei nº 9.507/97. O direito de obter certidões, art. 5º XXXIV, “b”, “a obtenção de certidões em

merecem maior destaque, como o princípio da transparência (tópico 1.1). Esse princípio passa a ser interpretado neste trabalho de maneira mais abrangente, como sendo o responsável pela obrigação estatal de propagar, qualitativa e quantitativamente, todas as informações inerentes à população. Desse modo, tal princípio torna-se concebido como uma importante ferramenta do Estado Democrático de Direito,¹⁰ na medida em que proporciona o estreitamento da relação *Estado e população*.

Ademais, é ao povo que o Estado deve satisfação de suas atividades. Logo, quanto mais íntimo esse relacionamento (entre o Estado e o povo), mais democrático se torna o país. A partir do momento em que a população conhece os afazeres estatais, ela começa a controlar o que deve ou não ser concretizado (*controle social*), fazendo com que o Poder Público atue cada vez mais, e melhor, quanto ao atendimento das necessidades de seus cidadãos.

Outro princípio que será melhor detalhado é o da publicidade (tópico 1.2). A este será dada uma interpretação mais restrita, ligada à importante obrigação de divulgação estatal, tornando visível toda produção de atos estatais, sem, contudo, deixar de buscar novas concepções e utilidades a esse importante princípio, a fim de o adaptar ao volátil desenvolvimento tecnológico contemporâneo. Enfim, serão demonstradas algumas influências normativas (tópico 1.3) anteriores e impactantes à Lei de acesso à informação.

1.1. PRECEDENTE CONSTITUCIONAL DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO— PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA

No intuito de uma melhor organização conceitual, primeiramente, cabe diferenciar a transparência da publicidade. Da análise do sistema constitucional

repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal". Além dos diversos casos de mandados de segurança quando se der viável o habeas data.

¹⁰ Expressão que traz o significado, nas palavras do prof. Romeu Felipe Bacellar Filho, de Estado como "aquele que é, a um só tempo, criador e súdito da norma". Dando ênfase ao duplo compromisso estatal, *criar normas* (respeitadas a vontade popular, sob o manto da democracia) e ser *subordinado* às normas que passam a ser sujeito (respeito ao princípio da legalidade). Encontrado em: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Ética pública, o Estado Democrático de Direito e os princípios consectários. In: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (Coord.). *Corrupção, ética e moralidade administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, p.351-365, 2008, p.351.

brasileiro, percebe-se que a transparência administrativa é um princípio *geral, implícito e amplo*; enquanto a publicidade se caracteriza como um subprincípio, mais *restrito*, mas não menos importante. Dito de outra forma, a transparência possui “maiores graus de abstração, densidade, generalidade e indeterminação que a publicidade”.¹¹

Ainda se pode diferenciar transparência, publicidade e publicação. Aquela é tida como um conceito muito mais abrangente do que essas. A publicação é uma forma específica de conseguir publicidade, sendo esta última um conceito de abrangência intermediária. Veja-se que o mesmo acontece com a publicidade em relação à transparência: a publicidade limita-se a mostrar algo, enquanto a transparência, além de simplesmente mostrar, deixa-se transparecer. Eis o porquê de a transparência ser considerada o princípio reitor do direito ao acesso à informação.¹²

Seguindo nessa mesma linha, outros doutrinadores aceitam que o princípio da transparência possui dois fundamentos: o (1.1.1.1) político e o (1.1.1.2) jurídico. No primeiro, a fundamentação relaciona-se com a ideia de democracia, ou seja, com a possibilidade do cidadão *ver quem é, como é, e de que forma* atua o Poder Público, para então poder *fiscalizar e controlar* suas ações. Já o segundo integra-se

¹¹ É a visão de MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Princípio da Publicidade. *In*: MARRARA, Thiago (Org.). *Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 234. Contudo, outros autores sustentam o sentido contrário do adotado nesse trabalho, defendem que “a transparência desdobra-se do princípio da publicidade, apresentando-se como seu subprincípio”, pelo simples argumento de que o princípio da transparência é extraído do texto constitucional de forma implícita, conf.: ELIAS, Gustavo Terra. Da publicidade à transparência - O percurso para a reafirmação da democracia participativa. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, n. 141, p. 27-40, 2012, p. 35. Essa discussão entre a amplitude de cada um pode parecer irrelevante, caso os preceitos de cada um sejam respeitados e concretizados no plano fático da atuação da Administração Pública brasileira. Mesmo assim, vale a pena aprofundar um pouco mais suas singularidades, a fim de justificar o posicionamento adotado neste trabalho.

As ideias de publicidade e transparência parecem ser complementares. A publicidade, numa acepção comum da palavra, vai ao sentido contrário ao segredo. Entretanto, no sentido jurídico, a publicidade atua como requisito para dar eficácia aos atos administrativos praticados pelo Poder Público. Já a transparência, por outro lado, lembra atributo do que é transparente, límpido, cristalino, visível, exigindo uma linguagem de fácil acesso para lograr entendimento dos comportamentos e atitudes da Administração Pública. Assim, os atos do Estado devem ser públicos e transparentes. Públicos porque devem ser levados a conhecimento de todos que têm interesse, transparentes porque devem se fazer entender, com clareza e objetividade, todos os elementos de sua composição, inclusive o motivo e a finalidade, possibilitando o controle social. Encontrado em: MOTTA, Fabrício. Publicidade e transparência nos 10 anos da Lei de responsabilidade Fiscal. *Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC*, Belo Horizonte, ano 1, n.0, set. 2010, p. 277.

¹² HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011... Op. Cit.* p. 31.

com o pensamento jurídico, com a ordem constitucional e legal, preponderando o funcionamento da máquina pública.¹³

1.1.1. FUNDAMENTO POLÍTICO DO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA

Seria demasiadamente pretensioso buscar o esgotamento do tema democracia nesse breve ensaio. Isso levando em conta toda a complexidade e amplitude nos debates sobre a temática.¹⁴ Basta para esse esboço, compreender democracia como uma modalidade de exercício de poder estatal, “que confere ao povo a titularidade do poder cujo exercício é parcialmente relegado aos representantes”.¹⁵ Desse modo, será o tema debatido somente para esclarecer alguns pontos relevantes tornando-o como fundamento do princípio da transparência.¹⁶

Num contexto histórico, a fim de comparar o atual com o antigo regime, os doutrinadores antigos já pregavam, ao tratar das relações de democracia com o considerado poder invisível da época, que a publicidade é uma categoria de renovação, iluminista, que serve como “*arma*” na batalha contra o reino das trevas. Essa metáfora da luz, do clareamento, serve para diferenciar o poder visível do invisível. Com a visibilidade fornecendo acessibilidade e possibilidade de controle dos atos públicos. Daí que surge a polêmica do iluminismo contra o Estado absoluto,

¹³ HOMERCHER, Evandro T. O princípio da transparência: uma análise dos seus fundamentos. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 10, n. 48, p. 275-303, jan./abr.2008, p. 291-293. E ainda ELIAS, Gustavo Terra. Da publicidade à transparência... *Op. Cit.*, p. 31-32.

¹⁴ Como muito bem enfatizado por Cármen Lúcia Antunes Rocha, “não se cogita mais de democracia, mas de democracias, tantos e tão diversos são os modos de se levar a efeito a experiência de concretização dos princípios que informam tal opção de vida. [...] A inserção do princípio democrático nos mais diversos setores da vida – desde o ensino até a moda, desde a política até a religião – demonstra que o elemento liberdade e a forma de experimentá-la no espaço comum da vida social é uma expressão instintiva do ser humano.” ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Democracia, Constituição e Administração Pública. A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Curitiba: Juruá, n. 9, p. 91-102, 2002, p. 91.

¹⁵ NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2012, p.82.

¹⁶ Na verdade foram três o fundamentos catalogados na doutrina sobre o princípio da transparência: o *político*, o *jurídico* e o *social*. Os dois primeiros serão discretamente abordados, no entanto, o fundamento social, que aprofunda a ideia de participação popular com representatividade em novos movimentos sociais, não será debatido, pela própria imensidão do conteúdo. Mesmo assim, é bom frisar que a temática é de suma importância, pois esse estreitamento das relações entre a sociedade e o Poder Público, nas tomadas de decisões, condiciona a própria Administração. Ver em: HOMERCHER, Evandro T. O princípio da transparência... *Op. Cit.*, p. 279-303.

pela justa exigência de transparência com relação aos atos de poder do monarca fundado no poder divino.¹⁷

Com a superação do teocentrismo e a advinda do homem exercendo o papel principal, supera-se esse discurso com a democracia. Nela, diferentemente do poder autocrático, “pode-se desenvolver em si mesmo os anticorpos e permitir formas de desocultamento. A democracia como poder visível, que permite ao cidadão o controle por parte de quem detém o poder”.¹⁸ Dessa forma, reconhece-se que o Direito Administrativo surgiu como reação ao absolutismo, sendo a visibilidade da atuação administrativa uma necessidade na relação entre Estado e sociedade. A presença da obscuridade impossibilita o controle popular e a participação dos cidadãos.¹⁹

De volta à modernidade, importante frisar, cuidando de analisar o fundamento político do princípio da transparência, que o Brasil é um Estado Democrático de Direito. Sendo assim, faz a opção por um modelo político específico, a democracia. Logo, um princípio normativo imperativo, cuja síntese preconiza que “todo poder emana do povo”. Incidindo tanto sobre a forma de escolha dos representantes dos cidadãos nos Poderes, como agraciando a participação do povo nas deliberações das decisões mais importante para a sociedade. Exatamente sobre esse ponto, Clèmerson Merlin Clève chama atenção do que foi analisado, traduzindo para o conceito de cidadania:

[...] a cidadania não se resume à possibilidade de manifestação, periódica, por ocasião das eleições para o Legislativo e para o Executivo. A cidadania exige a reformulação do conceito de democracia, até mesmo radicalizando tendência de longa data que consiste na adoção de técnicas democráticas de participação direta. Trata-se de somar a democracia representativa com as vantagens oferecidas pela democracia direta. Logo, abre-se espaço para o cidadão atuar, direta e indiretamente, no território decisório estatal.²⁰

Essa participação nos processos decisórios deve ser uma crescente na formação dos atos públicos, e não uma mera faculdade. A atuação popular traduz

¹⁷ LIMBERGER, Têmis. Transparência administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito a ser informado e o princípio democrático... *Op. Cit.* p. 68-69.

¹⁸ LIMBERGER, Têmis. *Idem, Ibidem.*

¹⁹ MOTTA, Fabrício. O Princípio constitucional da publicidade administrativa. In: MARRARA, Thiago (Org.). *Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público.* São Paulo: Atlas, 2012, p. 266.

²⁰ CLÈVE, Clèmerson Merlin. O cidadão, a Administração Pública e a Constituição. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (Org.). *Direito constitucional brasileiro: volume II: organização do Estado e dos poderes.* São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 316-335, 2014, p. 316.

uma exigência da Constituição Federal, e é extremamente necessária para legitimar o Poder Público.²¹

Observa-se, assim, que a transparência possui uma estreita relação com o princípio democrático, sendo um dos pressupostos da participação popular, porém, sem se confundir com essa, porque tem a função de clarear e legitimar o processo de tomada de decisões, donde se busca participar.²² Logo, facilitada seria a concretização da vontade geral, pois os interesses estariam isentos da ocorrência de procedimentos personalistas e autoritários.²³

Relevante observar, nesse aspecto, um grande argumento que soa de forma incontestável: “o direito de acesso à informação é conatural à democracia, sobretudo à almejada democracia participativa”.²⁴ Na mesma linha segue Clève, que acentua que “não há possibilidade de participação sem informação”.²⁵ E ainda Gustavo Terra Elias, para quem sem “a circulação da informação dos atos do Estado a democracia participativa se fragiliza (...)”, pois “a ausência ou insuficiência da informação ou mesmo a dificuldade em acessá-la inviabiliza que o cidadão se apodere do conhecimento necessário para exercer soberanamente e com eficácia o direito de participar das decisões estatais que lhe afetarão”.²⁶

Ora, se o modelo organizacional estatal remete ao senso democrático, necessário será que toda e qualquer informação condizente aos interesses administrativos da população deve ser de acesso de todos. A propósito, tudo isso

²¹ Demonstram ainda que democracia trata-se de “um instituto jurídico que faz espargir a necessidade de uma atuação conjunta entre Estado e sociedade civil para a consecução dos interesses da coletividade”. Cf.: HACHEM, Daniel Wunder; PIVETTA, Saulo Lindorfer. Democracia e participação popular na Administração Pública: mecanismos de realização do Estado Democrático de Direito. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, n. 130, p. 38-45, 2011, p. 38-40. E não há melhor forma de proporcionar ao cidadão a participação popular, senão pelo procedimento, pois através da “procedimentalização da esfera administrativa, o direito de participação pode ser exercido tanto na dimensão em que concretiza o princípio do Estado de Direito [...] como na perspectiva que viabiliza o princípio democrático, pois garante o direito à intervenção dos cidadãos na gestão pública”. Cf.: GABARDO, Emerson. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 40- 41.

²² MILESKI, Hélio Saul. A transparência da Administração Pública pós-moderna e o novo regime de responsabilidade fiscal. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 12, n. 62, p.15-51, jul./ago. 2010, p 40-41.

²³ MILESKI, Hélio Saul. *Idem*, p 45.

²⁴ VALIM, Rafael. O direito fundamental de acesso à informação pública... *Op. Cit.*, p. 38.

²⁵ Na verdade não só o acesso à informação é importante, mas também seriam fundamentais “a existência de um Estado de Direito, o respeito aos direitos fundamentais, como os relativos à liberdade de reunião, associação e manifestação do pensamento. Sem um clima de liberdade, qualquer forma de participação popular pode ser falseada”. Ver em: CLÈVE, Clèmerson Merlin. O cidadão, a Administração Pública e a Constituição... *Op. Cit.* p. 329-330.

²⁶ ELIAS, Gustavo Terra. Da publicidade à transparência... *Op. Cit.*, p. 31-32.

fica claro na expressão de Norberto Bobbio, para quem a democracia é o “governo do público em público”.²⁷

À vista disso, evidencia-se que o livre acesso à informação é um dos precedentes constitucionais que se relacionam com o princípio democrático. A “Administração Pública deve ser revestida por paredes de vidro”,²⁸ assim, a transparência nas ações estatais proporciona maior visibilidade e, conseqüentemente, condição ideal para existência do *controle* do povo sobre os governantes.²⁹ Essa característica imprime a clássica enunciação de “democracia como governo do povo, pelo povo e para o povo.”³⁰

Isso tudo já foi reconhecido pela jurisprudência do STF. O ministro Ayres Britto traz que o princípio democrático é um dos que possui a maior densidade axiológica e sistêmica no âmbito constitucional. E é o resumo do próprio fundamento da República Federativa brasileira. Ainda, segundo o ministro, a democracia funda-se em dois pilares: o da informação, com sua plenitude máxima; e o da transparência ou visibilidade do Poder, seja político, econômico ou religioso.³¹

Voltando a destacar a Carta Constitucional, a República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito e prevê, explicitamente, que o povo é detentor de toda fonte de poder, ao qual exerce através de representantes eleitos ou diretamente.³² Ou seja, além da capacidade de escolher representantes eleitos por meio do voto, o texto constitucional conduz a possibilidade de exercício do poder diretamente ao povo.³³ Isso porque

²⁷ Com a expressão “público” sendo entendida em duas noções: na primeira, público seria o antagônico de privado, como se pertencesse a todos; já na segunda, depreende-se como diametralmente oposto a secreto. BOBBIO, Norberto. *O Futuro da democracia*. 8 ed. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000. *Apud*: ELIAS, Gustavo Terra. *Idem*, p.33.

²⁸ ELIAS, Gustavo Terra. *Idem*, p. 32.

²⁹ O “controle social do Estado é um instrumento democrático de participação dos cidadãos para exercer o domínio sobre os governantes e o aparato administrativo, de modo que as pessoas ‘possam tomar e executar decisões de interesse geral da sociedade e que, por isso, todo tipo de participação nesse processo interativo será importante para a vida de todos e de cada um’”. Encontrado em: SANTIN, Janaína Rigo; TOAZZA, Vinícius Francisco. Princípio da participação, consensualismo e audiências públicas. *A&C. Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, n. 54, p. 207-230, 2013, p. 218.

³⁰ HOMERCHER, Evandro T. O princípio da transparência: uma análise dos seus fundamentos... *Op. Cit.* p. 280.

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição Descumprimento Preceito Fundamental nº 130/ DF. Relator Min. Ayres Britto. Pleno. Julgado em 27.02.2008. DJe 07.08.2008.

³² Art. 1º, parágrafo único, da CF/88: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

³³ HACHEM, Daniel Wunder; PIVETTA, Saulo Lindorfer. Democracia e participação popular na Administração Pública... *Op. Cit.* p. 40.

no universo político, há o cidadão, mas no universo administrativo muitas vezes aparece apenas o administrado, ou o usuário. Tal concepção deve sofrer mutação, a fim de que, em contraste com a Administração Pública, a pessoa também possa assumir um status ativo.³⁴

Sobre esse aspecto específico, importante seria avaliar que as estruturas constitucionais, bem como a ordem infraconstitucional dela decorrente devem atenção ao objetivo de reunir as mais diversas pretensões da sociedade, por mais plural que sejam os grupos sociais distintos. Por conseguinte, com a ideia de sociedade pluralista, aberta à vontade da população, o “cidadão converte-se de mero espectador passivo em ator ativo”. E essa ampliação de espaços de discussões e de participação representa o centro fundamental de pluralismo.³⁵

Surge, então, uma espécie de dispersão dos centros de poder com a multiplicação da participação popular, que não tem por objetivo o rompimento com o modelo de democracia representativa, pelo contrário, inclina-se à concretização do povo como detentor do poder.³⁶ Além disso, a participação popular inserida nas mais variadas estruturas administrativas, seja na formação da *vontade*, no *controle*, ou na *gestão*, tende a corrigir as imperfeições da atuação do Poder Público. Dessa forma, a Administração Pública adquire mais legitimidade, pois transforma a comunidade em *agentes de seu desenvolvimento*.³⁷

Para atender a essas diversas demandas plurais, o Estado exerce sua função administrativa com repartições de responsabilidades e atribuições nas mais variadas unidades de poder que compõem sua estrutura,³⁸ sempre visando ao interesse público.³⁹

³⁴ CLÈVE, Clèmerson Merlin. O cidadão, a Administração Pública e a Constituição... *Op. Cit.* p. 327.

³⁵ HOMERCHER, Evandro T. O princípio da transparência: uma análise dos seus fundamentos... *Op. Cit.* p. 281.

³⁶ HOMERCHER, Evandro T. *Idem*, p. 282.

³⁷ Cf.: HACHEM, Daniel Wunder; PIVETTA, Saulo Lindorfer. Democracia e participação popular na Administração Pública... *Op. Cit.* p. 40-41. Mileski também segue essa linha, apesar de não dividir o princípio da transparência em fundamentos: político, jurídico e social. Mas mencionando que a adaptação do aprimoramento técnico da transparência, a agilidade dos meios de comunicação e os cidadãos mais esclarecidos e exigentes, que não se conformam mais em só escolher seus representantes, mas buscar o crescimento de sua participação e fiscalização na ordem pública, visa resultar num Estado mais capacitado a se ajustar a essas novas demandas, atendendo os anseios populares. Assim, os mais diversos e complexos indeterminados grupos sociais reivindicantes têm a oportunidade de buscar uma nova postura administrativa do Estado (MILESKI, Hélio Saul. A transparência da Administração Pública pós-moderna e o novo regime de responsabilidade fiscal. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 12, n. 62, p.15-51, jul./ago. 2010, p 18-19).

³⁸ MILESKI, Hélio Saul. *Idem*, p 19-20.

³⁹ Cabe esclarecer, de maneira sucinta, a melhor adoção da expressão *interesse público* a ser difundida nesse trabalho. O conceito mais bem divulgado a respeito na doutrina brasileira foi feito por Celso Antônio Bandeira de Mello, para quem adota fundamento de interesse público como critério

Ademais, a transparência não é apenas uma tendência social do Estado contemporâneo, tampouco é somente uma obrigatoriedade de dar conhecimento de seus atos aos cidadãos (isso é mais típico da publicidade). Ela é bem mais, pois possibilita a participação dos detentores do poder nas ações governamentais.⁴⁰ A participação popular, regrada com a devida transparência das entidades públicas, possibilita um maior *controle social* dos atos públicos. Estreitando assim o relacionamento entre a Administração e seus administrados. Logo, a noção de controle está totalmente ligada à *participação popular, ao conhecimento das informações e à democracia*.⁴¹ Sobre a relação do *controle social* com a transparência, o professor Juarez Freitas ensina que “o controle da sociedade emerge, pois, como um imperativo de estatura constitucional, participe do esforço mais ou menos universalizado de democratizar o poder, tornando-o visível e, por assim dizer, mais confiável e limitado em suas tentações de arbítrio ou de conformista omissão.”⁴²

Já numa visão focada no controle fiscal das ações estatais, Helio Saul Mileski menciona que:

transparência não significa divulgar por divulgar, dar acesso à informação por dar. O sentido da transparência é promover a participação popular nos atos de governo, democratizando a gestão fiscal, a fim de que o cidadão, tendo conhecimento da ação governamental, possa contribuir para o seu aprimoramento e exercer um controle sobre os atos de governo, agindo em colaboração ao sistema oficial de controle da atividade financeira do Estado.⁴³

estrutural, e não sobre o conteúdo a ele pertinente. Assim, interesse público não se diferencia dos demais interesses dos particulares. Propõe que “o interesse público deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto de interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 62). Demonstrando nessa concepção dois importantes aspectos: (i) o interesse público não é contrário aos interesses dos indivíduos; e (ii) o interesse público não se confunde com o interesse da máquina pública, enquanto pessoa jurídica. Encontrado em: HACHEM, Daniel Wunder. A dupla noção jurídica de interesse público em direito administrativo. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 11, n. 44, p-59-110, 2011, p. 62- 63.

⁴⁰ MILESKI, Hélio Saul. *Idem, Ibidem*.

⁴¹ O que proporciona, através da publicidade, novos mecanismos de controle, com a democracia participativa que permite aos cidadãos mais participação direta nas estruturas de poder. LIMBERGER, Têmis. Transparência administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito a ser informado e o princípio democrático... *Op. Cit.* p. 65.

⁴² FREITAS, Juarez. O controle social do orçamento público. *Interesse Público – IP*, Sapucaia do Sul, ano 3, n. 11, p. 13-26, jul./set. 2001, p. 15.

⁴³ MILESKI, Hélio Saul. A transparência da Administração Pública pós-moderna e o novo regime de responsabilidade fiscal... *Op. Cit.* p 30.

Interessante, quando se analisa o controle, é diferenciar as concepções de controle social e participação popular. Pela primeira tem-se caracterizado como um direito do cidadão, cujo principal objetivo é investi-lo numa posição mais ativa frente ao Estado. Diferentemente seria a segunda aceção, que em suma, seria expressão de poder político, e não de um direito subjetivo, que permite ao cidadão fazer parte da produção de decisões estatais. Apesar disso se percebe a interação desses modos de manifestação popular quando se analisa a principal função da participação, que é a de “garantir a legitimidade popular nas manifestações do poder, *direcionando* e *controlando* as opções e as escolhas” (destacou-se).⁴⁴ Consequentemente, torna-se perceptível que a atuação administrativa, impregnada pela transparência, resulta em prestações efetivas e satisfatórias correspondentes às necessidades coletivas, pois busca concretizar o verdadeiro foco emanado pela população, devendo ser sempre este o anseio da máquina pública.

Ainda cabe fazer a ressalva de que “a democracia deve ser construída porque ela não está pronta.”⁴⁵ Dessa frase, toma-se a noção de que o anseio democrático deve estar sempre em desenvolvimento. Para isso, cabe ao Estado a iniciativa de dar clareza à execução de suas funções, bem como criar condições para que os administrados *saibam, participem, controlem e legitimem* o que está sendo feito em seu nome.⁴⁶ Nesse tempo, seria oportuna a crítica de que o sentido da democracia poderia ficar prejudicado, pois

democracia é, segundo seu princípio fundamental, um assunto de cidadãos emancipados, informados, não de uma massa ignorante, apática, dirigida apenas por emoções e desejos irracionais que, por governantes bem-intencionados ou mal-intencionados, sobre a questão do seu próprio destino, é deixada na obscuridade.⁴⁷

Por isso mesmo seria tão importante a requalificação institucional trazida pela transparência. E nesse contexto é preciso que:

as premissas democráticas incorporadas na Constituição se arranjam com os direitos fundamentais e permitem uma *construção normativa* que alça a transparência a uma condição de possibilidade do Estado plural, republicano e aberto às exigências de controle racional das decisões. Faz-se referência, aqui, à construção normativa que autoriza o trânsito do *constitucionalismo garantista* para o *constitucionalismo emancipatório* que

⁴⁴ MOTTA, Fabrício. O Princípio constitucional da publicidade administrativa... *Op. Cit.* p. 267-268.

⁴⁵ HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação...* *Op. Cit.*, p. 13.

⁴⁶ HEINEN, Juliano. *Idem*, p. 32.

⁴⁷ HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. 20 ed. Tradução de Luis Afonso Heck. Porto Alegre: Fabris, 1998, p. 133.

tem como pano de fundo o reconhecimento do sujeito constitucional como autor dos processos de mudança.⁴⁸

Por tudo visto, a concepção democrática, aliada com a abertura da Administração Pública e com a possibilidade de maior controle pelo cidadão, resulta em impactos positivos na Administração Pública. Devido a isso, cresce a importância da publicidade nos atos estatais, para concretização de direitos fundamentais dos cidadãos. De nada vale a Administração Pública pautada na legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência, sem a comprovação disso tudo nas mais diversas situações concretas.⁴⁹ Logo, democracia é um direito constitucionalizado inerente ao cidadão que tem por condição o exercício da transparência. Não há que se falar em democracia se as informações públicas não são verdadeiras, ou ainda, não são divulgadas aos titulares do poder público, ao povo.

Conclui-se, então, a dimensão política como justo relacionamento entre democracia e transparência pública, um com fundamento no outro. Assim, o princípio da transparência, aprofundado na democracia, proporciona aos cidadãos um novo *status* em sua relação com o Estado, pelo próprio amplo acesso informativo que agora possui. Firmando um espaço de conhecimento, diálogo, cooperação e controle.

1.1.2. FUNDAMENTO JURÍDICO DO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA

Agora, o fundamento jurídico do princípio da transparência relaciona-se, intimamente, com toda normativa sistemática do ordenamento jurídico. Seja a normativa constitucional ou a ordem infraconstitucional.

⁴⁸ CLÉVE, Clèmerson Merlin; FRANZONI, Júlia Ávila. Administração Pública e a Nova Lei De Acesso À Informação. *Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 32, out/nov/dez, 2012, p. 3. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-32-DEZEMBRO-2012-CLEMERSON-CLEVE.pdf>>, acesso em: 02/09/15.

⁴⁹ HOMERCHER, Evandro T. O princípio da transparência: uma análise dos seus fundamentos... *Op. Cit.* p. 283.

A transparência administrativa estaria ligada à interação do princípio da publicidade (art. 37, *caput*, da CF/88)⁵⁰ com o direito à informação (art. 5º, XXXIII, da CF/88).⁵¹ Para esse entendimento, o princípio da transparência é *implícito*, devendo ser considerado a partir da conjuração de vários institutos constitucionais. O constituinte de 1988 elencou vários dispositivos que ditam o dever com a transparência, repudiando o segredo. Logo, a transparência mostra-se como um elemento essencial no campo jurídico-político nacional.⁵²

Adentrando aspectos relativos à transparência, pode-se mencionar que ela assume uma *via de mão dupla*. Por um lado, o poder público está obrigado a dar publicidade aos seus atos e, por outro, o cidadão tem o direito a ser informado.⁵³ A esses dois distintos sentidos tem-se a denominação de transparência (a) *ativa* e (b) *passiva*.

A transparência (a) ativa é compreendida pela divulgação das informações com transmissão permanente com ou sem qualquer provocação, ou seja, *de ofício*, por própria iniciativa da administração. Aqui se tem o dever estatal de publicidade, sendo esta obrigação de interesse coletivo ou geral, e de fácil acesso a todos legitimados.⁵⁴

Antecipando um pouco a análise sobre a LAI, seu art. 8º traz a obrigação de transparência ativa.⁵⁵ O rol de informações disseminadas por este artigo é meramente exemplificativo, podendo, ou melhor, devendo a Administração Pública ampliá-lo sempre que possível, a fim de possibilitar o incremento gradativo de prestações de contas públicas com os interessados, facilitando o controle social. Além disso, quanto maior o banco de dados constantemente disponível, menores serão os pedidos de acesso à informação, conseqüentemente, onerará menos a

⁵⁰ Caput do art. 37, da CF/88: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência (...)” (destacou-se).

⁵¹ Tal direito pode ser considerado como uma opção que determinado indivíduo tem de acessar um dado ou documento públicos, a ser entregue pelo Poder Público, ou por quem lhe faça as vezes, de forma completa, verdadeira, adequada e oportuna. Ver em: HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011... Op. Cit.* p 16-17.

⁵² LIMBERGER, Têmis. Transparência administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito a ser informado e o princípio democrático... *Op. Cit.* p. 70.

⁵³ LIMBERGER, Têmis. *Idem*, p. 71.

⁵⁴ MOTA JÚNIOR, João Francisco da. A Lei de Acesso à informação (LAI) e a cultura da transparência. *Boletim de Direito Administrativo – BDA*, São Paulo. v. 28, n. 9, p. 1048.

⁵⁵ Art. 8º da Lei 12.527/11: “É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”.

administração, já que as informações pretendidas serão alcançáveis instantaneamente.

Juliano Heinen assevera que a transparência ativa pode acontecer em dois ambientes distintos: (a.1) em ambiente virtual, sendo as informações disponibilizadas em sítios *online* das instituições públicas obrigadas; e (a.2) em ambiente físico, devendo existir um local específico de atendimento ao público, onde serão divulgadas informações gerais, e também poderá ali ser protocolado pedidos de acesso à informação.⁵⁶ Diferentemente se tem a transparência (b) passiva, sendo aquela que obriga ao Estado o fornecimento de dados ao cidadão que o solicita. Ocorre quando o Estado é provocado, devendo fornecer os informes de maneira mais ampla possível, respeitado os casos de exceção.⁵⁷

Voltando a antecipar a fisionomia da LAI, mas com clara pertinência ao assunto, o art. 9º trouxe uma importante inovação quanto à transparência passiva. Ele obriga que todos os entes sujeitos à LAI, criem um serviço de atendimento aos cidadãos, como se fosse um Serviço de atendimento ao cliente (SAC) das empresas privadas. Com o objetivo de *atender, orientar, informar* sobre os trâmites da solicitação de informação e, ainda, servir para *protocolarem* pedidos de acesso. Em outras palavras, criou-se uma seção (departamento) exclusiva de abertura de informações públicas, o que remonta um importante canal facilitador do (inter)relacionamento entre a Administração Pública e os administrados.⁵⁸

Constata-se então que a transparência administrativa é um preceito constitucional que dialoga visceralmente com o princípio da publicidade, pois assume essa dupla função, decorrente da ordem jurídica, de ativa ou passivamente ceder informações públicas, das mais diversas maneiras possíveis, aos interessados. Certamente é evidenciado que, quanto mais ferramentas de abertura da máquina pública um Estado implementar, proporcional será o aumento da transparência daquele Estado.

⁵⁶ HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011... Op. Cit.* p 70-71.

⁵⁷ HEINEN, Juliano. *Idem, Ibidem.*

⁵⁸ Art. 9º da Lei 12.527/11: “O acesso à informações públicas será assegurado mediante: I- criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para: a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações”. Essas *seções especializadas em informações*, também, terão a obrigação de ampliar as audiências públicas, cf. inciso II, do mesmo art.: “realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação”. Nesse ponto, a LAI incentiva o *princípio democrático*, pretendendo ampliar as realizações de audiências e consultas públicas.

1.2. PRECEDENTE CONSTITUCIONAL DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO– PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

A publicidade é um princípio fundamental da Administração Pública, disposto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, que consagra a transparência. É devido à publicidade que o povo toma conhecimento das atividades exercidas pelos administradores da coisa pública. Ela também afiança a tutela dos direitos, quanto há violação por parte do Poder Público, permitindo a moralidade, a concretude dos direitos fundamentais, a eficácia dos atos públicos e a segurança jurídica das relações jurídico-administrativas.⁵⁹

Ao se analisar o princípio da publicidade observa-se que ele “não poderia ser um fim em si mesmo”. Sua busca é por uma estabilidade social (ou estatal).⁶⁰ Sua funcionalidade é determinante no Estado Democrático de Direito, ao servir de instrumento para o cumprimento dos outros princípios jurídicos-administrativos (legalidade, moralidade, impessoalidade, razoabilidade, proporcionalidade, segurança jurídica, etc.). Além de conferir maior legitimidade à gestão dos negócios públicos, a publicidade é necessária para motivação dos atos administrativos,⁶¹ e serve, ainda, para consagrar o respeito aos direitos fundamentais dos administrados (como o devido processo legal ou a possibilidade de conhecimento da ação administrativa).⁶²

Em seu sentido mais formal, a publicidade administrativa já se tornou um elemento dogmático na formulação de qualquer ato administrativo. Ao mesmo tempo em que é considerada indispensável aos atos públicos, a publicidade assume uma importantíssima função pública, acaba por se tornar uma diretriz da atuação estatal, sem a qual o Estado pode ocorrer em vícios, ou mesmo em nulidades.

⁵⁹ NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo... Op. Cit.*, p.82.

⁶⁰ MARRARA, Thiago. Princípio da Publicidade: uma proposta de renovação. In: MARRARA, Thiago (Org.). *Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 281.

⁶¹ O princípio da publicidade possui um estreito vínculo com o princípio da motivação, quando relacionados à abrangência da informação. O administrado tem o direito de acompanhar todos os atos preparatórios de determinado processo, o que permite fiscalizar e conhecer os meios de formação da vontade da Administração. Logo, nada adianta um determinado ato público imotivado, sem a publicidade (conhecimento) dessa situação. Ver em: MOTTA, Fabrício. *O Princípio constitucional da publicidade administrativa... Op. Cit.* p. 275.

⁶² Encontrado em: MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Princípio da Publicidade... Op. Cit.*, p. 234-235.

Dessa forma a publicidade deve incidir sobre os atos já concluídos ou os ainda em formação. Tanto nos processos em andamento, como nos pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos. Seja nos despachos em geral, ou nos julgamentos de licitações, etc. A publicidade apresenta-se como *elemento de formação do ato*, sem o qual teria sua validade substancialmente prejudicada.⁶³

Assim sendo, a publicidade assume a finalidade de divulgação dos atos administrativos pelas mais variadas maneiras, sendo, talvez, a mais comum das formas a publicação em meios oficiais. Importante ressaltar que somente depois de aquiescido o interessado sobre o conteúdo do ato administrativo é que, em regra, se pode produzir efeitos.

Numa visão mais sistêmica da publicidade, passa-se a analisá-la sob as seguintes classificações:

- a) *conteúdo* da publicidade: que assume o caráter *geral* (ex.: publicação no Diário Oficial) ou *individual* (como a citação de um indivíduo aprovado em concurso público);
- b) *âmbito subjetivo*: que se pode transmitir de maneira difusa e impessoal (anúncio em edital), ou individual e pessoal (notificação entregue);
- c) *iniciativa*: de *ofício* ou *provocada*;⁶⁴
- d) de acordo com a *finalidade*: a publicidade pode ser considerada como um elemento de *eficácia* ou de *validade* do ato;
- e) de acordo com a abrangência em relação ao conteúdo do ato administrativo: a publicidade pode ser *total* ou *parcial*, a depender do ato administrativo em espécie a ser praticado, segundo o conjunto normativo posto.⁶⁵

⁶³ Como já há algum tempo julgado pelo STF, a falta de publicidade quanto aos atos de realização de concursos públicos gera nulidade do certame. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso em Mandado de Segurança nº 1.128/PR. Relator Min. Demócrito Reinaldo. 1ª Turma. Julgado em 01.03.93).

⁶⁴ Nesse aspecto exclusivo, o princípio da publicidade toma contornos idênticos, na visão de alguns doutrinadores, aos do princípio da transparência. Assumindo uma posição **ativa**, quando constitui “um dever (publicação, notificação, disposição pública, propaganda)”; ou uma postura **passiva**, quando toma contorno de direito do interessado (acesso, informação, certidão), sendo conceituada “como um direito subjetivo público à informação, exercitável em face da Administração Pública mediante provocação”. Ver em: MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Princípio da Publicidade... *Op. Cit.*, p. 238-244. Também em: MOTTA, Fabrício. O Princípio constitucional da publicidade administrativa... *Op. Cit.*, p. 272. E ainda em: NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo... Op. Cit.*, p.82.

⁶⁵ Classificação encontrada em HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011... Op. Cit.* p. 36-37.

Outro ponto relevante relativo ao princípio da publicidade é o constante desenvolvimento tecnológico e dos meios de comunicação na atualidade. Cada vez mais pessoas se integram na comunicação exercida pela rede de computadores. Com toda essa integração, a possibilidade de se transmitir dados via internet gera um compartilhamento de informações muito ágil, facilitando as interações humanas.⁶⁶

Com tanto aparelhamento moderno em um progresso tecnológico acelerado a dispor dos cidadãos, o direito à informação pode ter implicações jurídicas variadas. Como o exemplo do aumento de sua eficiência quantitativa e qualitativa no modo de divulgar atos da administração, tornando-os mais acessíveis à população.⁶⁷

Sobre toda essa influência dos novos meios de comunicação, com a rede mundial de computadores, a publicidade administrativa foi remodelada, conforme o típico exemplo dos portais de transparência.⁶⁸ Criaram-se verdadeiros depósitos de informações muito acessíveis às pessoas. Com toda essa nova dinâmica houve o estreitamento do relacionamento entre administrado e Poder Público, potencializando, também, o controle social dos gastos públicos. Afinal, generalizando, grande parcela dos órgãos públicos tem a eles reservado um sítio online para que se divulgue sua estrutura orgânica, diretoria, atividades, notícias, ou muitos de seus atos, etc.⁶⁹

Com tais características pode-se perceber que um aspecto que distingue a sociedade atual (informatizada), das anteriores é o impulso proporcionado pela tecnologia, responsável pela difusa transmissão do conhecimento a muitos lugares e de forma muito célere. Como a Administração Pública é detentora de um vasto arsenal de dados, agora abertos e à disposição, pelos meios de comunicação modernos, a relação de cidadania entre os cidadãos e os entes públicos sofreu grande aprofundamento.⁷⁰

⁶⁶ LIMBERGER, Têmis. Transparência administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito a ser informado e o princípio democrático... *Op. Cit.*, p. 57.

⁶⁷ LIMBERGER, Têmis. *Idem, Ibidem*.

⁶⁸ Sites que a Administração Pública passa a divulgar todos os dados referentes às contas públicas, contratos firmados, processos licitatórios, obras em andamento, repasses a outros entes, despesas com funcionários, etc. O que possibilita ao cidadão acompanhar efetivamente as políticas públicas desenvolvidas nas diversas esferas de governo, colaborando de maneira extraordinária para a transparência ativa.

⁶⁹ HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, pg.39-40.

⁷⁰ LIMBERGER, Têmis. *Idem*, p. 66-67.

Além de tudo exposto, existem novas perspectivas sobre a publicidade, como a de Thiago Marrara, que estão inovando a abrangência desse princípio constitucional. Para esse autor, a publicidade não pode mais servir somente em sentido formal. Deve ser repensada e ampliada, adequando-se a toda essa nova influência tecnológica, servindo de maior interação social, dialogando de maneira eficiente com toda essa imensa multiplicidade de interesses e classes sociais que formam o país. Para isso, o autor propõe, entre outras aspirações conceptuais,⁷¹ a *publicidade educativa*. Deve-se destacar que a essa concepção de publicidade, encontra respaldo constitucional, nos moldes do art. 37, § 1º, da CF/88:

[...] dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter **caráter educativo**, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizam promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. (destacou-se)

Retira-se desse dispositivo constitucional duas conclusões. A primeira é a pretenciosa tentativa de mitigar o *patrimonialismo* presente historicamente na administração pública brasileira.⁷² O texto constitucional trouxe a iniciativa de combater a apropriação da máquina pública, e de seus recursos, para a promoção

⁷¹ O autor propõe a necessidade de se repensar o princípio da publicidade administrativa, para além das definições mencionadas neste trabalho (publicidades “formal”, “educativa” e de “participação” – essa última ligada à ideia de democracia), sendo elas: a “publicidade-transparência”, aceitando o Estado como um ente extremamente complexo, formado por inúmeras instituições, disciplinado por distintos regimes jurídicos, espalhados por um vastíssimo território, em que se propõe surgir um novo modelo de controle, capaz de concretizar nesse cenário a fiscalização popular, chamado pelo autor de “controle social da ação pública”; e a “publicidade-interna”, muito ligada, também, a anterior ideia de complexidade organizativa administrativa brasileira, mas no meio interno, onde o foco se dá nas relações entre as autoridades administrativas e suas atribuições, seja, num primeiro momento, nas relações internas de um mesmo órgão ou, num segundo, em mais entidades federativas. Cf.: MARRARA, Thiago. Princípio da Publicidade... *Op. Cit.* p. 282 - 297.

⁷² Sobre a influência histórica do patrimonialismo no Brasil, o professor Sérgio Buarque de Holanda apresenta que “O Estado não é uma ampliação do círculo familiar e, ainda menos, uma integração de certos agrupamentos, de certas vontades particularistas, de que a família é o melhor exemplo”. Aqui “[...] No Brasil, onde imperou, desde tempos remotos, o tipo primitivo da família patriarcal, o desenvolvimento da urbanização – que não resulta unicamente do crescimento das cidades, mas também do crescimento dos meios de comunicação, atraindo vastas áreas rurais para a esfera de influência das cidades – ia acarretar um desequilíbrio social, cujos efeitos permanecem vivos ainda hoje. Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público”. E ainda assim permanece até os dias atuais. Portanto “ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal”. Encontrado em: HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 141- 146.

pessoal, devendo o gestor público atuar sempre de forma impessoal e razoável, perseguindo o interesse público e o sucesso do programa, obra ou projeto estatal.⁷³

Num segundo plano, além da impessoalidade administrativa, o dispositivo tem a ambição de reconhecer a *publicidade educativa*. Esse mandamento cria a obrigação para a Administração Pública, desde que possível, de se utilizar das informações para colocar as políticas públicas, suas finalidades e valores em compreensão ao meio social. Além de esse dispositivo servir como orientação à população, que deverá manifestar-se sobre as políticas e os programas colocados a sua disposição.⁷⁴

Ao utilizar a publicidade educativa como fundamento de externar direitos e valores juridicamente tutelados pelo ordenamento jurídico, o Poder Público exerce a importante função de conscientizar o corpo social sobre suas próprias garantias fundamentais e sobre os valores buscados pelas políticas públicas.⁷⁵

Apenas a título ilustrativo, e focando na viabilidade operacional da publicidade incidir como função educativa à população, o autor instrui o Direito Ambiental como satisfatório nesse quesito. Nessa área do Direito já é realidade que a Administração Pública brasileira se depara com o desenvolvimento de campanhas educativas, no intuito de difundir os valores ambientais. Assim como também deseja tornar a população consciente das estratégias de combate a ilícitos ambientais e suas infrações.⁷⁶

Além disso, a Administração Pública, direcionando esforços a conscientizar a população sobre as políticas públicas, também contribui, em certa medida, para emancipação política dos diversos grupos atingidos. Desse modo, o Poder Público instiga a população a sair de uma postura de passividade e a coloca como parceiros

⁷³ A partir desse dispositivo, ficou nítida a intenção de identificar os desvios de finalidades da publicidade estatal, bem como o combate ao patrimonialismo, porém tal instituto não conseguiu integralmente – e talvez nenhuma outra norma o consiga fazê-lo – impedir tal confusão entre público e privado. Em: MARRARA, Thiago. Princípio da Publicidade... *Op. Cit.* p. 284.

⁷⁴ MARRARA, Thiago. *Idem, Ibidem*.

⁷⁵ MARRARA, Thiago. *Idem*, p. 285.

⁷⁶ Nesse sentido, existem alguns mandamentos legais que criaram essas obrigações para a Administração Pública. Como a Lei nº 6.938, de 1981, que criou a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e, em seu art. 2º, X, traz o objetivo de preservação, melhoria e recuperação ambiental, obrigando a “educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente”. Além desse dispositivo, a própria CF enumera, em seu art. 225, § 1º, VI, que “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente” seria uma obrigação pública. Cf.: MARRARA, Thiago. *Idem*, p. 286.

e titulares da administração, superando o simples sentido formal de publicidade aceito por grande parte da doutrina.

Contudo, nota-se que o dever de publicidade da Administração (em qualquer dos seus sentidos) não se confunde com a promoção de atos de propaganda da gestão administrativa ou governamental do Poder Público. Principalmente nos meios de comunicação em massa, em que essas propagandas seriam uma *faculdade* conferida, desde que exercida de acordo com os limites do art. 37, § 1º, da CF/88.⁷⁷

A esse respeito, Irene Nohara revela que a Constituição Federal utilizou-se do termo “*publicidade*” quando mais precisamente o significado seria “*propaganda*”. A autora alega que a publicidade “significa tornar público um ato, já a propaganda engloba princípios e teorias visando a um fim ideológico”, em outras palavras, “objetiva a adesão a um dado sistema ideológico (político, social ou econômico) de maneira indireta ou a partir de uma neutralidade disfarçada.”⁷⁸

Emerson Gabardo e Eneida Desiree Salgado, analisando a incidência da “*publicidade institucional*”, entre o enfoque do Direito Administrativo e o Eleitoral, também chamam atenção sobre a confusão que a Constituição de 1988 fez ao não fazer distinções entre as noções de propaganda e publicidade.⁷⁹ Logo, faz-se necessário abortar as distinções sobre as noções de “*propaganda*” e “*publicidade*”. O feixe de ideias que surge quando se analisa publicidade tem dois sentidos. A (a) publicidade como dever de transparência e a (b) publicidade como direito de persuasão.⁸⁰

No primeiro caso, a (a) publicidade assume um dever tipicamente republicano, em que a Administração Pública está obrigada a prestar contas a quem

⁷⁷ NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo... Op. Cit.*, p.87.

⁷⁸ NOHARA, Irene Patrícia. *Idem, Ibidem*.

⁷⁹ “Ora ela fala de propaganda (art. 220, § 3º, II); ora fala de propaganda comercial (art. 22, XXIX, e art. 220, § 4º); ora fala em publicidade (dos atos processuais: art. 5º, LX), ora fala em publicidade (art.37, *caput*, e art.37, § 1º); dessa forma, é comum adotar sentidos totalmente diferentes.” Toda essa confusão também não foi solucionada pela legislação infraconstitucional. Há vários diplomas legais relativos à matéria, como o “Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90); Código de Autorregulamentação Publicitária (aprovado pelo III Congresso Brasileiro de Propaganda em 1978); Lei Federal nº 9.294/96 (regulamenta o art.220, § 4º, da CF); e finalmente, o importante Decreto nº 2.296/99 (que estabelece a comunicação social do governo federal), distinguindo três setores: 1. imprensa; 2. relações públicas; e 3. Publicidade, sendo esta, por sua vez, dividida em: a) propaganda de utilidade pública, institucional ou mercadológica, b) publicidade legal, e c) promoção institucional e mercadológica – incluídos aí os patrocínios”. Encontrado em: GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree. O princípio da publicidade e os abusos de poder político e econômico na democracia contemporânea. In: AFFORNALLI, Maria Cecília Naréssi Munhoz; GABARDO, Emerson (Coord.). *Direito, informação e cultura: o desenvolvimento social a partir de uma linguagem democrática*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p.150.

⁸⁰ GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree. *Idem, Ibidem*.

é legítimo detentor do poder (o povo), exercendo controle e fiscalização sobre seus atos. Já a (b) publicidade como direito de persuasão, revela-se como *marketing*. Além de informar, ela assume o posicionamento de fomentar socialmente um determinado bem. “Busca produzir mensagens de cunho comercial a serem veiculadas a um específico sujeito: o consumidor. Seu escopo é estimular necessidades [...]”⁸¹

Enquanto a noção de propaganda, cujo termo é proveniente de “*propagação*”, é uma combinação engenhosa de artifícios para causar estímulo de crenças e ideologias que resultam no fomento de comportamentos. A propaganda institucional é remunerada pelo erário público, sendo utilizada obrigatoriamente como caráter *educativo*, *informativo* ou de *orientação social*. Desnecessário mencionar que não pode conter símbolos ou imagens que indiquem promoção pessoal dos agentes públicos que lhe fazem uso.⁸²

A propaganda governamental (ou institucional) vincula-se à necessidade de criar confiança, através da indução do Poder Público, para a prática de determinadas ações de interesse público,⁸³ como: colaboração da população com a higiene de determinada região que sofre com epidemias, sendo o combate a essas doenças (*v.g.* da dengue) interesse de todos; ou ainda a constante promoção de

⁸¹ GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree. *Idem*, p. 151.

⁸² GABARDO e SALGADO chamam atenção ao uso irregular das propagandas institucionais. Não “é permitido à Administração Pública prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas por razões de caráter pessoal. É uma norma consequente da igualdade, da imparcialidade, da neutralidade. Todavia, mais que isso, também tem um viés ligado à finalidade de ‘despersonalização’ do poder, mediante a proibição do patrimonialismo (os atos são inerentes ao cargo/à função – e não ao agente).” Assim, visando a legítima propaganda institucional, eles propõem a “*propaganda eficiente*”, pois é o princípio da eficiência, nem sempre facilmente definido, o mandamento de “*ponto ótimo*”, em que a Administração estaria obrigada a sempre buscar o máximo, e não o suficiente ou razoável. Nessa perspectiva o “*razoável é o mínimo aceitável*”. A propaganda institucional muitas vezes é “imprescindível ao ótimo andamento da Administração Pública. Sem a publicização dos seus atos, o poder público descamba em descontrole e arbítrio. Sem a propaganda, pode ocorrer inefetividade de parte importante de suas ações interventivas na sociedade. A propaganda eficiente, portanto, para além de cumprir os requisitos fundamentais da Constituição – caráter educativo, informativo e de orientação social (o que garante a impessoalidade) – deve ser adequada para a obtenção dos resultados previstos pelo Administrador em termos de fomento público, rumo ao ‘desenvolvimento socioambiental e/ou propriamente humano’ da população”. Cf.: GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree. *Idem*, p. 153-154.

⁸³ “O ponto máximo da comunicação governamental deve implicar sempre o ‘interesse público primário’ (no caso da publicidade oficial e da propaganda); e no máximo o ‘interesse público secundário’ (no caso do marketing propriamente dito). Mas o fato é que jamais poderá ter como finalidade e resultado o interesse privado, haja vista a clara posição de supremacia do interesse público sobre o privado no regime jurídico administrativo brasileiro”. Cf.: GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree. *Idem*, p. 156.

campanhas de conscientização da péssima combinação entre “álcool e direção” para prevenção de acidentes de trânsito.

Não obstante, a propaganda institucional pode ser transformada em uma poderosa ferramenta, utilizada por governos autoritários, a fim de se legitimar e se perpetuar no poder. Visto o exemplo histórico brasileiro que, em uma das maiores campanhas publicitárias governamentais, fez uso da vitória do país na Copa do Mundo do México (1970), com a elaboração do hino “Pra frente Brasil”, para infundir na população, subliminarmente, as conquistas esportivas com os feitos do governo. Também fazia parte da publicidade do regime militar, instaurado desde 1964, divulgar slogans como: “Brasil, ame-o ou deixe-o” ou, ainda, “quem não vive para servir o Brasil, não serve para viver no Brasil”.⁸⁴

Existem outros péssimos exemplos da utilização da propaganda institucional registrados recentemente. Em 2001, a TELEBRAS fez uso de seus recursos para financiar o então ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, no lançamento do livro “*Fernando Henrique Cardoso: história da política moderna do país*”, caracterizando promoção pessoal, em violação ao art. 37, caput, da CF/88. O Tribunal de Contas da União considerou a despesa de R\$ 250.000,00 irregular, determinando a devolução do recurso. Outro mau exemplo foi a *profissionalização do marketing* com gastos excessivos do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, entre os anos de 2003 e 2006. Contratando diversas empresas, cujo orçamento girava em torno de R\$ 150.000.000,00, para dar ênfase à imagem pessoal do presidente. Nesses dois exemplos é nítida a utilização da publicidade institucional com interesses na reeleição o que, apesar de ilegal, parece ter funcionado.⁸⁵

Nota-se que em muitos casos a propaganda institucional tem sido utilizada para impor as impressões pessoais dos governantes, além de seus valores e modos de operar politicamente. Sendo deixada de lado o relevo constitucional posto (educação, informação e orientação social), causando prejuízo ao real interesse público. Se, no plano legal, cada vez mais são criadas rigorosas regras quanto à propaganda institucional, no plano fático a propaganda vem sendo usada para criar irregulares convicções na mentalidade popular, como “um verdadeiro ‘coronelismo

⁸⁴ NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo... Op. Cit.*, p.87.

⁸⁵ Os dois exemplos foram encontrados em: GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree. O princípio da publicidade... *Op. Cit.*, p. 161.

eletrônico' ainda em vigor no país e que reforça a ideia de uma permanente fabricação do consenso".⁸⁶

Portanto, há várias utilidades ao princípio da publicidade. Ele serve tanto para exteriorização dos atos e afazeres estatais, funcionando como requisito para eficácia do ato, entoando a diretriz da atuação estatal, evitando-se, assim, a ocorrência de vícios e nulidades. Mas também como perseguição de outros objetivos constitucionais, como educação, fomento e orientações sociais (propaganda institucional como ferramenta do Estado para concretização do princípio da publicidade), cuja finalidade deverá ser sempre coincidente com o interesse público, e não com a promoção de arbitrariedades pessoais do administrador, tão cara ao desenvolvimento sociocultural da sociedade brasileira.

1.3. PRECEDENTES INFRACONSTITUCIONAIS DA LEI DE ACESSO

Sobre a construção normativa brasileira infraconstitucional envolvendo aspectos ligados à transparência e publicidade, existem inúmeros mandamentos legais que as dispõem. Não há necessidade de se trabalhar com todos, logo, serão mencionados só aqueles que dispõem de alguma relevância na construção benéfica para o ordenamento. Isso, a fim de teorizar o cenário jurídico-normativo brasileiro em que veio o surgimento da Lei de Acesso.

A primeira norma é a Lei nº 8.666, de 21.06.93 – Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública. Ela configura sua importância na abertura da publicidade ao abrir para os cidadãos a possibilidade de presenciar atos públicos relativos à licitação, bem como a possibilidade de acompanhar o processo licitatório.⁸⁷

Como segundo marco importante de regulamentação do inciso XXXIII, do art. 5º, da CF/88 (direito à informação), veio a Lei nº 9.507, 12.11.97 – Lei do *Habeas Data*. Ela trata do conteúdo informativo de caráter pessoal, em que foram

⁸⁶ GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree. *Idem*, p. 162.

⁸⁷ Conforme dispõe o art. 4º da Lei 8.666/93: "Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos".

delimitados os procedimentos para se conseguir informações relativas à pessoa do impetrante, constantes em registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público. Também, serve para retificar dados, quando não se prefira fazer por processo sigiloso, judicial ou administrativo (art. 5º, LXXII, “a” e “b”, da CF). Assim, o *habeas data* torna-se um instrumento jurisdicional de controle de informações, na medida em que autoriza o *conhecimento*, a *retificação* ou a *ratificação* de dados públicos.

O terceiro diploma legal de relevância é a Lei nº 9.784, de 29.01.99 – Lei do Processo Administrativo. Logo no começo deste diploma, em seu art. 2º, parágrafo único, inciso V, é trazido um resumo da aplicação do princípio da publicidade na Administração Pública: “Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: [...] V- divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição”. Abrindo oportunidade para os administrados terem acesso a dados contidos em todos os processos administrativos, na esfera federal, salvo os processos protegidos pelo sigilo.

Contudo, é a partir do ano 2000 que a busca pela transparência pública começa a se intensificar. Com a edição da Lei Complementar nº 101, de 04.05.00 – a Lei de Responsabilidade Fiscal –, é que se passa a exigir os relatórios contábeis da administração como públicos, possibilitando a qualquer um do povo ter acesso às contas públicas.

Não obstante, por mais que a Lei Complementar nº 101 tenha sido marcante e inovadora, em aspectos que visam à transparência, cabe criticá-la, pois ela não soube melhorar a clareza das informações ao cidadão. Por um simples motivo, esse mandamento não obrigou a Administração a utilizar uma linguagem de simples compreensão. Na prática, os atos administrativos faziam uso exaustivo de uma escrita técnica, logo, o cidadão não convinha a compreender. Para Heinen, “transparência exige compreensão”.⁸⁸

⁸⁸ Como bem relata HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011...* Op. Cit. p. 47-48. Outros autores também se preocupam com o princípio a disponibilização de informações, que seria ofendido em casos de linguagem hermética, confusa, composta de tecnicidade (além do necessário para compreensão). Logo, deve os dados públicos serem transmitidos com *clareza* e *objetividade*, a fim de consagrar a participação popular. Ver em: MOTTA, Fabrício. O Princípio constitucional da publicidade administrativa... Op. Cit. p. 275.

Em 2004, tem-se a edição do quinto preceito legal que se dirige a transparência, a Lei nº 11.079, de 30.12.04 – Lei das Parcerias Público-Privadas (PPP). Ela prevê expressamente a possibilidade de controle social por parte do povo, ao estabelecer consultas populares para análise do edital, e do contrato a ser firmado.⁸⁹

Por fim, como última regra legal selecionada pelo momento de emersão das normas de transluzimento do Poder Público, tem-se a Lei Complementar nº 131/09, de 27.05.09, que modificou a Lei de Responsabilidade Fiscal. A alteração veio no sentido de incentivar a transparência num sentido de *padrão democrático*, ao passo de garantir e facilitar para os cidadãos o acesso aos gastos públicos. Sua maior inovação foi a possibilidade de criação dos *Portais da Transparência*, que estreitaria a relação entre o Poder Público e os administrados, pois esses teriam dados públicos em maior quantidade e qualidade, tudo em tempo real.⁹⁰

Os portais de transparência foram alvo de controle concentrado de constitucionalidade no STF, em 2013, por meio da ADI nº 2.198/PB.⁹¹ A ADI foi considerada improcedente, logo, os portais são constitucionais e seu principal destaque foi considerar que a transparência tem um novo papel, o de “franquear a participação do cidadão na Administração Pública.”⁹²

Conclui-se que o panorama brasileiro sobre a transparência e publicidade é bem anterior à edição da LAI. Porém, mesmo crescendo com o decurso temporal desde 1988, não conseguiu consagrar uma efetividade translúcida que culminasse com a participação popular, capaz de instigar o controle social, e, conseqüentemente, alcançar melhores serviços prestados pelo Estado. Isso em muito se efetivou, e ainda há de melhorar após edição da LAI.

⁸⁹ De acordo com o art. 10, da Lei nº 11.079/04: “A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a: [...] VI – submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital”.

⁹⁰ Nova redação da LC nº 131/09, em seu art. 1º, deu o seguinte texto ao art. 48, parágrafo único, inciso II, da LC nº 101: “A transparência será assegurada também mediante: [...] II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público”.

⁹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.198/PB. Relator Min. Dias Toffoli. Pleno. Julgamento em 11.04.13. DJe 16.08.2013.

⁹² HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011... Op. Cit.* p. 52.

A tudo que foi exposto, pode-se inferir no sentido de que a visibilidade na execução administrativa materializa a transparência – elemento essencial do Estado Democrático de Direito. Sem publicidade não há controle, logo, não existe possibilidade de participação popular. Sem o povo tomar parte do Estado o poder fica com o Estado, e não com o povo.

Em outras palavras, a transparência, a publicidade e a democracia apresentam-se como princípios estruturais da Administração Pública, garantidores da condição de cidadania dos administrados. Em vista disso, o agente público fica vinculado a observar tais princípios, sob pena de violar a própria condição soberana, que emana do povo. Ao agir sorrateiramente, o agente público impossibilita o controle, a tutela dos direitos e a consagração da vontade popular.

A visibilidade estatal possui multifacetados interesses e consequências. Ela incide sobre políticas públicas, na materialização de direitos fundamentais, no controle social de atividades administrativas ou na amplificação participativa democrática. Em todos esses sentidos, a Lei de acesso à informação contribui abruptamente em suas concretudes, colaborando para boa gestão da Administração Pública, como será analisado a partir de agora.

CAPÍTULO 2 – ASPECTOS GERAIS DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Cabe ponderar, conforme visto no capítulo anterior, que a nova legislação não apresenta novidades absolutas. A Lei de Acesso à Informação é resultado de um processo histórico que teve como origem a própria Constituição de 1988. Desde a vigência da nova ordem constitucional que o amplo acesso à informação pública é a regra, sendo o sigilo a exceção.

A partir das novas regras constitucionais as instituições públicas brasileiras contaminaram-se por essa lógica. Este fato, acrescido da vigência de um grandioso rol de direitos fundamentais, passou a agregar à vida política brasileira. Portanto, a LAI não estabeleceu pela primeira vez o acesso à informação na ordem jurídica

nacional, mas adotou valiosas ferramentas de garantias ao direito fundamental de acesso à informação pública.⁹³

O que inovou então a vigência da LAI? Várias são as consequências fáticas da sua pluralidade usual e importância no cenário nacional,⁹⁴ mas a que tudo indica, o Brasil carecia de uma legislação una e sistêmica, capaz de assegurar o amplo acesso ao direito à informação, fazendo-o de instrumento concreto de transparência (ativa e passiva). Além disso, a nova lei estabelece procedimento e parâmetros para o acesso aos dados públicos, bem como as eventuais, e restritas, impossibilidades de acesso, de forma muito bem definida.

Seu principal escopo seria a obrigação de que todos os entes políticos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) forneçam diversas informações (administrativas ou políticas) aos cidadãos, desde que desprovidas de caráter sigiloso. O que resulta em discernimento e gera influência do povo na gestão da coisa pública. Contudo, mais do que isso, parte da doutrina aceita que a LAI tem a pretensão de ditar novos parâmetros hermenêuticos ao intérprete administrativo, como se fosse criado “princípios administrativos da LAI”, ao qual a Administração se

⁹³ CLÉVE, Clèmerson Merlin; FRANZONI, Júlia Ávila. Administração Pública e a Nova Lei De Acesso À Informação... *Op. Cit.* p. 11.

⁹⁴ Vários são os exemplos práticos positivos incidentes sobre a Administração Pública desde a promulgação da LAI. Recentemente, destaca-se a utilidade da Lei de acesso à informação realizada pelo jornalista Leonardo Sakamoto, que mesmo após negativa de publicação da “*lista negra*” pelo STF (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5209/ DF. Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA. Relator Designado Ricardo Lewandowski. Julgamento em 23/01/2015, DJe-024, divulgado em 04/02/2015, publicado em 05/02/2015), através da liminar concedida à Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc), que entre outros argumentos, alegava que a “*lista suja*” do trabalho escravo (cadastro de empregadores flagrados com esse tipo de mão de obra) deveria ser organizado por uma lei específica e não uma portaria interministerial. O jornalista fez pedido junto ao Ministério do Trabalho e Emprego da “*relação dos empregadores que foram autuados em decorrência de caracterização de trabalho análogo ao de escravo e que tiveram decisão administrativa transitada em julgado, entre dezembro de 2012 e dezembro de 2014, confirmando a autuação, constando: nome do empregador (pessoa física ou jurídica), nome do estabelecimento onde foi realizada a autuação, endereço do estabelecimento onde foi caracterizada a situação, CPF ou CNPJ do empregador envolvido, número de trabalhadores envolvidos e data da fiscalização em que ocorreu a autuação*”, ou seja, uma relação com conteúdo mais próximo e atualizado do que seria a “*lista suja*” do trabalho escravo contemporâneo. Posteriormente, o jornalista efetuou a publicação da lista em seu blog. Disponível em <<http://blogdosakamoto.blogosfera.uol.com.br/2015/03/06/lei-de-acesso-a-informacao-gera-nova-lista-suja-do-trabalho-escravo/>>. Acesso em 07/03/15.

A saber mais alguns: (i) o Banco Central resolveu abrir a íntegra dos votos nas decisões do Copom; (ii) o Ministério da Defesa permitiu o acesso aos documentos do Estado Maior das Forças Armadas datados entre 1946 e 1991; (iii) o Arquivo Nacional escancarou documentos da ditadura; (iv) o Ibama divulgou o nome das empresas autuadas por biopirataria; (v) o Ministério do Planejamento abriu as informações sobre imóveis funcionais e (vi) o Governo Federal deu publicidade aos salários de 570 mil servidores civis e 350 mil militares. Encontrado em: CLÉVE, Clèmerson Merlin; FRANZONI, Júlia Ávila. *Idem*, p. 13.

vê obrigada a seguir esses novos valores impostos, conforme os incisos I a V elencados no art. 3º da LAI.⁹⁵

Antes de explorar como a LAI pretende regulamentar o direito à informação, é válido observar as peculiaridades de tal direito. Ele consagra duas prerrogativas, uma positiva e uma negativa. A primeira (positiva) elege o dever estatal de se obter vista, obtenção de cópia, ou exame (consulta) das informações públicas. Possui a natureza difusa e é considerado um direito coletivo, por envolver interesses particulares, coletivos e gerais.⁹⁶ Sempre primando pela gratuidade como ato necessário ao exercício da cidadania, salvo quando existirem custas relativas ao serviço, como reembolso das cópias. A segunda prerrogativa (negativa) sugere a exceção, quando, em poucos e determinados casos previstos na ordem constitucional, as ações administrativas podem transcorrer em segredo.⁹⁷

A fim de conhecer essa sistemática, passa-se a analisar os elementos da relação jurídica em que o direito de acesso à informação se vincula, através da LAI, a saber: (2.1) a área de abrangência desse diploma legal – que vai especificar quem são os protagonistas da relação: sujeitos passivos (I) e ativos (II) –; depois necessário observar (2.2) o objeto e o procedimento do pedido de acesso às informações; em caso de supressão desse direito, imprescindível analisar (2.3) o sistema recursal criado pela LAI, como forma de corrigir eventuais abusos; e, por fim, (2.4) a responsabilização dos agentes que não observarem as normas estabelecidas por este diploma, como forma de consagrar os valores elencados por este diploma legal.

⁹⁵ A LAI menciona que deve os administradores públicos seguir os princípios administrativos e elenca as seguintes diretrizes: (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. Encontrado em: HEINEN, Juliano. *Idem*, p. 111.

⁹⁶ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Princípio da Publicidade... *Op. Cit.*, p. 246-247.

⁹⁷ MOTTA, Fabrício. O Princípio constitucional da publicidade administrativa ... *Op. Cit.* p. 271.

2.1. ÁREA DE ABRANGÊNCIA DA LAI

Sobre os polos que compõe a relação jurídica disciplinada pela Lei de Acesso à Informação, pode-se visualizar que as pessoas envolvidas, assim como em qualquer outra relação jurídica, são divididas em dois grandes grupos: os (I) *sujeitos passivos* e os (II) *sujeitos ativos*.

Acerca do primeiro (I) conjunto, submetem-se às regras elencadas na Lei de acesso à informação todas as personalidades elencadas nos art. 1º e 2º da LAI,⁹⁸ que dispõem sobre os sujeitos passivos (a *legitimidade passiva*), isto é, nesses dois primeiros artigos, a LAI preocupou-se com quem está obrigado a cumprir os valores e obrigações impostos por ela.

Do conhecimento dos artigos mencionados, as seguintes personalidades serão analisadas sobre sua sujeição, ou não, à LAI: (a) entes da Administração Pública direta, (b) entes da Administração Pública indireta, (c) os Consórcios Públicos, (d) as Permissionárias e Concessionárias de serviço público, e (e) as Parcerias Público-Privadas.

A começar, foi o decreto-lei nº 200, de 1967, que instituiu a divisão entre a Administração Pública direta e indireta. Como entes da Administração Pública direta (a) tem-se os entes políticos, conhecidos como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como todos os seus órgãos vinculados. A fim de não haver dúvidas sobre a aplicação, ou não, da LAI somente aos órgãos do executivo, ela especifica que a sujeição do art. 1º deve ser a todos os três Poderes. Assim, submetem-se à LAI os Poderes Executivos, os Legislativos, incluindo os Tribunais de Contas, e os Poderes Judiciários, assim como os independentes Ministérios Públicos, de todas as esferas federativas.⁹⁹

⁹⁸ Art. 1º da Lei nº 12.527/11: “Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei: I- os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público; II- as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.”

⁹⁹ Sobre esse modelo organizativo, para o prof. Celso Antônio Bandeira de Mello, a melhor correspondência de “tal divisão deveria coincidir com os conceitos, dantes expostos, de centralização e descentralização administrativa, de tal sorte que ‘Administração centralizada’ seria sinônimo de

(b) Administração Pública indireta seriam as seguintes entidades dotadas de personalidade jurídicas próprias: as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista¹⁰⁰ ou as demais entidades controladas direta ou indiretamente pelos entes políticos, em regime de concorrência, sujeitas, portanto, ao submetido no art. 173 da CF/88.

Em relação aos casos de incidência da LAI sobre os (c) consórcios públicos, apesar da ausência de previsão expressa sobre essa conclusão, não se pode tão facilmente deduzir que eles estejam sujeitos à LAI. Isso porque durante muito tempo a doutrina majoritária não admitia os consórcios públicos como pessoa jurídica. Eram tratados como “acordos de vontades para a consecução de fins comuns.”¹⁰¹ Porém, com a edição da Lei nº 11.107/05, veio a mudança na natureza jurídica do instituto, ao estabelecer, no art. 6º, que

o consórcio adquirirá personalidade jurídica: I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções; II – de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

Com isso o legislador passou a dar tratamento diferenciado aos consórcios, atribuindo-lhes personalidade jurídica. Se tiver personalidade jurídica de direito público, passa a “integrar a Administração Indireta de todos os entes da Federação consorciados”, com todas “prerrogativas e privilégios próprios das pessoas jurídicas de direito público”. Se tiver personalidade de direito privado, o consórcio “observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração

‘Administração direta’, e ‘Administração descentralizada’, sinônima de ‘Administração indireta’”. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo...* Op. Cit. p. 156.

¹⁰⁰ Numa primeira interpretação literal, o art. 1º da LAI obriga todas as pessoas jurídicas de direito privado, pertencentes à Administração Pública, a cumprirem seus mandamentos legais quanto à transparência. Esse argumento encontra amparo na finalidade (vontade) legislativa em obrigar, ao máximo, as entidades públicas se abrirem à população. Porém, a ordem constitucional equipara as empresas públicas e sociedades de economia mista, que atuam na ordem econômica, a “sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários” (art. 173, § 1º, II, da CF/88). Isso quer dizer que não devem privilégios estatais (oriundos da sobreposição do interesse público sobre o privado – como exemplos: a imunidade tributária ou o regime de bens), mas com o ônus que qualquer particular possui. Cf.: HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011...* Op. Cit. p. 90-93. Dispõe ainda o Art. 5º do Decreto nº 7.724, que: “Sujeitam-se ao disposto neste Decreto os órgãos da administração direta, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União. § 1º - A 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, estará submetida às normas pertinentes da Comissão de Valores Mobiliários, a fim de assegurar sua competitividade, governança corporativa e, quando houver, os interesses de acionistas minoritários.”

¹⁰¹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 547.

de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.” (art. 6º, § 2º, da Lei 11.107/05).¹⁰²

Pelo exposto, conclui-se que os consórcios públicos são “associações formadas por pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), com personalidade de direito público ou de direito privado, criadas mediante autorização legislativa, para a gestão associada de serviços públicos”.¹⁰³ E passam a constituir nova espécie de entidade da Administração indireta de todos os entes federados consorciados. Portanto, devem estrita obediência aos mandamentos da Lei de Acesso à Informação.

As (d) concessionárias ou permissionárias são aquelas entidades que aceitam executar serviços públicos, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Estado, por meio de delegação (art. 175, CF/88). Mas, com garantia contratual de equilíbrio econômico-financeiro, remuneradas pela própria exploração do serviço, geralmente por cobranças diretas de tarifas dos usuários.¹⁰⁴

A doutrina entende que não sofreriam incidência da LAI. Apesar do texto constitucional atribuir responsabilização objetiva por danos (típica responsabilização estatal),¹⁰⁵ essas pessoas não fazem parte da Administração Pública indireta.¹⁰⁶

Já em relação as (e) parcerias público-privadas, existem vários aspectos a serem considerados sobre sua submissão ao regime da LAI. A Lei nº 11.079, de 2004, criou essa “nova espécie” de concessão de serviço ou obra pública no Brasil.¹⁰⁷ De acordo com a lei, a parceria “é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa” (art. 2º). A modalidade patrocinada seria idêntica à concessão ou obra regida pela Lei nº 8.987 (Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos), ou seja, “a remuneração compreende tarifa do

¹⁰² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Idem*, p.548-549.

¹⁰³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Idem*, p. 551.

¹⁰⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo... Op. Cit.* p. 719-720.

¹⁰⁵ Art. 37º, § 6º, da CF/88: “As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.

¹⁰⁶ Mesmo as permissionárias e concessionárias de serviço público não sendo obrigadas pela LAI, nada impede a obtenção de informações sobre determinado contrato administrativo firmado com o Poder Público. Isso porque as informações sobre determinada atividade, em que tem como polo figurativo o Poder Público, são necessariamente públicas. Como o exemplo das cláusulas e obrigações estipuladas nos contratos administrativos, os termos de parcerias e convênios, ou mesmo os contratos de gestão. HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011... Op. Cit.* p. 93-97.

¹⁰⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo... Op. Cit.* p. 790.

usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado”. Já na modalidade administrativa, a remuneração “é feita exclusivamente por contraprestação do parceiro público ao parceiro privado, o que aproxima essa modalidade do contrato de empreitada”.¹⁰⁸

Do confronto desse diploma legal com a possibilidade de sujeição das PPP à LAI, o § 4º do art. 9º da Lei nº 11.709 fornece a seguinte situação: “fica vedado à Administração Pública ser titular da maioria do capital votante das sociedades de que trata este Capítulo”. Dessa maneira, o dispositivo veda ao Poder Público ter controle da Sociedade de Propósito Específico (SPE),¹⁰⁹ logo, afasta a incidência da LAI.

Contudo, o § 5º do art. 9º da Lei 11.079, prevê caso de exceção da vedação anterior, pois “não se aplica à eventual aquisição da maioria do capital votante da sociedade de propósito específico por instituição financeira controlada pelo Poder Público em caso de inadimplemento de contratos de financiamento”. Logo por essa exceção, dado o controle ainda que indireto por parte do ente federado, sujeita-se à incidência da LAI.¹¹⁰

Dessa forma, pode-se concluir por três situações de incidência, ou não, da LAI sobre as parcerias público-privada: (I) por não cumprir plenamente os pressupostos do art. 1º e 2º da LAI, o parceiro privado não se sujeita a esta legislação; (II) a Sociedade de Propósito Específico, por não sofrer controle do Poder Público (art. 9º, §4º, da Lei nº 11.079/2011), também não sofre incidência da LAI, salvo a exceção mencionada no §5º do mesmo artigo; (III) a propósito do parceiro público (ou ao próprio ajuste firmado – *contrato de parceria público-privado*), qualquer cidadão pode solicitar informações, dados, documentos, etc., relativos à relação jurídica estabelecida.¹¹¹

Por fim, cabe ressaltar sobre a obrigação imposta pelo art. 2º da LAI,¹¹² quanto aos deveres de transparência que seguem as pessoas privadas, sem fins

¹⁰⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo... Op. Cit.*, p. 318-319.

¹⁰⁹ Segundo Celso Antônio, a Lei nº 11.079/2011 prevê em seu art. 9º (e parágrafos) que “a implantação e a gestão do objeto da parceria serão efetuadas por sociedade de propósito específico, constituída antes do travamento do contrato, a qual poderá assumir a forma de companhia aberta com valores mobiliários negociáveis no mercado”. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo... Op. Cit.* p. 797.

¹¹⁰ HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011... Op. Cit.* p. 98.

¹¹¹ HEINEN, Juliano. *Idem*, p. 99.

¹¹² Art. 2º da Lei nº 12.527/11: “Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos

lucrativos, sempre que essas recebam recursos públicos para exercício do interesse público.¹¹³

Nota-se pela leitura deste artigo que todas as pessoas privadas destinatárias de recursos públicos são obrigadas pela LAI. Como é o caso dos partidos políticos,¹¹⁴ desde que os pedidos de informações sejam inerentes às verbas públicas, independentemente da maneira que ocorreu o repasse.¹¹⁵

Nesse ponto em específico, cabe realizar uma crítica sobre a interpretação que se pode concluir, ao combinar o disposto no art. 2º com o inciso III do art. 7º, todos da LAI.¹¹⁶ Da reunião dos dispositivos, depreende-se que a obrigação de sujeição à LAI, envolvendo o direito de acesso a informações, abrange dados “*produzidos ou custeados por pessoa física ou entidade privada*”, o que “*amplia sobremaneira o âmbito dos sujeitos privados submetidos à lei*”.¹¹⁷ Assim, as pessoas físicas que possuem vínculo com o poder público devem permitir o acesso aos dados, quanto aos valores referentes ao numerário público.¹¹⁸

Apenas a título ilustrativo, verifica-se a situação de um professor, um profissional promissor com alta capacidade técnica e currículo inigualável. Acontece que para dar prosseguimento em um determinado projeto, considerado de relevante

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 às 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.”

¹¹³ Assim como preconiza o ponto nº 3 (“alcance e finalidade”, p. 5), da Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação, aprovada na quarta sessão plenária, realizada em 8 de junho de 2010, que menciona que “a presente Lei se aplica a toda autoridade pública pertencente a todos os poderes do governo (Executivo, Legislativo e Judiciário) e em todos os níveis da estrutura governamental interna (central ou federal, regional, provincial ou municipal); se aplica também aos órgãos, organismos ou entidades independentes ou autônomos de propriedade do governo ou por ele controlados, atuando por poderes outorgados pela Constituição ou por outras leis e se aplica também às organizações privadas que recebem fundos ou benefícios públicos substanciais (direta ou indiretamente), ou que desempenham funções e serviços públicos, mas somente com respeito aos fundos ou benefícios públicos recebidos ou às funções e serviços públicos desempenhados. Todos esses órgãos deverão ter sua informação disponível de acordo com o previsto na presente Lei.” Encontrado em: <http://www.right2info.org/resources/publications/instruments-and-standards/americas_model-int-am-law-on-ati_portuguese>. Acessado em: 09.12.15.

¹¹⁴ SALGADO, Eneida Desiree. *Lei de Acesso à Informação (LAI): comentários à Lei nº 12.527/2011 e ao Decreto nº 7.724/2012*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 71.

¹¹⁵ VALIM, Rafael. O direito fundamental de acesso à informação pública... *Op. Cit.*, p. 40.

¹¹⁶ Art. 7º da Lei nº 12.527/11: “O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: [...] 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”.

¹¹⁷ SALGADO, Eneida Desiree. *Lei de Acesso à Informação (LAI)... Op. Cit.* p. 99-100.

¹¹⁸ Pessoas físicas, interpretadas nessa consideração num sentido estrito, como aqueles particulares que não dispõem de estruturas administrativas, ou econômica, capazes de angariar atos administrativos análogas aos que o Poder Público exerce.

interesse público na sua área de atuação e localidade onde atua, ele receba verbas públicas. Logo fica obrigado à LAI.

Dessa maneira, igualam-se as obrigações dos particulares à Administração Pública, o que carece de ser proporcional, levando em consideração todo o complexo estrutural organizado da Administração e a expertise técnica que os agentes públicos detêm. Além disso, outro problema que poderia ser levantado seria a falta de possibilidade recursal nos casos de negativa de acesso aos dados por parte da pessoa física. Assim, esse tipo de tratamento isonômico se mostra problemático, na medida em que os obrigados (Estado e particular) não possuem igualdade para sofrerem as mesmas exigências. Mesmo assim, essa regra acaba por ampliar consideravelmente o rol de agentes obrigados à LAI.

A professora Eneida Desiree Salgado aponta duas soluções para o caso abortado. Se a informação foi produzida pela pessoa física e “acumulada” pelo órgão público, deve-se ponderar se a divulgação desses documentos privados pode violar a privacidade, a vida privada, a honra ou a imagem de terceiros (típico caso de sigilo disciplinado pela LAI), se viola, o sigilo deve ser aplicado. Agora se não é este o caso, ou seja, se as informações, mesmo que privadas, tem o condão de relevância de interesse público,¹¹⁹ a Administração deve garantir o acesso, possibilitando o controle social.¹²⁰ Logo, a abrangência da LAI avança para além de documentos públicos.

Agora se o dado for “custeado” pela pessoa física, e negado por esta, a autora coloca que a situação pode complicar-se ainda mais. Não parece existir a situação em que um documento ou certa informação possa servir de interesse público sem ser “custeada” ou “acumulada” pela Administração Pública. Mesmo assim, aceitando essa hipótese, existem duas respostas válidas: a primeira seria buscar tal dado através da propositura de demanda judicial; e a segunda, na esfera administrativa, seria fazer um requerimento direto à Administração Pública que tem vínculo com o particular que censura a informação, para que intervenha junto à pessoa e forneça o dado.¹²¹

¹¹⁹ O exemplo da autora seria referente ao pedido de acesso à informação sobre documentos juntados para registrar candidatura ou para nomeação de cargos públicos. Nota-se que nesses casos, existem requisitos, seja legais ou constitucionais, de satisfação que devem ser cumpridos pelo pretendente do cargo, logo, justifica-se o controle dessas exigências através da publicidade. Encontrado em: SALGADO, Eneida Desiree. *Lei de Acesso à Informação (LAI)... Op. Cit.* p. 99-100.

¹²⁰ SALGADO, Eneida Desiree. *Idem, Ibidem.*

¹²¹ SALGADO, Eneida Desiree. *Idem, Ibidem.*

Após saber as entidades e pessoas que figuram no polo passivo das relações a serem regulamentadas pela LAI, cabe conhecer as pessoas que são titulares do direito de acesso à informação, ou seja, (II) *os sujeitos ativos*. O texto legal traz o art. 10,¹²² como orientador da *legitimidade ativa*,¹²³ sugerindo quem são as pessoas capazes de solicitar informações às instituições públicas.

Neste ponto a LAI traz o termo *interessado* como tal pretendente a conseguir informações. Surge, nesse caso, a necessidade de definir, a partir da sistemática do ordenamento jurídico pátrio, o que significa essa expressão.

Primeiramente outros mandamentos legais, como o art. 46 da Lei nº 9.784/99 (Lei de Processo Administrativo Federal), também fazem referência ao termo *interessado*. Para esse diploma legal, a expressão significa aquele que tem interesse em obter informações do processo, ou seja, qualquer pessoa. Desde que essas informações não sejam sobre terceiros ou protegidas pelo sigilo ou, ainda, defendidas pelo direito à privacidade, à honra e à imagem.¹²⁴

Contudo, nada adianta saber o significado do termo *interessado* nos diplomas infraconstitucionais sem antes entender sua vocação no texto constitucional. Por isso o termo deve ser interpretado em consonância com o art. 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal, que trata de três espécies distintas de interesse: (a) coletivo, (b) geral ou (c) particular.¹²⁵ Logo, entender essa questão hermenêutica é fundamental ao equilíbrio da norma ora comentada, com o sistema jurídico.¹²⁶

Entende-se por (a) interesse coletivo as pretensões coincidentes de um determinado grupo de indivíduos. Essas pessoas têm em comum uma relação jurídica própria do grupo. Sua principal diferença em relação ao interesse particular é

¹²² Art. 10 da Lei 12.527/11: “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”. (destacou-se)

¹²³ HEINEN, Juliano. Lei de Acesso à informação (Lei nº 12.527/11) – Para uma interpretação constitucional do pedido de acesso. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, n.41, 2013, p. 53.

¹²⁴ Art. 46 da Lei 9.784/11: “Os interessados têm direito à vista do processo e a obter certidões ou cópias reprográficas dos dados e documentos que o integram, ressalvados os dados e documentos de terceiros protegidos por sigilo ou pelo direito à privacidade, à honra e à imagem”.

¹²⁵ Art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal: “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”. (destacou-se)

¹²⁶ HEINEN, Juliano. Lei de Acesso à informação (Lei nº 12.527/11)... *Op. Cit.* p. 54.

o fato de que a informação pretendida, indistintamente, refere-se a todos os sujeitos desse grupo. Exemplo típico seria um sindicato de servidores que formula pedido de informação sobre descontos em folha de pagamento de determinada carreira representada pela entidade.

Já o (b) interesse geral assume maior complexidade. O termo “*geral*” possui vários significados, sendo conveniente relacioná-lo com o interesse público em *sentido estrito*, isto é, o interesse da coletividade em si mesma, que se refere a todo um corpo social. Assim, essa modalidade ajusta-se exatamente aos interesses vivenciados por toda comunidade, avocando um caráter *difuso*, ou seja, o conjunto de anseios agregados de indeterminado número de pessoas ao mesmo tempo. E é esse caráter indeterminado sua maior diferença para o interesse coletivo.¹²⁷ Por exemplo, o caso de pedido de acesso à informação sobre um dano ambiental em determinada área de preservação.

Interesse particular (c) seria tudo aquilo conveniente, vantajoso ou útil a um indivíduo, singularmente, seja de interesse moral, social ou material. Não é por outra razão que o pedido de informações que não seja útil, não deva prosperar. O indivíduo deve demonstrar, sem a necessidade de motivação formal, seu interesse na informação. A mera curiosidade de se saber sobre a vida de terceiros não deve ter fundamento próspero através da LAI.¹²⁸

Conclui-se, a partir das três modalidades de interesses previstas na CF/88, que apesar da LAI ampliar exponencialmente a abertura de informações públicas, sem mesmo a necessidade de motivação para impetração do pedido, ela não o faz de forma desvairada. O sujeito que peticiona informações que pertencem *exclusivamente* a um terceiro, sem transparecer seu interesse legitimador de acesso, esbarra na própria vedação legal trazida pela LAI, a dizer o art. 31.

Ainda não pode existir a confusão entre a expressão *interessado* com os termos *cidadão* ou *habitante*. Isso poderia restringir demasiadamente a legitimidade ativa proposta pela LAI.¹²⁹ Quaisquer pessoas, física ou jurídica, cidadão ou não, nacionais ou estrangeiros, podem apresentar requerimentos de acesso aos dados

¹²⁷ HACHEM, Daniel Wunder. A dupla noção jurídica de interesse público em direito administrativo... *Op. Cit.*, p. 85- 86.

¹²⁸ HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011...* *Op. Cit.* p. 25.

¹²⁹ HEINEN, Juliano. *Idem*, p. 145.

públicos, sem sofrerem restrições quanto a esse direito.¹³⁰ Com a ressalva de pessoas naturais que possuem algum tipo de incapacidade civil relativa ou absoluta (art. 3º e 4º do Código Civil), essas devem ser representadas ou assistidas. Fora essa situação, aceitam-se até mesmo os entes despersonalizados, a exemplo do condomínio instituído segundo normas vigentes, como legitimados a solicitar pedidos de acesso aos dados públicos. Ainda sobre esse aspecto, conclui-se que a Lei de Acesso à Informação não condicionou como pessoas legitimadas as que estão em pleno gozo de direitos políticos (art. 14 da CF/1988). Dessa maneira, a legitimidade para impetrar solicitações é *universal*.¹³¹

2.2. O OBJETO E O PROCEDIMENTO DO PEDIDO DE INFORMAÇÕES

Não existe, segundo a lei, nenhuma forma específica de solicitação de informação. O requerimento de acesso pode ser realizado via contato telefônico, por correspondência física ou eletrônica, ou qualquer outro meio legítimo que provoque a Administração Pública a manifestar-se sobre suas atividades. Todavia, no âmbito federal, existem certos requisitos a serem cumpridos.¹³² O pedido deve ser preenchido em (I) formulário padrão; (II) ter o nome do requerente; (III) número de documento de identificação válido; (IV) a especificação, de forma clara e precisa, da informação requerida; e o (V) endereço físico ou eletrônico do requerente,¹³³ para recebimento de comunicações ou da informação requerida.

Com relação ao *objeto* a ser respondido pelas entidades públicas, há pontos importantes a serem esclarecidos, pois é ele que viabiliza o próprio direito ao acesso. Do mesmo modo que a Lei nº 12.527/11 não estipulou nenhuma forma específica para o pedido de informações, ela também não o fez quanto às respostas.

¹³⁰ Conforme art. 11 do Decreto nº 7.724/12: “Qualquer pessoa, natural ou jurídica, poderá formular pedido de acesso à informação”. E é o que destaca SALGADO, Eneida Desiree. *Lei de Acesso à Informação (LAI)... Op. Cit.* p. 112.

¹³¹ HEINEN, Juliano. *Lei de Acesso à informação (Lei nº 12.527/11)... Op. Cit.* p. 56.

¹³² Esses são os requisitos segundo o § 1º do art. 11 do Decreto nº 7.724/12, emitido pela União: “O pedido será apresentado em formulário padrão, disponibilizado em meio eletrônico e físico, no sítio na Internet e no SIC dos órgãos e entidades”. Claro que os demais entes podem emanar atos normativos para regulamentar a LAI, desde que essa regulamentação seja harmoniosa com a Lei e, de nenhuma maneira, inviabilize o direito ao acesso de informações públicas.

¹³³ Decreto 7.724/12, art. 12 e incisos.

Não há uma lista de requisitos imprescindíveis a todas as respostas. Mas isso não significa que as providências tomadas em atenção ao pedido possam ser ambíguas ou parciais. Logo, passa-se a detalhar mais especificamente como será o objeto do pedido (resposta da Administração Pública), tendo como norteador o art. 11 da LAI.¹³⁴

O objeto a ser pedido entende-se, em regra, como o máximo de informações possíveis. O legitimado pode solicitar sobre quaisquer dados públicos que a ele se torne interessante, claro que sob esse aspecto, existem as ressalvas dos casos sigilosos.¹³⁵

Ainda, existem restrições às solicitações realizadas de forma *genéricas*, *desproporcionais* ou *desarrazoadas*, ou que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade.¹³⁶

A LAI exige a especificação da informação requerida, por uma justa questão de razoabilidade. Não se quer causar uma enxurrada de pedidos sem nexo ou sem sentido, em razão de se tornar uma grave fonte de prejuízos à Administração Pública.¹³⁷ Seria lógico e razoável não admitir pedidos precipitados, imprudentes ou levianos. A LAI não pode servir de artifício para a prática de ilegalidades ou abusos.

¹³⁴ HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011... Op. Cit.* p. 160.

¹³⁵ Tema a ser detalhado em capítulo específico posterior.

¹³⁶ Conforme Decreto 7.724/12, art. 13 e seus incisos. Porém, o Decreto regulamentou mal a situação, ao apenas mencionar pedidos *desproporcionais* ou *desarrazoáveis*. Porque não expôs minuciosamente quais seriam as circunstâncias de destino desses conceitos.

Por *pedido desarrazoado* entende-se como aquele que necessita de grande empenho para ser produzido ou retirado dos bancos de dados públicos. Como o caso de informações que não foram registradas ou produzidas, a exemplo do hipotético pedido das horas trabalhadas por um servidor municipal, no ano de 1984, sendo que à época a prefeitura não mantinha controle de jornada dos servidores. Já *desproporção* liga-se à ideia de dois ou mais elementos possíveis que não se relacionam com proporcionalidade e/ou semelhança. Assim, seriam pedidos cujo número de solicitações é exagerado ou, ainda, um pedido que leva uma demanda abissal de informações, acima da capacidade operacional da Administração, inviabilizando a transmissão e a possibilidade de fornecimento de novos pedidos a outros solicitantes, dentro do prazo legal.

Como se pode ver, a desproporcionalidade e a falta de razoabilidade levam grande subjetivismo ao administrador responsável pela concessão dos pedidos. Não havendo, o decreto, imposto fórmulas objetivas que permitiram estabelecer os contornos que fundamentassem a rejeição de possíveis pedidos dotados com esses vícios. Encontrado em: ELIAS, Gustavo Terra. Da publicidade à transparência... *Op. Cit.*, p. 37-38.

¹³⁷ Como o exemplo do exagero de solicitações feitas por um único solicitante, que impetrou 1.385 pedidos de acesso à informação. Claro que é possível existir pedidos relevantes, mas há grande possibilidade desses pedidos serem descabidos. Informações contidas no "relatório de pedidos" encontrado no site da Controladoria Geral da União, com filtro entre os meses de maio 2012 a julho de 2015, p. 4, disponível no endereço <<http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualPedidos.aspx>>, consultado em 13.07.15.

¹³⁷ *Idem*, p. 5.

Usar um mandamento legal para finalidades injustas ou sem correspondência ética seria o mesmo que praticar abuso de direitos ou desvios de finalidade. Logo, considera-se aceito a possibilidade de rejeição dos pedidos com essas condições. Numa visão mais ampla, pedidos com essas características prejudicam o próprio exercício do direito fundamental de acesso às informações públicas.¹³⁸

Por outro lado, o texto legal proíbe a exigência de motivação para requerer informações públicas.¹³⁹ Nota-se que nenhum dos requisitos elencados no art. 12 do Decreto nº 7.724 é tendencioso a dificultar ou inviabilizar a divulgação das informações. Muito pelo contrário, eles estão presentes como aspecto necessário para autoridade pública poder compreender qual dado deve externar e a quem se deve entregar o objeto solicitado.¹⁴⁰

Ainda sobre as informações, é de se destacar que elas são fornecidas de forma gratuita. O solicitante só deve arcar com as custas no que tange à reprodução dos documentos, mas o acesso em si não pode ser cobrado.¹⁴¹ Seria absurdo imaginar que o pedido de informações realizado, administrativamente, através da LAI pudesse ser cobrado, sendo que o pedido, quando se refere a pessoa do interessado, pela via judicial (*habeas data*), decorre de forma gratuita.¹⁴²

Sobre a gratuidade das informações, a LAI traz uma exceção que inverte o ônus pelo pagamento para os casos em que o requerente está passando por dificuldade econômica, sendo o próprio custo do pedido prejudicial ao seu sustento ou de sua família. Nesse caso, até os valores de reprodução dos documentos serão subsidiadas pelo órgão requerido.¹⁴³

¹³⁸ HEINEN, Juliano. Lei de Acesso à informação (Lei nº 12.527/11) – Para uma interpretação constitucional do pedido de acesso... *Op. Cit.*, p. 68.

¹³⁹ Conforme o § 3º do art. 10 da Lei nº 12.527/11: “São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público”. O texto é claro nesse sentido, porém, existe a necessidade de adaptá-lo ao já mencionado art. 5º, XXXIII, da CF/1988, que exige que o pedido seja feito com algum interesse geral, coletivo ou particular. Cf.: HEINEN, Juliano. Lei de Acesso à informação (Lei nº 12.527/11)... *Op. Cit.* p. 60.

¹⁴⁰ HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011...* *Op. Cit.* p. 147.

¹⁴¹ Art. 12 da Lei nº 12.527/11: “O serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados”.

¹⁴² Conforme preconiza o inciso LXXVII do art. 5º da CF: “são gratuitas as ações de habeas corpus e habeas data, e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania”.

¹⁴³ É o que determina o parágrafo único do art. 12 da Lei nº 12.527/11: “Estará isento de ressarcir os custos previstos no caput todo aquele cuja situação econômica não lhe permita fazê-lo sem prejuízo do sustento próprio ou da família, declarada nos termos da Lei no 7.115, de 29 de agosto de 1983”.

Outra característica do objeto advém do *caput* do art. 11 da LAI, que dispõe serem as respostas aos pedidos de informações concedidas *imediatamente*.¹⁴⁴ Só quando não é possível oferecer a resposta de pronto, que a Administração Pública tem o prazo, não superior a 20 (vinte) dias, para fornecê-la.

Note que o § 1º do art. 11 obriga que o solicitante seja orientado sobre qualquer consequência que tenha o seu pedido, sendo três possibilidades previstas: o (I) acesso das informações, mostrando a data, local e modo para realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter certidão; (II) a recusa do acesso, com os motivos de fato ou de direito que impedem o acesso pretendido, seja total ou parcial; e, por fim, (III) a possibilidade de a entidade indicar, se não possuir a informação pretendida, e se for do seu conhecimento, qual órgão ou entidade deve ser consultada ou, ainda, remeter o requerimento, aquiescendo o solicitante da remessa de seu pedido.

O § 2º do art. 11 dispõe de um prazo complementar de 10 (dez) dias, com anuência do requerente, caso tenha uma justificativa razoável para essa prorrogação.¹⁴⁵

Pelo conjunto de dispositivos demonstrados, é evidente que a regra trazida pela LAI é a da concessão das informações públicas de forma imediata, sendo o prazo máximo de 30 (trinta) dias – 20 (vinte) dias prorrogáveis por mais 10 (dez) – a exceção. Seria ilógico imaginar que a Administração Pública brasileira tivesse o prazo de trinta dias para fornecer informações acessíveis por alguns “cliques” de mouse em seus softwares. Então, em resumo, o que determina o lapso temporal (prazo imediato, de vinte ou de trinta dias) seguido pelo Poder Público para divulgação das informações solicitadas é a dificuldade de acesso ou a complexidade do dado pretendido.¹⁴⁶

A LAI não obriga a Administração Pública a *criar* uma informação. Ela apenas impõe a disponibilização dos dados já existentes e que estejam sob sua tutela. Por exemplo, supondo que um indivíduo solicita informações sobre os malefícios da radiação solar e o ente requerido não tenha um departamento

¹⁴⁴ Art. 11 da Lei nº 12.527/11: “O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível”.

¹⁴⁵ É o que dispõe o § 2º do art. 11 da Lei nº 12.527/11: “O prazo referido no § 1º poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente”.

¹⁴⁶ HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011...* Op. Cit. p. 160.

específico que trate do assunto, sem ser realizado nenhum estudo desses impactos, ficaria impossível dispor aquilo que não se conhece. Neste caso, o ente só precisa justificar essa impossibilidade ao administrado, pois a LAI, no caso do exemplo citado, não obriga que determinado órgão possua uma estrutura administrativa meteorológica.

Quando há deferimento dos pedidos de acesso, depois de fornecidas as informações aos solicitantes, cada entidade da Administração Pública recolhe do solicitante o comprovante do fornecimento e o arquiva. Esse procedimento tem por objetivo gerar relatórios estatísticos contendo a quantidade de pedidos recebidos, atendidos ou não. Posteriormente o relatório será publicado, a fim de se disponibilizar seu conteúdo de forma periódica aos interessados.¹⁴⁷ Assim, passado a periodicidade anual, pode-se avaliar o desempenho de cada órgão obrigado pela LAI quanto a sua transparência, efetivando certo controle sobre o desempenho das instituições.

2.3. O PROCEDIMENTO RECURSAL

Para todas as decisões administrativas que negarem pedido de informação será assegurado ao administrado recorrer dessa denegação. O prazo estipulado é de 10 (dez) dias a contar da data de ciência. O recurso deverá ser dirigido à autoridade hierarquicamente superior àquela que indeferiu o pedido, devendo a autoridade manifestar-se no prazo de 5 (cinco) dias.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Por obrigação do art. 30 da Lei nº 12.527/11: “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; III- relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes. §1º Os órgãos e entidades deverão manter exemplar da publicação prevista no caput para consulta pública em suas sedes. §2º Os órgãos e entidades manterão extrato com a lista de informações classificadas, acompanhadas da data, do grau de sigilo e dos fundamentos da classificação.” Exemplo disso são os relatórios já mencionados neste trabalho, retirados do site da Controladoria Geral da União, endereço eletrônico <<http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualPedidos.aspx>>, consultado em 13.07.15.

¹⁴⁸ Premissas gerais dos recursos administrativos, disciplinadas no art. 15 da Lei nº 12.527/11: “No caso de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua ciência”.

Todo diploma legal que prevê procedimentos administrativos deve estar consoante com as demais condições presentes no ordenamento jurídico pátrio. Assim, a LAI resguarda o reexame de decisões, cuja relevância é elementar ao devido processo legal (contraditório e ampla defesa). Dessa forma, se respeita o sistema recursal que serve de ferramenta garantista aos administrados diante de possíveis abusos cometidos pela Administração Pública, como um verdadeiro prolongamento do direito de petição, também salvaguardado pela vocação constitucional.¹⁴⁹

Além disso, outra vantagem da revisão por outro julgador, ainda que por juízo singular, seriam condições maiores de um julgamento imparcial e independente, reduzindo-se a incidência de subjetividade do administrador, conseqüentemente, prevenindo-se litígios judiciais.¹⁵⁰

A LAI, por conter dispositivos de obrigatoriedade de *lei nacional*, vincula todos os entes federativos, sujeitos a sua regulamentação, a não regularem sobre prazos maiores ou inferiores aos dela preconizado. Além da questão de prazos, essas pessoas políticas tampouco podem estipular que os recursos administrativos sejam apreciados pelas mesmas autoridades competentes que abnegaram o pedido de informação originário. Também não podem estipular que os recursos sejam julgados por outra autoridade de mesmo grau hierárquico.¹⁵¹ Essa proibição visa proteger o administrado de possíveis ilegalidades, como decisões complacentes entre servidores mais próximos.

Por ser *norma híbrida*, a LAI também possui um regramento claro de *norma federal*. É o caso do art. 16.¹⁵² Nele está previsto que depois do indeferimento feito pela autoridade superior do recurso administrativo, cabe novo recurso à Controladoria Geral da União (CGU).¹⁵³ Assim, será reconhecida a essa instituição o

“Parágrafo único. O recurso será dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, que deverá se manifestar no prazo de 5 (cinco) dias”.

¹⁴⁹ ARAÚJO, Flaviane Ribeiro de. O procedimento recursal na Lei de Acesso à informação. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, n.37, p. 19-31, 2012, p. 20.

¹⁵⁰ ARAÚJO, Flaviane Ribeiro de. *Idem*, p. 21.

¹⁵¹ HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011... Op. Cit.* p. 170-171.

¹⁵² Art. 16 da Lei nº 12.527/11: “Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria Geral da União, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias(...)”.

¹⁵³ Peculiaridade pelo fato da CGU não fazer parte da estrutura organizacional dos outros órgãos federais recorridos, mesmo assim, terá competência para decidir sobre recursos de acesso às informações dessas outras instituições. Encontrado em: ARAÚJO, Flaviane Ribeiro de. O procedimento recursal na Lei de Acesso à inf... *Op. Cit.* p. 21.

papel de *segunda instância recursal*.¹⁵⁴ Além da possibilidade de recurso à CGU, em caso de nova denegação por essa instituição, o administrado ainda pode recorrer à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), que tem suas atribuições definidas no art. 35 da LAI.

Apesar de ser típica norma federal, ou seja, vinculante somente aos Órgãos e entidades da Administração Pública Federal, essa previsão exclusiva do Poder Executivo federal pode, ou melhor, deve, sempre que o ente federado possuir organização administrativa suficiente, ser reproduzida nas legislações dos demais entes políticos. À vista disso, consagra-se uma apreciação mais neutra e isenta dos casos de negativa de acesso. E já há casos exemplificativos dessa hipótese em São Paulo, em que o art. 20 do Decreto nº 58.052/2012 delegou à Corregedoria-Geral da Administração essa competência, como também na Bahia, que a Lei 12.618/2012 atribuiu essa função ao Comitê Gestor de Acesso à Informação.¹⁵⁵

Especificamente sobre a atuação da CGU é possível notar dois requisitos para sua manifestação. Primeiramente, deve haver o esgotamento das vias recursais do órgão *a quo* ou, pelo menos, tenha havido apreciação da autoridade hierarquicamente superior àquela que proferiu a denegação inicial.¹⁵⁶ Depois, o recurso impetrado deve encontrar fundamentação em um dos permissivos legais dispostos nos incisos I a IV do art. 16 da LAI.¹⁵⁷

Com relação aos Poderes Judiciário e Legislativo, e incluindo o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público da União, o sistema recursal terá regulamentação própria, conforme determina o art. 18 da LAI. Nesse pontual aspecto, a lei de acesso distancia-se da regra estabelecida na Lei nº 9.784/99, que obriga todas essas instituições quanto à sua função tipicamente administrativa.¹⁵⁸

Vale mencionar, novamente, que esses dispositivos são de obrigatoriedade no âmbito federal. O modelo federal não, necessariamente, deve ser reproduzido

¹⁵⁴ HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011... Op. Cit.* p. 173.

¹⁵⁵ SALGADO, Eneida Desiree. *Lei de Acesso à Informação (LAI)... Op. Cit.* p. 130-131.

¹⁵⁶ § 1º do art. 16 da LAI.

¹⁵⁷ São eles: se (I) o acesso à informação não classificada como sigilosa for negado; (II) a decisão de negativa de acesso à informação, total ou parcialmente classificada como sigilosa, não indicar a autoridade classificadora ou a hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido pedido de acesso ou desclassificação; (III) os procedimentos de classificação de informação sigilosa estabelecidos nesta Lei não tiverem sido observados; e (IV) estiverem sendo descumpridos prazos ou outros procedimentos previstos nesta Lei.

¹⁵⁸ Mesmo assim a LAI cria a obrigação do Poder Judiciário e do Ministério Público de informar a seus respectivos Conselhos (Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público) sobre decisões que, em fase recursal, negaram pedidos de acesso de interesse público. Encontrado em: ARAÚJO, Flaviane Ribeiro de. O procedimento recursal na Lei de Acesso à inf... *Op. Cit.* p. 21.

aos demais entes federativos, tendo em vista a realidade de cada um. Logo, o número de instâncias recursais e a que Órgão externo (como a CGU) será dirigido o recurso, são questões de competência complementar de cada ente federado.¹⁵⁹

Por fim, cabe ressaltar que a LAI faz aplicação subsidiária da Lei nº 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo Federal),¹⁶⁰ diante dos casos de lacuna legislativa. Com isso, a Lei de Acesso traz uma verdadeira interpretação sistemática, que objetiva o uso da *universalidade* da Lei de Processo Administrativo Federal para os casos em que a LAI for omissa e seus dispositivos se comunicarem harmoniosamente.¹⁶¹ Assim, numa última consideração, mostra-se que o dispositivo mencionado (art. 20 da LAI) encontra-se em perfeita sincronia com o art. 69 da Lei do Processo Administrativo Federal.¹⁶²

2.4. A RESPONSABILIZAÇÃO TRAZIDA PELA LAI

Quanto à responsabilização dos agentes civis ou militares, por terem cometido atos típicos expressos como condutas ilícitas, a LAI traz sanções na esfera administrativa, logo, legitimada por meio do poder disciplinar.¹⁶³

O disposto no art. 34 da LAI prevê a responsabilização dos agentes obrigados pela LAI,¹⁶⁴ inclusive os particulares que prestam serviços públicos ou têm

¹⁵⁹ HEINEN, Juliano. *Idem*, p. 175.

¹⁶⁰ Art. 20 da Lei nº 12.527/11: “Aplica-se subsidiariamente, no que couber, a Lei no 9.784, de 29 de janeiro de 1999, ao procedimento de que trata este Capítulo”.

¹⁶¹ HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011... Op. Cit.* p. 185.

¹⁶² Art. 69 da Lei nº 9.784/99: “Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei”.

¹⁶³ Poder disciplinar, para Di Pietro, é “o que cabe à Administração Pública para apurar infrações e aplicar penalidades aos servidores públicos e demais pessoas sujeitas à disciplina administrativa”. Nota-se que poder disciplinar seria aplicado aos sujeitos que estão sob égide do regime jurídico de direito público. Conclui-se que não há incidência do poder disciplinar aos particulares, “porque, nesse caso, as medidas punitivas encontram seu fundamento no poder de polícia do Estado”. Ainda sobre o poder disciplinar, a “Administração não tem liberdade de escolha entre punir e não punir, pois, tendo conhecimento de falta praticada por servidor, tem necessariamente que instaurar o procedimento adequado para sua apuração e, se for o caso, aplicar a pena cabível”. Sobre as punições, é evidente que nenhuma pena pode ser aplicada sem apuração prévia (procedimento legal), que seja consagrado o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (art. 5º, LV, da Constituição). Cf.: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo... Op. Cit.* p. 95-96.

¹⁶⁴ Art. 34 da Lei nº 12.527/11: “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

estreita ligação com o Estado,¹⁶⁵ que causarem danos por divulgação não autorizada ou mau uso dos dados sigilosos, sejam públicos ou pessoais, sem a comprovação de dolo ou culpa. Logo, verifica-se a responsabilidade objetiva do Estado, assim como preconiza o art. 37, § 6º, da CF/88.

Claro que a apuração será devidamente sujeita aos trâmites do devido processo legal¹⁶⁶ e, em casos de dolo ou culpa do agente, o Estado promoverá o direito de regresso contra o agente que causou o dano.

As tipificações dessas condutas estão previstas nos incisos I a IV do art. 32.¹⁶⁷ Entretanto, nota-se que um outro mandamento legal também prevê a possibilidade de abertura de processo sancionador pela recusa de fornecimento de informações, sendo essa violação considerada ato de improbidade administrativa que atenta contra o princípio da publicidade, previsto na Lei nº 8.429/92.¹⁶⁸

Pelo visto, tem-se a problemática da vedação ao princípio do *non bis in idem* (princípio da vedação de cumulação de sanções). Esse princípio é aceito pela Carta Constitucional em decorrência do princípio da proporcionalidade e determina que ninguém seja condenado pelo mesmo fato por duas ou mais vezes.¹⁶⁹ Essa proteção

aplica-se à pessoa física ou entidade privada que, em virtude de vínculo de qualquer natureza com órgãos ou entidades, tenha acesso a informação sigilosa ou pessoal e a submeta a tratamento indevido.”

¹⁶⁵ A jurisprudência já aceita a responsabilização de alguns particulares nesses casos, como o típico exemplo dos delegados de função, os notários e registradores. Cf.: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.134.677/PR. Relatora Min. Nancy Andrighi. 3ª Turma. Julgado em 07.04.2011.

¹⁶⁶ Conforme o §1º do art. 32 da LAI, “atendido o princípio do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal [...]”.

¹⁶⁷ Art. 32 da Lei nº 12.527/11: “Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidades do agente público ou militares: I- recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa; II- utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública; III- agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação; IV- divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal; V- impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem; VI- ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e VII- destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado”.

¹⁶⁸ No art. 11 está previsto atos de improbidade administrativa por violação aos princípios da Administração Pública. No inciso IV vem disposto expressamente como improbidade “*negar publicidade aos atos oficiais*”.

¹⁶⁹ ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl; ROCHA, Iggor Gomes; REIS, Felipe Andres Pizzato. Combate à corrupção nas licitações e contratos públicos. Questões centrais do Projeto de Lei nº 6.826/2010. In: *Direito da infraestrutura. Temas de organização do Estado, serviços públicos e intervenção administrativa*. Coord. GABARDO, Emerson; GONÇALVES, Guilherme de Salles. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 175. Encontrado no site

também é reconhecida pelo Direito Internacional, sendo assunto de diversos tratados firmados pelo Brasil.¹⁷⁰

Analisando sucintamente a questão, a doutrina e a jurisprudência brasileiras têm reconhecido a possibilidade de cumulação punitiva nas distintas esferas: penal, civil e administrativa, por uma questão de independência entre essas áreas de responsabilização.¹⁷¹

A grande dúvida surge quando dá possibilidade de cumulação punitiva ao agente público ou militar ou, ainda, ao particular que detiver vínculo com o poder público e esteja obrigado a seguir o regime público, pelo mesmo fato, sendo uma com fundamento na Lei de Acesso à Informação e outra com fundamento na Lei de Improbidade Administrativa, logo, uma penalidade duplicada na esfera administrativa.

A resposta a esse questionamento ainda não é clara. Entretanto, parece não ser razoável que o princípio do *non bis in idem* impedisse ao menos a tramitação dos distintos processos punitivos, com base nesses diferentes diplomas legais.¹⁷²

É evidente que a Constituição não proíbe a reunião de sanções penais com as sanções previstas por improbidade.¹⁷³ Contudo, no caso em tela, quando há o anseio punitivo pelo mesmo fato, podendo existir penas idênticas, mas com fundamento legislativo diverso (LAI e Lei de Improbidade), como seriam os casos das penas: (I) de multa, (II) rescisão do vínculo com o poder público e a (III) proibição de contratar com a Administração Pública,¹⁷⁴ parece ser esse o típico caso

<http://www.grlg.adv.br/arquivos/Trabalho_%20sobre_o_Combate_Corruptao_Obra_do_Escritorio_G_RLG.pdf>, consultado no dia 19.07.15.

¹⁷⁰ Cf. art. 14.7 do Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos: “Ninguém poderá ser processado ou punido por um delito pelo qual já foi absorvido ou condenado por sentença passada em julgado, em conformidade com a lei e os procedimentos penais de cada país.” Encontrado no site <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm>, consultado no dia 19.07.15, às 11:01. E ainda, o art. 8º, nº 4 do Pacto de San José da Costa Rica: “o acusado absolvido por sentença passada em julgado não poderá se submetido a novo processo pelos mesmos fatos.” Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/anexo/and678-92.pdf>, consultado no dia 19.07.15.

¹⁷¹ ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl; ROCHA, Iggor Gomes; REIS, Felipe Andres Pizzato. Combate à corrupção nas licitações e contratos públicos... *Op. Cit.* p. 175-177.

¹⁷² *Idem, Ibidem.*

¹⁷³ Art. 37, § 4º, da CF/88: “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.”

¹⁷⁴ Isso realizando uma interpretação cumulativa do art. 33 da Lei nº 12.527 com o art. 12, inciso III, da Lei nº 8.429.

de cumulação inconstitucional, por ofensa aos princípios da proporcionalidade e do *non bis in idem*.¹⁷⁵ Para Juliano Heinen:

[...] as expiações administrativas não repelem as eventuais sanções por improbidade administrativa (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992) e por crime de responsabilidade (v.g. Lei 8.429. de 10 de abril de 1950) – art. 32, §2º. Muito embora o referido §2º não mencione expressamente, também não configura *bis in idem* a aplicação do Decreto- Lei nº 201/1967, que trata dos crimes de responsabilidade de prefeitos e vereadores.¹⁷⁶

O autor chama a atenção que a LAI, ao dispor sobre o tema – em seu § 2º, do art. 32 –, autoriza que o militar ou agente público responda, também, por improbidade administrativa, conforme o disposto nas Leis nº 1.079/50 e 8.429/92. Além de defender a legalidade da cumulação dos crimes de responsabilidade, aplicáveis aos prefeitos e vereadores. Respeita-se o posicionamento do autor, assim como a disposição do diploma legal, desde que com a vedação já proposta para os casos cumulativos de penas idênticas.

Importante também ressaltar que as penas mencionadas na LAI referem-se, exclusivamente, aos agentes federais, não podendo ser estendidas aos demais entes da federação.¹⁷⁷

No tocante à responsabilização dos agentes públicos federais, a LAI trouxe em seu inciso II do § 1º do art. 32, a expressa remissão à Lei nº 8.112/90. Diploma normativo que regula o regime jurídico dos servidores públicos civil da União, das Autarquias e das Fundações Públicas, em âmbito federal. No caso, as condutas ilícitas serão consideradas *infrações administrativas*, apenadas no mínimo com pena de *suspensão*, sendo as seguintes sanções adotadas como pena pela Lei dos Servidores Federais, conforme o art. 127: I - advertência; II - suspensão; III - demissão; IV - cassação de aposentadoria ou disponibilidade; V - destituição de cargo em comissão; e VI - destituição de função comissionada. Percebe-se que a LAI exclui a punição mais branda da Lei nº 8.112, a advertência, admitindo somente as demais punições consideradas mais severas.¹⁷⁸

¹⁷⁵ ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl; ROCHA, Iggor Gomes; REIS, Felipe Andres Pizzato. Combate à corrupção nas licitações e contratos públicos... *Op. Cit.* p. 177.

¹⁷⁶ HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011...* *Op. Cit.* p. 261.

¹⁷⁷ HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011...* *Op. Cit.* p. 260.

¹⁷⁸ DAL POZZO, Augusto Neves. A responsabilidade dos agentes pela prática de atos ilícitos e de improbidade administrativa na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11). *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 14, n. 162, p. 9-12, ago. 2014, p.11.

Por fim, todo anseio em concretizar a transparência pública estaria comprometido se a LAI não trouxesse ações inibidoras de desvios de finalidade no uso das informações públicas, especialmente aquelas informações ditas como sigilosas. A LAI também garante o respeito ao devido processo legal, garantindo o contraditório e a ampla defesa. Assim, a ela reforça todo o conjunto das premissas jurídicas amplamente consolidadas no sistema jurídico nacional.¹⁷⁹

Por tudo visto, a LAI possui como característica principal sua abrangência *universal*. Ela pretende buscar a divulgação de informações de maneira mais completa e adequada quanto possíveis. Além de pretender que os dados a serem transmitidos devam possuir a qualidade e a quantidade de informações condizentes com o solicitado, não sendo possível publicar informações errôneas, incompletas ou irrelevantes.

A LAI acaba por ajustar significativamente a publicidade administrativa, dado a intensidade da abertura das informações aos interessados, que resulta numa maior clareza no modelo de relações jurídicas entre Administração e Administrado. No intuito de por fim ao sigilo eterno, diminuindo os prazos de vedação ao acesso e rompendo com o antigo costume do segredo dos atos públicos, o que se passa a detalhar.

CAPÍTULO 3 – O SIGILO NA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Antes de adentrar os aspectos regulamentadores da LAI sobre sigilo, deve-se considerar que toda requalificação institucional trazida por esse diploma tem como marco inicial, quanto à gestão pública, a herança brasileira pautada no clientelismo e no patrimonialismo. Isso associado ao longo período de ditadura militar, trouxe consequências prejudiciais na *praxis* administrativa brasileira: “seletividade das políticas públicas, prática de barganha na ocupação dos cargos públicos e, ainda, o paternalismo autoritário da Administração que concebe o interesse público e o bem comum como categorias a priori e o cidadão como um

¹⁷⁹ HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011...* Op. Cit. p. 258-259.

beneficiário, um adolescente, alguém incapaz de decidir por si mesmo.”¹⁸⁰ Esses, como bem chama atenção o prof. Clémerson, são os parâmetros a serem superados, porque

A forma de participação oculta deve ser reprimida, já que consiste no tráfico de influências, nas negociatas, no clientelismo racionalmente insustentável e propagador de privilégios e injustiças. Nesta sede, não há propriamente participação da cidadania, mas exclusão da cidadania do processo de decisão. Tal prática, corriqueira na experiência brasileira, não pode subsistir por afrontar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade que vinculam, nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, a Administração Pública brasileira.¹⁸¹

Por excelência se tem a compreensão de que o direito à informação acrescenta, educa, esclarece, elucida e desvenda. Contudo, no ânimo da busca pela abertura da Administração Pública não se pode permitir que esse mesmo direito ofenda, vulgarize, prejudique ou lese outros direitos alheios. Exatamente por isso a LAI detém previsões de exceções ao livre acesso às informações, que ao ameaçar a esfera jurídica de outrem passam a ser considerados como antijurídicos.

Mesmo com toda imposição do texto constitucional de 1988 sobre o acesso às informações, até pouquíssimo tempo, o Estado brasileiro vinha na contramão da abertura dos dados. Parece que se preocupava mais na regulamentação das previsões sigilosas do que com a abertura de dados públicos. O Decreto nº 4553/2002 exemplifica essas afirmações. Ele era apelidado de “Lei do Sigilo Eterno”, pois classificava as informações com quatro tipos (ultrassecretas, secretas, confidenciais e reservadas), sendo que as ultrassecretas teriam o lapso sigiloso de cinquenta anos, podendo este prazo ser renovado indefinidamente.¹⁸²

E o desrespeito com a transparência pública não era exclusivo da legislação específica sobre o tema. Antes da vigência da LAI, a jurisprudência não assegurava um posicionamento único e firme que gerasse segurança, variando entre um e outro sentido.¹⁸³ Assim, o acesso às informações públicas ficava associado a um juízo de

¹⁸⁰ CLÈVE, Clémerson Merlin; FRANZONI, Júlia Ávila. Administração Pública e a Nova Lei De Acesso À Informação... *Op. Cit.* p. 4.

¹⁸¹ CLÈVE, Clémerson Merlin. O cidadão, a Administração Pública e a Constituição... *Op. Cit.* p. 332.

¹⁸² O §1º do art. 7º do Decreto nº 4553/2002 prevê que: “O prazo de duração da classificação ultrasecreto poderá ser renovado indefinidamente, de acordo com o interesse da segurança da sociedade e do Estado”.

¹⁸³ Possibilidade de acesso: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 1.922/SP, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, 1ª Turma, j. 09.02.94. Já em sentido contrário, pelo não acesso: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, Habeas Data nº 56/DF, Rel. Min. Félix Fischer, 3ª Seção, j. 10.05.00.

ponderação que, a depender do caso concreto, era sopesado com outros bens jurídicos também protegidos pela Carta Constitucional.¹⁸⁴

Não que tal situação não ocorra depois da vigência da LAI, afinal o direito de acesso à informação, assim como todos os outros direitos fundamentais, não é absoluto. Todavia, a LAI reduziu os prazos que são resguardados às informações sigilosas, organizou um conjunto de características para cada tipo de sigilo, classificando-os de acordo com seus graus de intensidade (ultrassecreto, secreto e reservado) e estabeleceu um procedimento específico a ser seguido pelo agente público censurador, diante da hipótese de classificação.

3.1. ASPECTOS GERAIS SOBRE O SIGILO

Partindo de uma percepção histórica da conjuntura brasileira, observar-se que vários foram os períodos em que os diversos atos estatais eram praticados com a transparência extinta. Como exemplo, mais recente, o regime militar (1964 a 1985) é prova disso. À época não só a transparência administrativa foi extinta, mas vários outros direitos fundamentais vigentes naquele período.¹⁸⁵

Tamanha era a violação da publicidade dos atos públicos que pela via de Decreto outorgava-se poderes ao próprio Presidente da República a fim de autorizá-lo a estipular graus de sigilo em nome da “Segurança Nacional”.¹⁸⁶ O que acabou por legitimar o cometimento de variados tipos de abusos aos direitos fundamentais dos cidadãos.

Após esse período veio a Constituição Federal de 1988 e consagrou ferramentas de acesso às informações públicas, primando pela máxima transparência dos atos públicos.

Disciplinando o que pretendia a CF/88, determinante é a imposição do inciso I, do art. 3º da LAI, com a “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção”. O sigilo deve ser sempre considerado como exceção e,

¹⁸⁴ HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011... Op. Cit.* p. 58.

¹⁸⁵ HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011... Op. Cit.* p. 198.

¹⁸⁶ Como estabelecia o já revogado art. 31 do Decreto nº 79.099/77: “O Presidente da República poderá atribuir grau de sigilo a decretos que disponham sobre matéria de interesse da Segurança Nacional”.

necessariamente, deve ser justificado, sob pena de violar os direitos fundamentais dos cidadãos.

Feita essa primeira ressalva, passa-se a analisar as disposições gerais (arts. 21 e 22) que afetam toda seara de proteção do Estado ou do individual, referente ao sigilo.

De uma maneira geral, a LAI, a partir do *caput* do art. 21, dita a proibição do sigilo em casos de violação de direitos fundamentais, seja no âmbito administrativo ou na esfera judicial¹⁸⁷ ou, ainda, contra atentado aos direitos humanos por ato de autoridade pública.¹⁸⁸ Deste disposto já se avista uma questão polêmica a ser enfrentada.

Fazendo uma interpretação literal do dispositivo apresentado, depreende-se que nos casos de ofensa aos direitos fundamentais ou de atentado contra direitos humanos, a regra será *sempre* a divulgação das informações, o que tem por consequência um direito de acesso irrestrito à informação. Não se poderia falar em regras de ponderação, tornando-se um direito fundamental de caráter absoluto. Nesse sentido, por exemplo, o ato de tortura contra um cidadão não pode ser mantido em segredo, alegando a segurança nacional ou, menos ainda, pode ser alegada a intimidade ou a privacidade do torturador.¹⁸⁹

Já balanceando essa regra sob outros aspectos, cabe esclarecer uma interpretação alternativa. O art. 21 da LAI não pode ser compreendido de maneira isolada, tendo em vista, por exemplos, o disposto no art. 23 – que também versa sobre direitos fundamentais e coloca o sigilo como imprescindível – ou ainda, o art. 31, que versa sobre a defesa dos direitos individuais. E também não seria válido interpretá-lo em detrimento dos demais dispositivos elencados na própria carta constitucional.

Em concreto, os arts. 21, 23 e o 31 implementam, infraconstitucionalmente, direitos fundamentais. Nessa linha, o art. 21 e o art. 31 da LAI,¹⁹⁰ por exemplo, trabalham na proteção de direitos fundamentais e estão, quando elencados a

¹⁸⁷ “Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais”.

¹⁸⁸ “As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso”.

¹⁸⁹ HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011... Op. Cit.* p. 188.

¹⁹⁰ Art. 31, da Lei nº 12.527/11: “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.”

depender do caso concreto, em conflito.¹⁹¹ Desde logo cabe a lição de que não existe hierarquia entre os direitos fundamentais, portanto não se pode cogitar critério hierárquico para solução desse impasse. Nem seria lícito abandonar um valor fundamental em detrimento do outro. Como bem assevera, já há algum tempo, Luís Roberto Barroso

não existe um critério abstrato que imponha a supremacia de um sobre o outro, deve-se à vista do caso concreto, fazer concessões recíprocas, de modo a produzir um resultado socialmente desejável, sacrificando o mínimo de cada um dos princípios ou direitos fundamentais em oposição.¹⁹²

Nesse choque alguma tutela jurídica tenderá a sofrer limitação. É justamente nesses casos que Ingo Wolfgang Sarlet chama atenção para “ações ou omissões dos poderes públicos [...] que dificultem, reduzam ou eliminem o acesso ao bem jurídico protegido, afetando o seu exercício [...]”.¹⁹³

O autor adota três tipos de limitações dos direitos fundamentais: (I) *prima facie*, quando as limitações incidem diretamente por ordem constitucional sobre a tutela dos cidadãos;¹⁹⁴ (II) *por competência estatal*, sendo chamadas “reservas legais”, quando o texto constitucional autoriza a possibilidade de o legislador ordinário criar restrições aos direitos fundamentais através de mandamento legal; e, por fim e no foco da análise, os (III) *conflitos entre direitos fundamentais no plano fático*.¹⁹⁵

Contudo, a questão colocada tem como primeiro grande requisito necessário localizar, em qualquer das três formas de restrições, seja direta (em decorrência do texto constitucional) ou indiretamente (por via legal), qual é o lastro constitucional que fundamenta a restrição.¹⁹⁶

Para qualquer nome de procedimento adotado pela busca do equilíbrio da eficácia dos direitos fundamentais (ex.: sopesamento, hierarquização dos bens, juízo de ponderação, etc.), a depender das peculiaridades do caso concreto com que se depara o aplicador do Direito, um ou outro direito fundamental prevalecerá. Nesse

¹⁹¹ O art. 21, priorizando a abertura de informações, conflitando com art. 31, que resguarda garantias individuais.

¹⁹² BARROSO, Luís Roberto. *Temas de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 265.

¹⁹³ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 400.

¹⁹⁴ Por exemplo, o sigilo das correspondências (art. 5º, XII, da CF) poderá ser restringido em caso de decretação de estado de defesa, segundo art. 136, §1º, I, “b”.

¹⁹⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. *Idem*, p. 400- 401.

¹⁹⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. *Idem, Ibidem*.

sentido, é possível que a depender do caso em que haja conflito entre o direito “X” e o “Y”, prevaleça o direito “X”, contudo, em outra situação fática, quando os mesmos direitos fundamentais estejam em atrito, resolva-se a situação pela preferência do direito “Y”. Essa teoria não acendeu de previsões constitucionais brasileiras, mas se inaugurou em nosso ordenamento jurídico através desenvolvimento doutrinário e jurisprudencial.¹⁹⁷

Especificamente analisando o conflito gerado pelo LAI, Juliano Heinen dá o exemplo da questão do balanceamento entre o direito fundamental de acesso à informação e o direito fundamental à preservação da intimidade.¹⁹⁸ Revelando

[...] que os direitos fundamentais vivem na ***lógica da ponderação***, e não na lógica do ‘tudo ou nada’, como bem se disse na doutrina, em uma frase que se tornou um baluarte. Sendo assim, o acesso aos direitos fundamentais será permitido quando isto não viole outro direito fundamental, *v.g* o direito à intimidade (disciplinado pelo art.5º, X, da Constituição Federal e implementado pelo art. 31). [...] fator que não permite deixar de lado a regra da ponderação, *ainda* que neste nível normativo. Se isso for verdade, o direito fundamental ao acesso, para poder ser aplicado, *deve ter mais densidade* em relação a outro direito.¹⁹⁹ (destacou-se)

Essa mesma compreensão lógica é consagrada no Supremo Tribunal Federal que tem entendido que

os direitos e garantias individuais não têm caráter absoluto. Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, **a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição.**²⁰⁰ (destacou-se)

A operação que venha a compor essa oposição conflituosa deve respeitar a máxima amplitude possível de proteção constitucional, objetivando equilibrar os preceitos que convergem a direções opostas. A essa solução, Sarlet nomeia como

¹⁹⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. *Idem, Ibidem*.

¹⁹⁸ HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011... Op. Cit.* p. 189.

¹⁹⁹ HEINEN, Juliano. *Idem*, p. 190.

²⁰⁰ Conforme decisão do STF: “O estatuto constitucional das liberdades públicas, ao delinear o regime jurídico a que estas estão sujeitas - e considerado o substrato ético que as informa - permite que sobre elas incidam limitações de ordem jurídica, destinadas, de um lado, a proteger a integridade do interesse social e, de outro, a assegurar a coexistência harmoniosa das liberdades, pois nenhum direito ou garantia pode ser exercido em detrimento da ordem pública ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros”. Cf.: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 23.452/RJ. Relator Min. Celso de Melo. Pleno. Julgado em 16.09.1999.

“limites aos limites dos direitos fundamentais”.²⁰¹ Essas limitações devem ser eventuais e, conforme já dito, são obrigadas a guardarem compatibilidade com a CF/88, ou seja, devem ter uma “finalidade constitucional legítima”, além de atenderem as exigências da proporcionalidade e da razoabilidade.²⁰²

O princípio da proporcionalidade utilizado como ferramenta ordenada de controle dos atos, possui três critérios a serem seguidos: (I) *adequação*, basicamente se analisa a viabilidade do *meio-fim*, examina-se com atenção se seria possível chegar a um fim determinado através do meio escolhido; (II) *da necessidade*, na relação *meio-meio*, seria a opção pelo meio menos oneroso à parte que terá sua esfera jurídica restrita; (III) *proporcionalidade em sentido estrito* ou *razoabilidade* ou *justa medida*, faz-se uma análise comparativa entre as vantagens e as desvantagens pela opção adotada, em outras palavras, traça-se um confronto entre a importância da concretização de um fim e a força da restrição do direito fundamental contrariado.²⁰³

Nota-se que o objetivo desse procedimento é solucionar o conflito quanto à eficácia dos direitos fundamentais, aprimorando o controle das restrições envolvidas no caso concreto, além de possibilitar a redução de uma atuação administrativa carregada de subjetivismo e irracionalidade do agente responsável.

De forma conclusiva, um bom exemplo para resguardar a interpretação da segunda tese, pode ser retirado do art. 5º, inciso XIV da CF/88, que dispõe que “[...] é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessária ao exercício profissional”. Observa-se a seguinte situação hipotética de referência a esse dispositivo: se um jornalista de uma emissora de televisão pública fosse coagido, com base no art. 21 da LAI, a revelar o seu sigilo da fonte. É como se uma lei infraconstitucional pudesse retirar a vigência de uma norma constitucional,²⁰⁴ o que não faz o menor sentido. Portanto, escolhe-se a interpretação sistemática como a melhor adaptação hermenêutica ao sentido pretendido pela lei.

Superado esse obstáculo, sobre as demais disposições legais gerais de sigilo, a LAI trouxe uma “cláusula de manutenção dos demais casos de sigilo

²⁰¹ SARLET, Ingo Wolfgang. *Idem*, p. 403- 404.

²⁰² SARLET, Ingo Wolfgang. *Idem*, p. 403- 407.

²⁰³ SARLET, Ingo Wolfgang. *Idem*, *Ibidem*.

²⁰⁴ HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011... Op. Cit.* p. 191.

previstos na legislação esparsa”.²⁰⁵ O art. 22 desse diploma abre uma regra “geral de sigilo” indicando a intenção de não revogar outras normas que também tratam sobre possíveis assuntos de acessibilidade restrita. Como nos casos enumerados no *caput* desse próprio artigo, *segredo de justiça* e as hipóteses de *segredo industrial*, decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.²⁰⁶

3.2. TIPOS DE SIGILO

Superada a disposição anterior, em buscar a melhor opção hermenêutica das normas gerais do sigilo, passa-se a esclarecer a estruturação e os critérios de cada tipologia sigilosa trazida pela LAI. Essa norma organizou as situações secretas em dois grandes grupos: (a) o sigilo necessário a resguardar as atividade estatais e a própria ordem pública. A exemplo do segredo das propostas em licitações públicas e a proteção de documentos que contém estratégias militares (com regulamentação no art. 23 da LAI).²⁰⁷ E (b) o sigilo de proteção à privacidade dos cidadãos. São os casos de proteção à vida privada, à honra e à imagem das pessoas. Casos em que a divulgação acarreta prejuízos, sejam de ordem material ou moral (disciplinado pelo 31 da LAI).²⁰⁸

²⁰⁵ HEINEN, Juliano. *Idem*, p. 200.

²⁰⁶ Juliano Heinen aprecia a situação descrevendo um extenso rol de sigilos não revogados pela LAI, como: o sigilo das votações (arts. 5º XXXVIII, “b”; 14; 52, III, IV e XI; 55, § 2º; 66, § 4º; 119, I; 120, § 1º, I; e 130-A, § 3º); o sigilo das comunicações (art. 5º, XII, da CF/88); sigilo da fonte (art. 5º, XIV, da CF/88); o sigilo do inquérito policial (art. 20, *caput*, do CPP); o sigilo industrial (art. 195 da Lei nº 9.279/1996); etc. Encontrado em: HEINEN, Juliano. *Idem*, p. 201-202. Outros exemplos também registrados em HEINEN, Juliano. *Idem*, p. 212-214.

²⁰⁷ Art. 23 da Lei 12.527/11: “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 estratégicas das Forças Armadas; VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional; VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações”.

²⁰⁸ HEINEN, Juliano. *Idem*, p. 199.

Seguindo a divisão posta, o (a) sigilo de proteção a atividades estatais coloca sob a segurança do sigilo dois organismos: o *Estado* e a *Sociedade*. O art. 23 transcreve de maneira taxativa as ocasiões em que essas pessoas serão alcançadas pelo sigilo. Assim, os incisos do art. 23 são *numerus clausus* e devem ser interpretados de forma restritiva, não podendo o sigilo ser ampliado e aplicado fora da limitação estabelecida pelos incisos, pois tal dilatação inviabilizaria o baluarte da transparência como regra e o sigilo como exceção.²⁰⁹

Outra situação de sigilo guarnecida ao Estado seria referente à informação que compreenda *projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos* ou *tecnológicos*, cujo segredo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.²¹⁰

Esses são os casos enumerados pela lei de acesso. Claro que se torna importante não perder de vista que toda restrição de acesso à informação, com base no interesse coletivo, seja do Estado ou da própria sociedade, não se pode ter por base fundamento em discricionariedade ou em poder de polícia estatal.²¹¹

Sobre o segundo grupo, qual seja, o (b) sigilo que afeta a intimidade e a vida privada da pessoa, como corolário do direito de personalidade, a LAI impôs uma série de matérias de cunho pessoal que não devem sofrer divulgação. Esses dados individuais estão ligados e protegidos pelo direito fundamental à intimidade. Com todo o novo aparato tecnológico que a administração possui, deve-se ter a garantia de que dados cujo conteúdo seja pessoal, não se torne público, sem uma decisão consciente do indivíduo a que a informação se refere. O vazamento de informações com essas características constitui desvio de finalidade das informações pessoais, gerando insegurança jurídica.²¹²

²⁰⁹ HEINEN, Juliano. *Idem*, p. 206-207.

²¹⁰ Art. 7º, da Lei 12.527/11.

²¹¹ Como já há algum tempo visionado pelo STF: “A publicidade e o direito à informação não podem ser restringidos com base em atos de natureza discricionária, salvo quando justificados, em casos excepcionais, para a defesa da honra, da imagem e da intimidade de terceiros ou quando a medida for essencial para a proteção do interesse público. A coleta de dados históricos a partir de documentos públicos e registros fonográficos, mesmo que para fins particulares, constitui-se em motivação legítima a garantir o acesso a tais informações”. Encontrado em: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso em Mandado de Segurança nº 23.036/RJ. Relator Min. Maurício Corrêa. Relator para Acórdão Min. Nelson Jobim. 2ª Turma. Julgamento em 28.03.2006.

²¹² HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011... Op. Cit.* p. 244.

Esses direitos de liberdade têm sua origem no texto constitucional, art. 5º, inciso X da CF/88.²¹³ E, conseqüentemente, em se tratando de sua defesa, existem diversos mecanismos de proteção, inclusive o *habeas data*. Sobre esse remédio constitucional, é interessante notar que a LAI, através de seu art. 38,²¹⁴ busca uma verdadeira complementação da *Lei do Habeas Data*. Não para informações de caráter pessoal, pois a essas a LAI não traz nenhuma novidade, segue-se o rito da Lei nº 9.507/97, mas para as informações de caráter geral ou coletivo. Assim, surge sua relevância no simples motivo de que a Administração Pública não pode mais negar informações afirmando serem de caráter pessoal, porque a LAI tutela rigorosamente a forma de seu acesso.²¹⁵

O art. 31, ainda, disciplina as informações de caráter pessoal, ou seja, dados que possuem proteção contra publicidade independentemente de *classificação*.²¹⁶ A preocupação da LAI foi com a justa medida de proteger direitos individuais. Dois bons exemplos, que elucidam essa espécie de sigilo, seriam a impossibilidade de divulgação de empréstimos consignados no contracheque de servidores e a publicação dos prontuários médicos dos servidores, tendo em vista visitas médicas para atestarem capacidade laboral no desempenho de suas atribuições. Por se tratarem de informações estritamente de cunho pessoal, a LAI trouxe a restrição de acesso pelo período de 100 (cem) anos para, então, passarem a ser divulgadas.²¹⁷

Porém, é sempre importante ressaltar que o administrado não possui direito de proteção absoluto de suas informações. A informação mesmo que relativa a uma pessoa pode conter “recorte da realidade social”.²¹⁸ Isso acontece quando certo dado não se associa somente a um indivíduo ou, ainda, seu conhecimento faz-se

²¹³ “São invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação.”

²¹⁴ Art. 38, da Lei nº 12.527/11: “Aplica-se, no que couber, a Lei no 9.507, de 12 de novembro de 1997, em relação à informação de pessoa, física ou jurídica, constante de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público.”

²¹⁵ Assim é a proposta de sistematização de Juliano Heinen. Enquanto a Lei nº 9.507/97 é utilizada para tutela de informações de caráter pessoal, a Lei nº 12.527/11 cuida da tutela de informações de caráter geral, coletivo ou individual. Logo, em casos de recusa de informações pertinentes à própria pessoa interessada, esta pode se valer tanto do *Habeas Data* como do pedido pela LAI. Contudo, nos casos de negação de informações por referir-se a terceiros, ou casos de recusa não expressa, pode ser utilizado a LAI, em esfera administrativa. Antes da vigência da LAI, seria necessário remediar outra ação judicial, por exemplo, o mandado de segurança ou ação comum. Disponível em: HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011... Op. Cit.* p.282-284.

²¹⁶ Procedimento posteriormente trabalhado, ponto 3.3.

²¹⁷ Art. 31, §1º, I, da LAI.

²¹⁸ HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011... Op. Cit.* p. 246.

necessário para o seu próprio bem-estar. Como bem faz as ressalvas o § 3º desse mesmo artigo.²¹⁹

Assim, visto que o dispositivo analisado faz menção a várias áreas de proteção individual das pessoas, antes de adentrar ao tema sobre a classificação das informações como sigilosas, faz-se necessário especificar pelo menos os quatro tipos de informações de cunho pessoal que complementam o já mencionado art. 5º, inciso X, da CF/88. São eles que asseguram, independentemente, do procedimento de classificação, a restrição de acesso aos dados pessoais pelo prazo limite de cem anos: (I) a *intimidade*, (II) a *vida privada*, (III) a *honra* e (IV) a *imagem das pessoas*.

A determinação do alcance da esfera da intimidade e da vida privada tem sido motivo de grandes controvérsias na doutrina e na jurisprudência. A expressão *vida privada* refere-se àquilo que é particular, num sentido mais lato, ampliado do que seria a *intimidade*, que tem um círculo menor, ou seja, mais reservado, mais peculiar ao indivíduo. Considera-se como (I) *intimidade* todo o foro íntimo da pessoa, exclusivo a ela, como um relacionamento consigo mesma, impenetrável, intransponível e indesejável de partilha com outras pessoas. Como por exemplo, os segredos pessoais, as particularidades, as expectativas, pensamentos, sentimentos, desejos, etc. Já a (II) *vida privada* leva em consideração a proteção do indivíduo em seu cotidiano, em seus relacionamentos mais amplos, com outras pessoas mais próximas desse foro (familiares e amigos), mesmo assim, pode ser vedada a intromissão alheia de terceiros. Entretanto, entende-se que neste caso, outras pessoas podem dividir dessas particularidades, como situações de relacionamento familiar ou de amizade próxima, questões de saúde física ou mental, etc.²²⁰

(III) *Honra* possui nexos com a dignidade e o decoro do indivíduo, firmada por um conjunto de qualidades a ele inerente. Logo, liga-se à questão de convivência harmônica, em que as pessoas estão legitimadas a obter respeito (devendo também respeitar) de todos os demais sujeitos, zelando por seu nome. A proteção à honra pe

²¹⁹ Não será exigido consentimento de quem se refere às informações em casos de: "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".

²²⁰ GUERRA, Sidney Cesar Silva. Direito Fundamental à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem. In: José Carlos Buzanello; Sidney Guerra. (Org.). *Direitos Humanos: uma abordagem interdisciplinar* 1 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006, v. II, p. 6. Encontrado em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/recife/direitos_fundam_sidney_guerra.pdf>. Acessado em: 15.11.15.

definida, então, como um direito de não ser “molestado, injuriado, ultrajado ou lesado na sua dignidade ou consideração social”..²²¹

Por fim, em relação à (IV) imagem das pessoas tem-se a concepção *pessoal* ou *social*. A imagem decorre de um conjunto de peculiaridades que individualizam a pessoa numa determinada coletividade. Seria o grupo de atributos daquele sujeito que o caracterizam. O direito à imagem liga-se a representação da personalidade física (fisionomia, corpo, atitudes, comportamentos, etc.) ou moral (fama, reputação, etc.) do indivíduo no mundo exterior.²²²

Sobre a abrangência do segundo grupo sigiloso, a proteção jurídica dos dados privados abrange as pessoas físicas e as jurídicas, tendo o objetivo de defender essas pessoas em duas extensões: contra o assédio dos demais particulares, como também o praticado pelo Estado. Relevante destacar que somente os dados sensíveis são protegidos. Por exemplo, saber o cadastro de pessoa física (CPF) de alguém não gera ofensa à intimidade. Agora, totalmente diferente seria o fato de se ter acesso às pesquisas de uma determinada empresa que desenvolve tecnologia a ser comercializada no mercado, isso poderia acarretar vários prejuízos.²²³

Portanto, quando certo dado tem ligação íntima a uma pessoa – mesmo que de forma indireta – deve ser oferecida a restrição de forma automática. Contudo, essa disposição pode ser relativizada permitindo sua divulgação. Para tanto, precisa-se de uma previsão legal que permita o conhecimento das informações, como nos casos de apuração de irregularidades, cumprimento de ordem judicial ou proteção do interesse público. De outro modo, também se pode conhecê-las através do próprio consentimento expresso da pessoa a quem o dado se refere.²²⁴

Dessa forma, Juliano Heinen sugere a seguinte sistematização quanto às informações de conteúdo pessoal trazida pela LAI:

- (a) as informações de caráter pessoal não podem ser divulgadas (regra);
- (b) o acesso a informações pessoais será permitido (exceção):
 - (b.1) por lei;
 - (b.2) por consentimento expresso da pessoa a que elas se referem;
 - (b.2.1) não se exige o consentimento (exceção da exceção):

²²¹ GUERRA, Sidney Cesar Silva. *Idem*, p. 8.

²²² GUERRA, Sidney Cesar Silva. *Idem*, p. 11-12.

²²³ HEINEN, Juliano. *Idem*, p. 252-253.

²²⁴ HEINEN, Juliano. *Idem*, p. 254.

(b.2.1.1) à prevenção e ao diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;

(b.2.1.2) à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previsto em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;

(b.2.1.3) ao cumprimento de ordem judicial;

(b.2.1.4) à defesa de direitos humanos; ou

(b.2.1.5) à proteção do interesse público e geral preponderante;

(b.2.1.6) quando à restrição é invocada no intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido (§4º parte inicial);

(b.2.1.7) em ações voltadas para a apuração de fatos históricos de maior relevância (§4º parte final).²²⁵

3.3. CLASSIFICAÇÃO DA INFORMAÇÃO QUANTO AOS GRAUS DE SIGILO

A LAI proíbe o sigilo eterno, ou seja, depois de certo tempo, os dados caracterizados como sigilosos devem ser disponibilizados. Essa é uma nova ferramenta trazida pela LAI no combate à corrupção e na promoção das atividades

²²⁵ Cabe referir que quanto ao último item (b.2.1.7), tal dispositivo traz o *direito à verdade*, onde guarda respaldo na Lei nº 12.528/11 que instituiu a *Comissão da Verdade*. O objetivo dessa Comissão é esclarecer os fatos de violações de direitos humanos, especialmente durante o período da ditadura brasileira.

Nesse sentido essa categoria de direito traz duas dimensões: a *negativa*, que determina que o Estado não intervenha na formação da verdade histórica, ausentando-se de ludibriar fatos e dados; assim como um comportamento *positivo*, que permite e facilita o acesso aos dados ditos necessários para o esclarecimento da verdade.

O direito à verdade ainda impõe a obrigação do Estado em indenizar os danos causados por seus agentes, aos quais incluem condições econômicas, sociais, médicas, jurídicas para tentar amenizar a tragédia causada. Encontrada em: HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011... Op. Cit.* p. 254-255.

públicas efetivadas de maneira mais ética. Nesse sentido, o aumento da transparência possibilita maior exercício da cidadania e do controle social da população.²²⁶

Essa regra é estipulada pelo art. 24 da LAI. Importante perceber que normas com esse tipo de conteúdo são de caráter nacional, ou seja, devem ser obedecidas por todos os entes obrigados pela LAI. Importante também ressaltar que essa proibição do sigilo permanente é balanceada por diferentes níveis, o que nos remete a prazos máximos distintos, estipulados a cada informação considerada sigilosa.²²⁷

Cada nível tem sua gravidade estabelecida de acordo com a sua imprescritibilidade à segurança da sociedade ou do Estado. Após avaliação da incidência desses vetores, o agente competente pode classificar as informações como:

- (a) *ultrassecreta*, com prazo máximo de limitação de divulgação em 25 (vinte e cinco) anos;
- (b) *secretas*, com prazo máximo de 15 (quinze) anos; ou
- (c) *reservada*, com prazo máximo de 5 (cinco) anos.²²⁸

Vale ressaltar, ainda sobre os prazos, que a contagem começa da produção da informação ou documento, e não da imputação da classificação.

Nota-se que a LAI fala em prazo máximo. Logo, nada impede que, a depender do *interesse público* pela informação, seja o critério temporal menos restritivo a ser empregado, e a depender, também, da própria *gravidade do risco* ou do *dano à segurança da sociedade e do Estado* apreciado pelo agente classificador, imputando assim prazos menores.²²⁹

É válido ainda observar que paralelamente a transcorrência dos prazos determinados na classificação, o agente censurador pode estipular qualquer evento como termo final.²³⁰ Em outras palavras, seja pelo decurso do tempo ou pela

²²⁶ HEINEN, Juliano. *Idem*, p. 219-220.

²²⁷ HEINEN, Juliano. *Idem* p. 222.

²²⁸ Conforme preconiza o § 1º do art. 24 da Lei nº 12.527/11.

²²⁹ Como determina o § 5º do art. 24 da Lei nº 12.527/11: “Para a classificação da informação em determinado grau de sigilo, deverá ser observado o interesse público da informação e utilizado o critério menos restritivo possível, considerados: I- a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado”

²³⁰ Segundo dispõe o § 3º, do art. 24, da Lei nº 12.527/11: “Alternativamente aos prazos previstos no § 1º, poderá ser estabelecida como termo final de restrição de acesso a ocorrência de determinado evento, desde que este ocorra antes do transcurso do prazo máximo de classificação”.

ocorrência de algum fato determinado, as informações sigilosas tornam-se de acesso ao público automaticamente.²³¹

Quando se fala em sigilo das informações públicas é importante lembrar que não existe sigilo tipicamente absoluto. Por mais secreta que seja a informação, não seria possível imaginar algum dado sigiloso que não fosse conhecido por ninguém. Pelo menos o agente público classificador da restrição das informações conhece tal dado. Nesse sentido, o § 2º do art. 25 da LAI cria a obrigação de resguardo ao sigilo para o agente que a detém.²³²

Claro que não só os agentes classificadores têm permissão ao acesso das informações sigilosas. O § 1º do mesmo artigo prescreve que as pessoas que tenham necessidade de conhecer os dados classificados como secretos também terão acesso, na forma do regulamento.²³³

Por uma questão hermenêutica, “pessoas que tenham necessidade de conhecê-la” não pode ser generalizado *a todos que demandam exercer seu direito de controle social do Estado*, sob pena de não se viabilizar o sigilo. Essas pessoas são aquelas que de alguma forma precisam tomar conhecimento e, ainda, são enquadradas por alguma regulamentação fora da LAI. Exemplo a respeito dessa circunstância seria o agente que, pelo exercício regular de suas atribuições, tenha que conhecer certas informações de índole pessoal.

Analisando o âmbito de aplicação das normas na seara federal, o art. 18 do Decreto nº 7.845/12, regulamentando tal situação, permitiu que as pessoas não credenciadas, ou não autorizadas, tomem conhecimento das informações sigilosas, excepcionalmente, através da assinatura de *Termo de Compromisso de Manutenção de Sigilo*.²³⁴ Através deste documento, o interessado obriga-se a manter sigilo sob pena de responsabilidade penal, civil e administrativa, na forma da lei.²³⁵

²³¹ Consoante estabelece o § 4º, do art. 24, da Lei nº 12.527/11: “Transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público”.

²³² Por obrigação estabelecida no § 2º do art. 25 da Lei nº 12.527/11: “O acesso à informação classificada como sigilosa cria a obrigação para aquele que a obteve de resguardar o sigilo”.

²³³ Como determina o § 1º, do art. 24, da Lei nº 12.527/11: “O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam devidamente credenciadas na forma do regulamento, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei.”

²³⁴ Art. 18, do Decreto nº 7.845/12: “O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada ficarão restritos a pessoas com necessidade de conhecê-la e que sejam credenciadas na forma deste Decreto, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados na legislação”.
“Parágrafo único. O acesso à informação classificada em qualquer grau de sigilo a pessoa não credenciada ou não autorizada por legislação poderá, excepcionalmente, ser permitido mediante

Outro regulamento federal (Decreto nº 7.724/12, art. 43) previu a possibilidade de conhecimento de dados sigilosos através do credenciamento no *Núcleo de Segurança e Credenciamento*. Órgão ligado ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.²³⁶

Assim, especificamente no âmbito federal, existem três possibilidades de acesso a documentos tidos como sigilosos:

- (a) pessoas que tenham necessidade de conhecer as informações;
- (b) pessoas credenciadas conforme normas estabelecidas pelo Núcleo de Segurança e Credenciamento;
- (c) pessoas que são autorizadas através de mandamento legal (como exemplo, certas autoridades da ABIN – Agência Brasileira de Inteligência).

Repara-se que todo o cuidado quanto ao tratamento das informações sigilosas não é somente estendido a agentes públicos.²³⁷ Todo devido cuidado foi alargado ao pessoal hierarquicamente subordinado aos agentes que detêm acesso aos dados públicos, bem como aos particulares que, por qualquer vínculo com o poder público, realizam atividades com essa espécie de dado.²³⁸

assinatura de Termo de Compromisso de Manutenção de Sigilo - TCMS, constante do Anexo I, pelo qual a pessoa se obrigará a manter o sigilo da informação, sob pena de responsabilidade penal, civil e administrativa, na forma da lei”.

²³⁵ HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011... Op. Cit.* p. 226.

²³⁶ Art. 43, do Decreto nº 7.724/12: “O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam credenciadas segundo as normas fixadas pelo Núcleo de Segurança e Credenciamento, instituído no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, sem prejuízo das atribuições de agentes públicos autorizados por lei”. Esse tipo de abertura de informações sigilosas ficou muito melhor disciplinado após tal regulamentação federal citada, em que os procedimentos de segurança e o tratamento dessas informações são mais detalhados, além da regulamentação do Núcleo de Segurança e Credenciamento. Cf.: HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011... Op. Cit.* p. 227.

²³⁷ Observe que, no âmbito federal, houve um escalonamento de competências a classificação das informações, conforme preconiza o art. 27 da LAI: “A classificação do sigilo de informações no âmbito da administração pública federal é de competência: I- no grau de ultrassecreto, das seguintes autoridades: 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- no grau de secreto, das autoridades referidas no inciso I, dos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista; e III- no grau de reservado, das autoridades referidas nos incisos I e II e das 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, observado o disposto nesta Lei”.

²³⁸ Preceitua art. 26 da Lei nº 12.527/11: “As autoridades públicas adotarão as providências necessárias para que o pessoal a elas subordinado hierarquicamente conheça as normas e observe as medidas e procedimentos de segurança para tratamento de informações sigilosas.” Parágrafo único. “A pessoa física ou entidade privada que, em razão de qualquer vínculo com o poder público, executar atividades de tratamento de informações sigilosas adotará as providências necessárias para

Importante notar também que a LAI permitiu, no caso das informações catalogadas como ultrassecreta (inciso I) e secreta (inciso II), a possibilidade ao agente classificador de delegar essas atribuições.²³⁹ Se a delegação é permitida, conseqüentemente, a avocação de competência também será. Isso porque as autoridades superiores tem a mesma competência dos agentes subordinados, possibilitando essa transferência de atribuições. Tal possibilidade encontra amparo no poder hierárquico.²⁴⁰ A máquina administrativa é organizada numa estrutura verticalizada, o que possibilita melhor fiscalização e ordenação. Assim, a hierarquia administrativa toma coerência da própria divisão de atribuições em graus diferentes, que faz surgir relações subalternas, pelas quais uns ordenam e outros devem obediência, sendo, este poder, exercido de forma *contínua* e *permanente*.²⁴¹

Exemplo conveniente de ser mencionado sobre a classificação seria o recente relatório divulgado pela CGU, que se refere a classificações dos órgãos do Poder Executivo Federal. Mostra o documento que, desde a vigência da LAI, foram catalogadas como sigilosas: 78.198 informações tidas como *reservadas*, 10.947 como *secretas* e 185 *ultrassecretas*, totalizando 89.330 informações sigilosas. Dessas, já foram desclassificadas 81.125, restando apenas 8.205 ainda classificadas.²⁴² Esses dados demonstram uma prática administrativa condizente com os preceitos albergados pela LAI, em lograr maior transparência no processo de classificação das informações sigilosas.

que seus empregados, prepostos ou representantes observem as medidas e procedimentos de segurança das informações resultantes da aplicação desta Lei.”

²³⁹ Conforme § 1º do art. 27 da Lei nº 12.527/11: “A competência prevista nos incisos I e II, no que se refere à classificação como ultrassecreta e secreta, poderá ser delegada pela autoridade responsável a agente público, inclusive em missão no exterior, vedada a subdelegação.”

²⁴⁰ Para Celso Antônio Bandeira de Mello, poder hierárquico significa “vínculo de autoridade que une órgãos e agentes, através de escalões sucessivos, numa relação de autoridade, de superior a inferior, de hierarca a subalterno.” O doutrinador elenca seis conseqüências de esse poder – (1) poder de comando, (2) poder de fiscalização, (3) poder de revisão, (4) poder de punir, (5) poder de dirimir controvérsias de competência e **(6) poder de delegar** –, sendo a sexta a de maior incidência ao trabalho, como “**poder de delegar** competências ou de avocar, exercitáveis nos termos da lei”, destacou-se. Encontrado em: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo...* Op. Cit. p. 154-155.

²⁴¹ HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011...* Op. Cit. p. 232-233.

²⁴² Como forma de facilitar o acesso a todos os dados, a Controladoria-Geral da União realiza levantamento de órgãos e entidades que publicam esta relação. Para tanto, os órgãos são convidados a responder uma pesquisa anual. Por isso, constam no levantamento somente informações daqueles que respondem. Esse último relatório analisado contou com a participação de 167 dos 305 órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Dados encontrados em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/relatorios-dados/informacoes-classificadas/informacaoclassificada2015-pdf.pdf>>, consultado às 19:09, do dia 18.09.2015.

3.4. PROCEDIMENTO DO AGENTE PÚBLICO FRENTE À IMPOSIÇÃO DO SIGILO

Quando se fala em sigilo de informações públicas, fundamental será a ideia de que a restrição será necessária sempre que a divulgação prejudicar a boa administração. Claro que a obscuridade deverá ser muito bem fundamentada para ser considerada legal. Isso sem contar o caráter temporal ao qual o sigilo está vinculado. Tudo isso a fim de resguardar a eficiência das atribuições do Poder Público. Dessa forma, a principal característica do sigilo será a sua *imprescindibilidade*.²⁴³

Uma segunda característica a ser destacada seria a *primazia de acesso à informação em face de uma dúvida*. Voltando a lembrar do fundamento inicial da LAI (em seu art. 3º, inciso I), vem à regra a “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção.” Em outras palavras, sob esta condição, sempre que o agente público estiver em uma situação duvidosa, entre a escolha de a divulgação da informação ser ou não de caráter sigiloso, deve-se optar pelo acesso da informação.²⁴⁴

Visto aspectos gerais condizentes ao procedimento vinculante ao agente censurador, cabe destacar os pontos fundamentais para determinação do sigilo, que essa autoridade deve seguir: (I) indicar o grau e o tempo do sigilo;²⁴⁵ (II) elucidar a possibilidade de recurso, os prazos e as condições para sua interposição, e a autoridade competente para sua apreciação, esta providência é de suma importância, especialmente para o cidadão comum (aquele que desconhece as inúmeras possibilidades jurídicas trazidas pela LAI), para concretização da transparência pública; e, por fim, (III) declarar o motivo do sigilo demonstrando, conforme possibilidade, razões de fato e de direito que fundamente a restrição de acesso à informação.

Sobre este último, observa-se que a *motivação* é um dos princípios administrativos mais importantes. A LAI traz como obrigatoriedade, nesse sentido, o

²⁴³ HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011... Op. Cit.* p. 121.

²⁴⁴ HEINEN, Juliano. *Idem*, p. 112-113.

²⁴⁵ Tópico anteriormente trabalhado, item 3.3.

dever de motivar.²⁴⁶ O ato em questão deve ter, segundo preconiza o art. 28: (I) assunto, (II) fundamentação conforme critérios do art. 24 para a classificação, (III) prazo de restrição do acesso e (IV) autoridade responsável pela classificação. Esses requisitos parecem ser o mínimo para motivação de toda decisão administrativa. Mesmo assim, a LAI preocupou-se em lembrá-los a fim de reafirmar seu compromisso com a transparência.²⁴⁷

Ainda quanto à motivação, o parágrafo único do art. 28 trouxe uma situação que necessita ser esclarecida.²⁴⁸ Pelo que parece, o legislador tomou o cuidado de preservar o sigilo, obrigando a decisão administrativa da classificação igualmente como sigilosa. Fato que, possivelmente, poderia gerar a quebra de sigilo se a exposição de motivos que a classificou como secreta revelasse seu conteúdo.²⁴⁹

Essa circunstância geraria grande desarmonia no sistema jurídico. Como o cidadão que tem direito de questionar tal decisão administrativa, poderia fazê-lo, se a própria exposição de motivos está do mesmo modo inacessível? Como se não bastasse a obscuridade em si, a autoridade pública poderia tirar proveito desse fato. Se a fundamentação fica inacessível durante anos, informações consideradas, pelo agente, subjetivamente impertinentes de serem transmitidas, poderiam, sem justificativa legal, permanecer durante anos como secreta.²⁵⁰

Nota-se que esse dispositivo também remete a um conflito de direitos fundamentais, sendo novamente a regra da ponderação, entre a abertura dos dados ou a restrição, necessária para solução equilibrada e harmônica deste conflito. Juliano Heinen exalta o problema

[...] uma vez que se deve avaliar se a restrição é proporcional ao fim perseguido, ou seja, se o direito garantido pela restrição, também fundamental, tem mais densidade do que o direito de acesso, que, como dito, possui a mesma hierarquia normativa. **Esse balanceamento** entre os dois valores jurídico-constitucionais envolvidos é sempre feito quando da **classificação dos dados**. E, no caso, diante de uma solicitação de permissão de acesso, ter-se-á de perceber se o direito fundamental

²⁴⁶ Art. 11, § 1º, II, da Lei nº 12.527/11.

²⁴⁷ HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011... Op. Cit.* p. 224.

²⁴⁸ Para especificar, o art. 28 traz que “a classificação de informação em qualquer grau de sigilo deverá ser formalizada em **decisão** que conterà, no mínimo, os seguintes elementos [...]” (destacou-se). Já o parágrafo único deste art. prevê que “A **decisão** referida no caput será mantida no mesmo grau de sigilo da informação classificada” (destacou-se).

²⁴⁹ HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011... Op. Cit.* p. 234-235.

²⁵⁰ HEINEN, Juliano. *Idem*, p. 234-235.

guarnecido, que indicou pela manutenção do sigilo, ainda possui mais densidade do que o direito fundamental de acesso.²⁵¹ (destacou-se)

Analisando o conflito, o doutrinador admite que esse dispositivo pode contrariar a própria vontade da LAI. Buscando uma alternativa harmônica para resolução do embate, entende que a mínima motivação deve ser revelada, desde que não denuncie o conteúdo secreto do dado ao interessado. Contudo, vai ser muito difícil motivar algo sem liberar parcela de seu conteúdo. Em suma, a decisão que nega acesso a dados tidos por secretos, dificilmente conseguirá satisfazer o requerente quanto à exibição dos motivos. Assim, a solução encontrada por Juliano Heinen seria, nessa ordem:

- (a) o cidadão faria o pedido de informações via LAI e a Administração Pública negaria acesso por considerar os dados como sigilosos;
- (b) contudo, a Administração teria que tentar, caso possível, externar os motivos da decisão, sem revelar os indispensáveis dados tidos por secretos;
- (c) caso não seja possível a Administração não se expor, não divulgando suficientemente os motivos, conforme parágrafo único do art. 28, o interessado inconformado procuraria o Judiciário para saber dos motivos da negativa. A Administração Pública, como parte, demonstraria ao magistrado os motivos da vedação ao acesso. A lógica é que o processo corra em segredo de justiça;
- (d) na hipótese do magistrado acolher a motivação, julgaria improcedente a ação, sem revelar a informação. Claro que, em caso de recurso, a sistemática permaneceria até o trânsito em julgado.
- (e) no caso de não acolhimento pelo juiz, determina-se o acesso à informação. Já se impetrado recurso, o Poder Público manteria na fundamentação do magistrado o dever de acompanhar a obscuridade da decisão administrativa, sob pena de revelar o segredo (observa ainda o autor que ao recorrer se deve efetuar o *efeito suspensivo*, sob pena de violar o *periculum in mora* inverso, criando-se uma situação irreversível. Uma vez revelada a informação, não faz mais sentido continuar debatendo, o processo perde o sentido).²⁵²

²⁵¹ HEINEN, Juliano. *Idem*, p. 190.

²⁵² HEINEN, Juliano. *Idem*, p. 236-237.

Concorda-se que, na solução posta, há respeito entre os critérios de se estabelecer o sigilo ou a opção pelo direito de acessibilidade dos dados públicos, de forma muito equilibrada. Contudo, o argumento de Heinen utiliza-se necessariamente do arbítrio do Poder Judiciário e é a imprescindibilidade da seara jurisdicional a sua maior imperfeição. As resoluções de conflitos através da via judicial, apesar de inúmeras vezes serem a única solução, parece inclinar-se a pessoas que detêm maiores graus de informação e recursos financeiros, a torná-las hábeis a efetivamente acessarem ao Poder Judiciário.

Conclui-se, então, que embora a proposta de Heinen seja eficiente, ela se torna precursora de desigualdade ao privilegiar apenas uma pequena parcela populacional. Dos três Poderes, o de maior aparelhamento e proximidade com todas as classes populacionais é o Executivo. Logo se torna o mais perspicaz a solucionar efetivamente essas situações de confronto entre direitos fundamentais.

Claro que o Executivo possui inúmeras deficiências, contudo esses problemas administrativos podem ser implementados de maneira *ex officio*, através da *técnica procedimental de sopesamento*, aliás, já mencionada nesse trabalho.²⁵³

Crítica à parte, o importante é perceber o dever de, sempre que possível, serem demonstradas as *razões de fato e de direito* referente à proibição total ou parcial das informações, sob pena de não se caracterizar o sigilo de forma legal. Nesse sentido, impreterível demonstrar também que a LAI obriga a *periodicidade de reavaliação de ofício* das razões de fato e de direito para permanência ou não do sigilo classificado como ultrassecreto e secreto.²⁵⁴

Interessantíssimo também observar que a própria LAI, nos casos de omissão da Administração em executar a reavaliação, determina desclassificação automática do sigilo.²⁵⁵ Nota-se que raramente um diploma legal atribui uma obrigação ao Poder Público diante do *silêncio administrativo*.²⁵⁶

²⁵³ No final do tópico 3.1.

²⁵⁴ Conforme ordena o §3º do art. 35 da Lei nº 12.527/11: “A revisão de ofício a que se refere o inciso II do §1º deverá ocorrer, no máximo, a cada 4 (quatro) anos, após a reavaliação prevista no art. 39, quando se tratar de documentos ultrassecretos ou secretos.”

²⁵⁵ Pela obrigação do §4º do art. 35 da Lei nº 12.527/11: “A não deliberação sobre a revisão pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações nos prazos previstos no §3º implicará a desclassificação automática das informações.”

²⁵⁶ “O ato administrativo é declaração ou exteriorização de vontade. O silêncio administrativo compreende a ausência de manifestação da Administração, quando ela é provocada por administrado ou diante do dever de a autoridade praticar determinado ato. Mesmo se houver previsão legal de efeitos jurídicos na situação do silêncio administrativo, isso não significa tecnicamente que a Administração pratica ato a partir de sua omissão, pois inexistente manifestação formal de vontade”.

Por tudo visto, perceber-se que as restrições do sigilo devem ser *razoáveis, oportunas e indispensáveis*, sempre atendendo ao *interesse público*, sendo a restrição de acesso usada na menor escala possível. Dessa forma, a LAI demonstra-se um generoso diploma legal de viabilização do acesso às informações públicas.²⁵⁷

A LAI, ainda, demonstra ser uma lei eficiente em sua tentativa de regulamentar as informações que serão tidas por sigilosas, com uma classificação bem posta em distintos graus, que evidenciam certos prazos determinados, até para manutenção do segredo, além de um procedimento detalhado a ser seguido pelo agente censurador. De todo modo, a cultura da transparência da Administração Pública brasileira fortalece-se com a normatização ampliada da obrigação de divulgação dos dados públicos, tornando casos de indeferimento como exceção. O que contribui sobremaneira para consolidação do Estado Democrático, isso porque existe uma relação recíproca entre a transparência e a cidadania, no sentido de que, quanto mais transparência, mais cidadania há de ter determinado povo. Logo, o dever a ser cumprido pela LAI é fazer da transparência um instrumento autêntico e decisivo na consolidação da democracia, como uma condutora da participação popular e do pleno exercício da cidadania.

CAPÍTULO 4 – ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DA LAI

A partir de agora, passa-se a uma análise de como a LAI vem sendo tratada pelo Poder Judiciário pátrio. A intenção da pesquisa é buscar o comportamento dos principais Tribunais de Justiça do país, frente à matéria abordada, a fim de demonstrar a praticidade judicial referente a esse diploma legal.

Assim, sobre os efeitos do silêncio administrativo há duas consequências: (a) a solução que a Lei determinar para o caso concreto (que é o caso expresso na LAI); (b) na ausência de solução legal, tratando de **ato vinculado**, a omissão pode ser suprida pelo Poder Judiciário, já no caso de **ato discricionário**, o juiz restringe-se a estabelecer prazo para que a decisão seja tomada pelo administrador público. Ver em: NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo... Op. Cit.*, p.183-186. Também compactua desse entendimento, MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo... Op. Cit.* p. 420.

²⁵⁷ HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011... Op. Cit.* p. 205.

4.1. METODOLOGIA UTILIZADA NA PESQUISA

Antes de abordar o resultado obtido, passa a ser necessário explicar como foi construída a pesquisa jurisprudencial e, conseqüentemente, a coletânea de dados a serem analisados, em companhia a suas repercussões.

A fonte da metodologia utilizada na pesquisa foi os acórdãos judiciais publicados pelos Tribunais de Justiça dos Estados economicamente mais relevantes do país, a saber, em ordem decrescente: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná.²⁵⁸ Os acórdãos foram obtidos por meio de buscas na *internet*, todos eles disponibilizados nos *sítios eletrônicos* dos Tribunais mencionados, através da busca *online*.

Em relação à quantidade numérica de decisões a serem analisadas, estabeleceu-se a meta de 100 (cem) acórdãos, escolhidas as vinte decisões judiciais mais recentes de cada tribunal. Optou-se pela ferramenta de busca “consulta jurisprudencial” no campo de “consulta de processos”, na modalidade de “busca avançada” para definição da amostragem.

Inicialmente, foi pesquisada a expressão: *lei de acesso à informação*. Para esta frase era opcional que todas as suas palavras estivessem contidas tanto nas ementas das decisões, como no corpo dos acórdãos. Todavia, demonstrou-se impossível a pesquisa, tendo em vista a enxurrada de decisões judiciais sem correlação lógica com a matéria pretendida. A busca, assim realizada, tinha como resultado qualquer acórdão que possuísse essas palavras dispersas em seu conteúdo, logo, sem mencionar em nada, especificamente, de destinação do uso da LAI.

Posteriormente, pesquisou-se a mesma expressão, porém entre aspas, o que resultou em acórdãos que no mínimo referiam-se à Lei de Acesso à Informação. Dessa maneira, foram colhidos: os vinte primeiros acórdãos,²⁵⁹ dos vinte e quatro

²⁵⁸ Conforme dados encontrados no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), atualizada até o ano de 2012, encontrado na “tabela 1”, no site: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2012/default_xls_2002_2012.shtm>, consultado em 11/03/15.

²⁵⁹ Visando à colheita de dados mais atuais, sempre foram selecionados os vinte primeiros acórdãos, pois são disponibilizados, cronologicamente, pelos sites dos tribunais, dos mais recentemente julgados para os mais antigos.

disponíveis do TJPR; vinte, dos cento e vinte e cinco acessíveis no TJSP;²⁶⁰ vinte, dos sessenta e cinco dispostos no TJMG;²⁶¹ vinte, dos também com vinte e quatro decisões exploráveis no TJRS; e, por fim, vinte decisões encontradas no TJRJ.²⁶²

Do banco de dados coletado, nem todas as decisões foram consideradas convenientes para pesquisa. Vinte e seis delas deixaram de ser consideradas relevantes para o trabalho.²⁶³ Em todas elas, o termo pesquisado “lei de acesso à informação” aparece como mera citação acessória, em que o magistrado fundamentava razões totalmente distintas do foco do trabalho. Por exemplo, o termo aparecia em uma citação do magistrado, que em nada tinha a ver com o objetivo maior da pesquisa.

Depois de pronta a amostragem resultante, foram lidos todos os setenta e quatro acórdãos, de forma a organizar quais seriam os principais aspectos jurídicos relevantes ao tema. Isso, na tentativa de se traçar um referencial, elementos similares ou contraditórios das decisões, como por exemplo: quais foram as ferramentas processuais utilizadas, os principais protagonistas da relação judicial envolvendo o uso da LAI, se houve a disponibilidade das informações pretendidas e quais foram os principais objetivos dos autores e réus ao se fazer uso deste instrumento legal.

A primeira providência foi criar uma planilha que dispusesse o registro de cada situação analisada. Conforme acontecia a leitura individual das decisões, era feita a análise tentando entender qual era a lógica de cada caso. Tudo foi catalogado nos diferentes grupos/categorias analisados. Para lograr certa organização, foi intitulado um número de ordem a cada decisão trabalhada (de 1 a 100) constante na “tabela 1” (dados gerais da pesquisa). E são, exatamente, esses números que servirão como citações, neste capítulo, quando for necessário dar autenticidade às conclusões desenvolvidas.

²⁶⁰ O Tribunal de Justiça de São Paulo foi o que mais apresentou acórdãos relacionados com a temática.

²⁶¹ Segundo colocado quanto ao número de decisões disponíveis.

²⁶² Essa sistemática foi repetida em todos os tribunais pesquisados, com exceção do TJRJ. Sobre esse tribunal em específico, a de se observar uma dificuldade na coleta de dados. Diferentemente dos demais tribunais, a pesquisa feita no TJRJ não alcançou o número de vinte decisões sobre a matéria, sendo, especificamente, coletadas quatorze decisões conforme esse modelo já apresentado. Com isso, a fim de completar a meta numérica de cem decisões trabalhadas, vinte de cada Tribunal, buscou-se na ferramenta de “procura por jurisprudência”, do TJRJ, uma segunda expressão: “direito à informação”. Esse fato contribuiu para uma maior proporção de decisões fluminenses sem correspondência lógica com a temática do trabalho, como ainda a de ser explicado.

²⁶³ Conforme decisões ordenadas na numeração, 1, 2, 10, 21, 31, 39, 45, 49, 58, 61, 64, 66, 80, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 97, 98, 99, 100, da “tabela 1”.

Assim, na “tabela 1” foram registrados o número de ordem de cada acórdão analisado, seu tribunal correlato, a peça processual equivalente à demanda, os principais objetivos de utilidade da LAI, quem eram seus autores e réus, se houve transmissão da informação pleiteada, o resultado da pretensão judicial (provimento ou rejeição) e, por fim, a citação de cada acórdão.

Apresentado o modo pelo qual se desdobrou a pesquisa, a próxima etapa é a apresentação da análise dos dados.

4.2. DADOS LEVANTADOS

Um primeiro passo seria conhecer quais foram os meios processuais pesquisados. Entre todas as decisões da amostragem, a proporção de peças processuais utilizadas foram as seguintes: (29) vinte e nove mandados de segurança,²⁶⁴ (21) vinte e uma apelações,²⁶⁵ (13) treze agravos,²⁶⁶ (7) sete embargos de declaração,²⁶⁷ (2) dois embargos infringentes,²⁶⁸ (1) uma ação cautelar,²⁶⁹ e (1) uma notícia-crime.²⁷⁰

A fim de realizar uma melhor ilustração, avista-se o gráfico:

²⁶⁴ Conforme decisões dispostas na ordem: 5, 7, 8, 11, 12, 13, 15, 17, 18, 20, 22, 26, 27, 33, 41, 43, 44, 46, 48, 50, 60, 62, 69, 70, 72, 73, 81, 82 e 84, da “tabela 1”.

²⁶⁵ De acordo com a sequência: 4, 14, 16, 19, 23, 28, 30, 32, 34, 35, 38, 40, 47, 52, 53, 54, 57, 67, 76, 78 e 86, d a “tabela 1”.

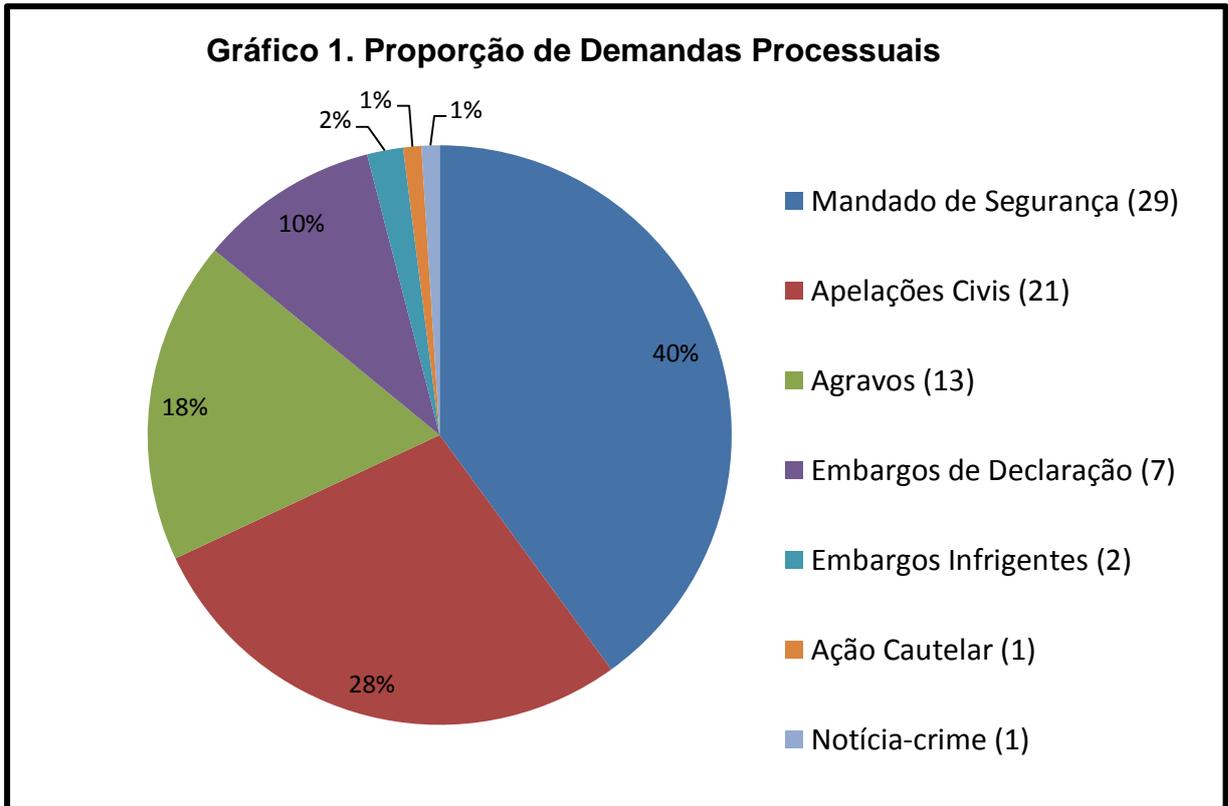
²⁶⁶ Segundo disposição conveniente: 6, 9, 24, 29, 37, 42, 63, 65, 71, 74, 77, 79 e 83, d a “tabela 1”.

²⁶⁷ Em concordância com a numeração: 25, 51, 56, 59, 68, 75 e 85, da “tabela 1”.

²⁶⁸ Consoante arranjo numérico: 36 e 55, da “tabela 1”.

²⁶⁹ Em conformidade com o caso 96, d a “tabela 1”.

²⁷⁰ Como a decisão nº 3, da “tabela 1”.



De todas as peças do gráfico, observa-se que o Mandado de Segurança é o instrumento processual mais utilizado quando há litigância envolvendo a LAI. Cerca de 40% das ações judiciais envolveram o uso desse remédio constitucional. Nota-se que o direito de acesso à informação, quando não respeitada a sua obrigatoriedade publicitária pela entidade subordinada, torna-se direito líquido e certo de quem o invocou. Isso é revelado tendo em vista o resultado dos julgados em tela, em que apenas não foi demonstrado o direito do autor, mediante prova pré-constituída (sem a necessidade de dilação probatória), em três casos,²⁷¹ o equivalente a 10% das decisões.

Outro dado geral interessante a ser conhecido é quem são os protagonistas jurisdicionais das relações jurídicas referentes à utilização da Lei de Acesso à Informação. São eles:

²⁷¹ Coincidente com as decisões: 18, 73 e 84, d a “tabela 1”.

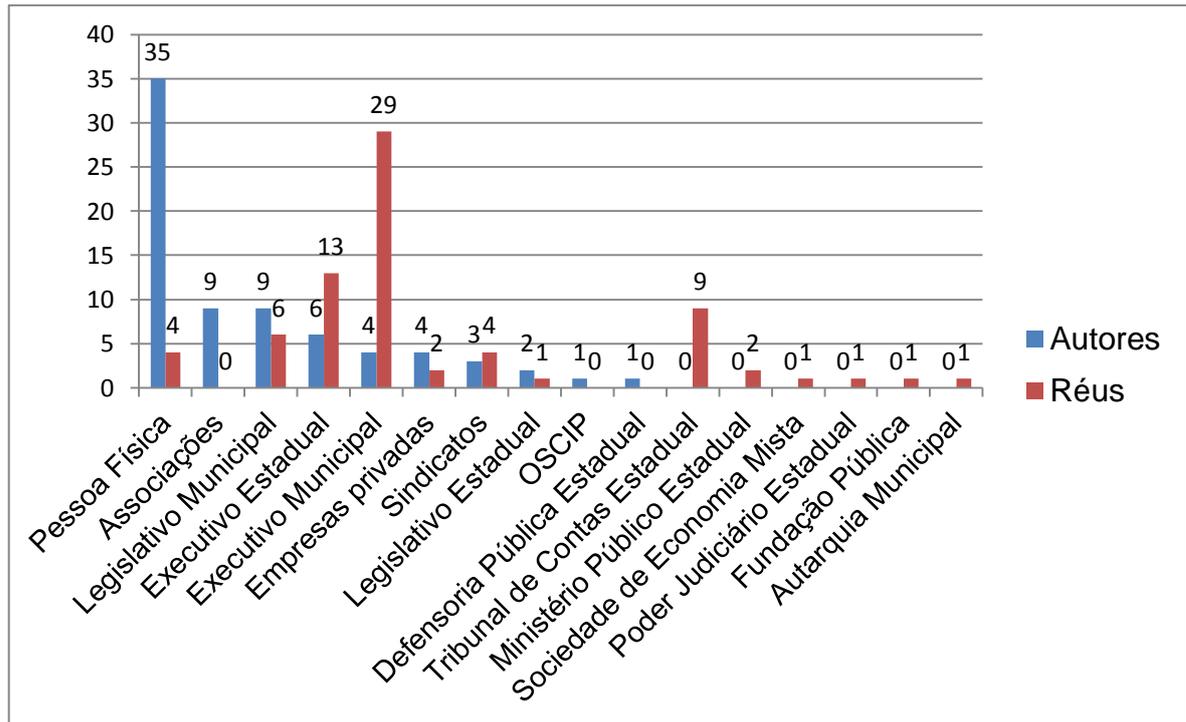


Gráfico 2. Protagonistas do uso da LAI.²⁷²

Tirando por referência de análise do gráfico o polo passivo, percebe-se que o Executivo municipal é o grande litigante em se tratando de LAI, ou seja, cerca de 39% de todas as demandas da amostra. Contudo, essa cifra apresenta-se ainda maior se acrescida da porcentagem de demandas contra o Executivo estadual (aproximadamente 18%), totalizando somente contra o Poder Executivo, 57% de todas as demandas como réu em ações judiciais cujo interesse seria informações públicas.²⁷³

²⁷² Conforme seguinte distribuição de decisões entre autores e réus.

Autores: Defensoria Pública Estadual (1 caso), cf. ordem 50; Executivo Estadual (6), cf. ordem 24, 30, 55, 59, 71 e 74; Executivo Municipal (4 casos), cf. ordem 22, 35, 42 e 96; Legislativo Estadual (2), cf. ordem 6 e 11; Legislativo Municipal (9), cf. ordem 3, 5, 8, 9, 13, 28, 46, 54 e 83; cidadãos (35), cf. ordem 4, 7, 12, 14, 15, 17, 18, 19, 23, 26, 33, 34, 36, 37, 38, 40, 41, 43, 44, 47, 48, 51, 52, 53, 56, 57, 60, 62, 67, 76, 78, 81, 84, 85 e 86; Associações (9), cf. ordem 16, 29, 65, 68, 69, 70, 73, 75 e 77; Empresas privadas (4), cf. ordem 20, 25, 32 e 63; OSCIP (1), cf. ordem 27; e sindicatos (3), cf. ordem 72, 79 e 82; todos referente a “tabela 1” desta pesquisa.

Réus: Autarquia Municipal (1 caso), cf. ordem 60; Executivo Estadual (13), cf. ordem 5, 11, 12, 14, 16, 19, 25, 32, 47, 57, 63, 67 e 78; Executivo Municipal (29), cf. ordem 3, 4, 7, 13, 15, 17, 18, 23, 27, 28, 33, 34, 36, 37, 38, 40, 43, 44, 48, 50, 54, 62, 65, 76, 79, 81, 82, 83 e 86; Fundação Pública Municipal (1), cf. ordem 29; Poder Judiciário Estadual (1), cf. ordem 20; Legislativos Estadual (1), cf. ordem 72; Legislativo Municipal (6), cf. ordem 8, 9, 26, 41, 46 e 53; Ministério Público Estadual (2), cf. ordem 42 e 73; Pessoa física (4), cf. ordem 30, 35, 52 e 55; Empresas privadas (2), cf. ordem 24 e 96; Sindicato (4), cf. ordem 22, 59, 71 e 74; Sociedade de Economia mista (1), cf. ordem 6; Tribunais de Contas Estaduais (9), cf. ordem, 51, 56, 68, 69, 70, 75, 77, 84 e 85; todos referente a “tabela 1” desta pesquisa.

²⁷³ Problematicando um pouco mais, sobre a ineficácia municipal em implementar a LAI, “por exemplo, em recente pesquisa realizada pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), de 133 Municípios com mais de 200 mil habitantes, apenas 16 responderam a um singelo

Esse problema pode ser explicado visto a precariedade e o atraso em que se encontram os Municípios e os Estados brasileiros frente à União, o que faz concluir que o Brasil apresenta-se como uma débil federação. Existe, no Brasil, certa “cultura político-administrativa centralizadora no âmbito do aparato governamental federal, que se expressa, sobretudo na implementação de políticas nacionais, sem a devida articulação e pactuação junto aos entes subnacionais”.²⁷⁴

Para solução desse problema, uma estratégia proposta seria a intensificação no processo de descentralização administrativa para execução de políticas públicas. Esse fenômeno seria extremamente positivo, devido à ampla heterogeneidade vocacional das diversas regiões do território nacional. Claro que, para se concretizar tal proposta, proporcionalmente às descentralizações administrativas, deveria ocorrer a disponibilidade de recursos financeiros, acompanhada de uma crescente evolução de capacidade técnica administrativa, para que, então, os Municípios assumissem a execução autônoma dessas políticas, consagrando o pacto federativo.²⁷⁵

Importante, ainda esclarecendo sobre os alvos dessas demandas judiciais, elucidar a participação de várias pessoas de direito privado como réus. Se observado com atenção, encontram-se nessa situação: pessoas físicas (4 casos), empresas privadas (2), sindicatos (4) e sociedade de economia mista (1). Vale lembrar que nada impede que o agente privado, como já debatido,²⁷⁶ figure no polo passivo de pedidos de acesso à informação, se forem a eles destinados certa quantia de recursos públicos, e somente sobre a destinação dessa verba que se pode configurar a solicitação de dados.

pedido de informação. Trata-se de um retrato da indiferença presente em parte das Administrações Públicas Municipais e, ao mesmo tempo, da cultura do sigilo que, infelizmente, aqui e acolá, ainda viceja entre nós”. Cf.: CLÉVE, Clèmerson Merlin; FRANZONI, Júlia Ávila. Administração Pública e a Nova Lei De Acesso À Informação... *Op. Cit.* p. 14.

A CGU também exemplifica tal situação, mantendo um ranking sobre a colocação dos Municípios (Encontrado em <http://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=2>, consultado no dia 08.09.2015.) e dos Estados (Encontrado em <http://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=1>, consultado, também, no dia 08.09.2015).

²⁷⁴ ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl. *Matrizes Federativas e a Federação Brasileira: Entre o federalismo legislativo e o federalismo administrativo*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Paraná, 2010, p. 107-108. Encontrado em: <<http://dspace.c3sl.ufpr.br:8080/dspace/bitstream/handle/1884/31414/M1407JU.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>, consultado no dia 23.10.15.

²⁷⁵ ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl. *Idem. Ibidem*.

²⁷⁶ Tópico 2.1., p. 35, deste trabalho.

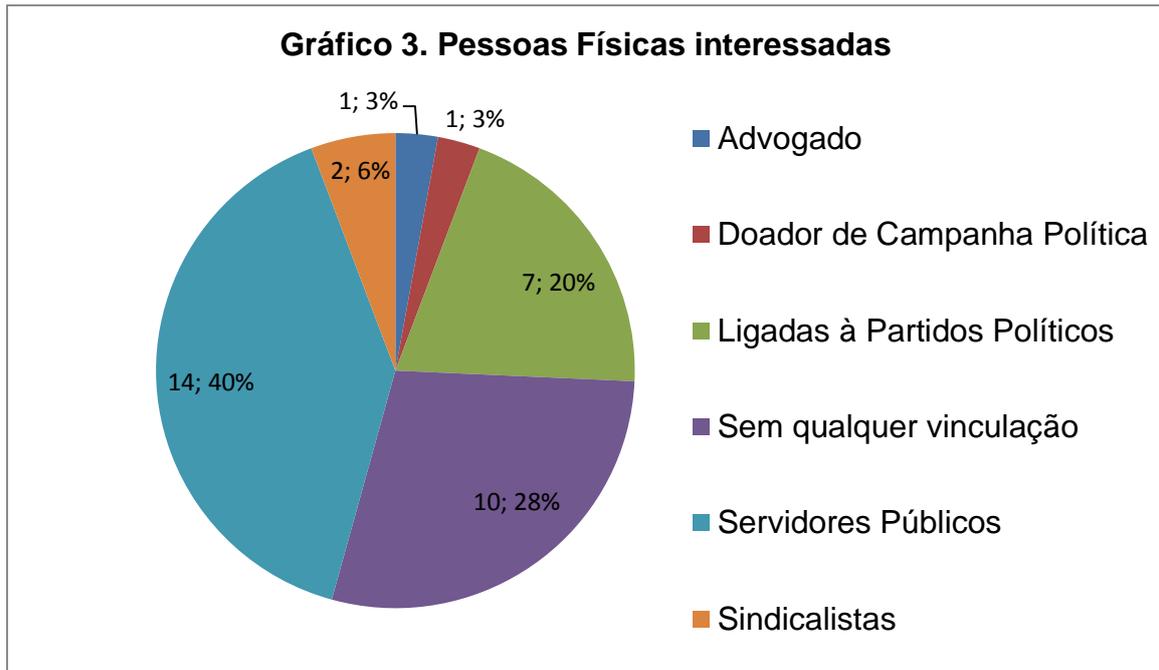
Contudo, com exceção da petição contra a Companhia Paranaense de Energia – COPEL –, que realmente objetiva acesso às informações de Sociedade de Economia Mista, não são esses os casos das pretensões analisadas. Em todos os casos citados, as peças são recursais ou de reexames necessários. Essas pessoas de direito privado não figuram como demandadas com fundamento na LAI, mas estão no polo passivo justamente porque o ente público recorreu ao Judiciário, inconformado com a decisão original de transmissão de dados pretendidos por elas. O outro caso, reexame necessário, decorre de própria exigência legal, para dar eficácia a determinadas sentenças. Seria a necessidade, eleita pelo legislador, de que algumas sentenças sejam confirmadas pelo Tribunal, ainda que não tenha sido impetrado nenhum recurso pelas partes.²⁷⁷

Agora se passa a analisar o polo ativo da amostragem. Visto o gráfico, percebe-se, dentre de todo o universo de legitimados a propor pedidos de acesso à informação, que as pessoas físicas são os grandes interessados nessas demandas. Aproximadamente 47% de todas as peças analisadas tiveram cidadãos no polo ativo das demandas. Visto essa generosa parcela, resta descobrir a motivação dessas pessoas pelos pedidos de acesso à informação.

Na tentativa de compreender o interesse dessas pessoas, foi realizada uma nova pesquisa paralela. A cada novo caso, em que era observado pessoas físicas figurando no polo ativo das demandas pela abertura administrativa da máquina pública, buscava-se em sites de pesquisa da *internet* o nome do autor e o nome do ente político, que era parte contrária no caso específico, a fim de agrupar essas pessoas conforme características similares.

O resultado obtido é a “tabela 2” (Pessoas físicas impetrantes da LAI) deste trabalho. Dela se pode traduzir o seguinte gráfico:

²⁷⁷ Por força do artigo 475, do Código de Processo Civil, que determina para essas decisões estão "sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença: I – proferida contra a União, o Estado, o Distrito Federal, o Município, e as respectivas autarquias e fundações de direito público”.



Da leitura do gráfico, depreende-se pelo menos duas situações: (a) cerca de 72% de todos os autores (somados: advogado, doadores de campanha, pessoas com ligação partidária, servidores públicos e sindicalistas) têm algum tipo de vínculo próximo com a Administração Pública em suas variadas estruturas; e (b) a maior fatia de pessoas que figuram no polo ativo é formada por servidores públicos, 40% de todas as demandas. Para as duas situações existem considerações.

De certa maneira, a pesquisa demonstrou que (a) a grande maioria das pessoas que buscam informações públicas (72%) são cidadãos que detêm significativo conhecimento de seus direitos e já estão familiarizados com a Administração Pública. De certo modo, elas já possuem algum tipo de vinculação com o Poder Público e, portanto, detêm a expertise de que o conhecimento das atividades públicas é de todos. Logo, pelo perfil de vinculação analisado, parece que a motivação delas é mais política do que fiscalizatória, demonstrando, em certa medida, um cenário ainda de baixa efetividade de cidadania ativa. Isso, presumidamente, indica que a LAI ainda não incute a todos os integrantes da sociedade como ferramenta que a eles está disponível, para funcionar como efetivo exercício de controle social.

Sobre a (b) grande demanda de servidores públicos figurando no polo ativo, quando o assunto é a LAI, existe outro dado curioso. Dentre os principais objetivos

em que todas as pessoas físicas fizeram uso da Lei de Acesso à Informação,²⁷⁸ em torno de 40% dos casos eram servidores públicos tentando impedir a divulgação de seus proventos nos diversos portais de transparência.

O caso remonta a um conflito entre direitos fundamentais, a saber, o direito à intimidade ou a vida privada dos servidores públicos, que não desejam exibir seus proventos, contra o direito de acesso às informações públicas. Sobre essa temática o STF já expediu consolidação no sentido de que:

Ementa: SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃOS QUE IMPEDIAM A DIVULGAÇÃO, EM SÍTIO ELETRÔNICO OFICIAL, DE INFORMAÇÕES FUNCIONAIS DE SERVIDORES PÚBLICOS, INCLUSIVE A RESPECTIVA REMUNERAÇÃO. DEFERIMENTO DA MEDIDA DE SUSPENSÃO PELO PRESIDENTE DO STF. AGRAVO REGIMENTAL. CONFLITO APARENTE DE NORMAS CONSTITUCIONAIS. DIREITO À INFORMAÇÃO DE ATOS ESTATAIS, NELES EMBUTIDA A FOLHA DE PAGAMENTO DE ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA. NÃO RECONHECIMENTO DE VIOLAÇÃO À PRIVACIDADE, INTIMIDADE E SEGURANÇA DE SERVIDOR PÚBLICO. AGRAVOS DESPROVIDOS. 1. Caso em que **a situação específica dos servidores públicos é regida pela 1ª parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição. Sua remuneração bruta, cargos e funções por eles titularizados, órgãos de sua formal lotação, tudo é constitutivo de informação de interesse coletivo ou geral. Expondo-se, portanto, a divulgação oficial. Sem que a intimidade deles, vida privada e segurança pessoal e familiar se encaixem nas exceções de que trata a parte derradeira do mesmo dispositivo constitucional (inciso XXXIII do art. 5º), pois o fato é que não estão em jogo nem a segurança do Estado nem do conjunto da sociedade. 2. Não cabe, no caso, falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo “nessa qualidade” (§6º do art. 37). E quanto à segurança física ou corporal dos servidores, seja pessoal, seja familiarmente, claro que ela resultará um tanto ou quanto fragilizada com a **divulgação nominalizada** dos dados em debate, mas é um tipo de risco pessoal e familiar que se atenua com a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor. No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano. 3. 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. Se, por um lado, há um necessário modo republicano de administrar o Estado brasileiro, de outra parte é a cidadania mesma que tem o direito de ver o seu Estado republicanamente administrado. O ‘como’ se administra a coisa pública a preponderar sobre o ‘quem’ administra – falaria Norberto Bobbio -, e o fato é que esse modo público de gerir a máquina estatal é elemento conceitual da nossa República. O olho e a pálpebra da nossa fisionomia constitucional republicana. 4. A negativa de prevalência do princípio da publicidade administrativa implicaria, no caso, inadmissível situação de grave lesão à ordem pública. 5. Agravos Regimentais desprovidos.²⁷⁹ (destacou-se)**

²⁷⁸ Ainda será demonstrado no 4º gráfico, com os principais objetivos de utilidade da LAI.

²⁷⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Segurança nº 3902/SP. Relator(a): Ministro AYRES BRITTO. Tribunal Pleno. Julgado em 09.06.2011.

Contudo, mesmo com jurisprudência consolidada pelo STF, há forte resistência dos Tribunais de Justiça ao enfrentarem a matéria. De todas as decisões a respeito, treze delas, ou seja, 52%, têm ao menos um voto em segundo grau, ou com decisão do juízo de primeiro grau, no sentido contrário ao expedido pelo STF.

O TJPR demonstrou-se harmônico com a decisão expedida pelo STF, proferindo todas suas decisões, sobre a matéria, com unanimidade de votos pela divulgação dos proventos.²⁸⁰ O TJSP apresentou sete decisões com esse conteúdo, cinco com posicionamentos contrários à Corte Suprema,²⁸¹ um com unanimidade de votos seguindo o Supremo²⁸² e, o último, um curioso caso de divulgação errônea sobre os proventos de servidor no portal da transparência.²⁸³ O TJRS foi o que mais discutiu o assunto, doze casos, sete julgados por unanimidade pela divulgação,²⁸⁴ e outros cinco com discussões no sentido contrário, um inclusive aceitando a negativa de divulgação.²⁸⁵ E, por fim, o TJMG apresentou duas decisões que julgaram sobre a matéria, sendo que as duas possuem votos divergindo do STF, mesmo sendo votos perdidos.²⁸⁶ O TJRJ não expôs casos sobre essa temática.

Visto o grande embate de fundamentações acerca do tema, cabe elucidar os principais posicionamentos:

Favoráveis à divulgação:

- a) a principal fundamentação é a de que o assunto já foi consolidado pela jurisprudência do STF, conforme já demonstrado, devendo os outros tribunais acolherem a decisão, a fim de se buscar uma uniformização jurisprudencial no país, capaz de favorecer a segurança jurídica;
- b) a divulgação favorece o exercício do controle social pela cidadania, pois, como tal, é corolário do direito constitucional de acesso à informação, que somente seria efetivo se demonstrada, nominalmente, a folha de pagamento

²⁸⁰ Segundo ordem numérica: 12, 14, 16 e 19, todas da “tabela 1”.

²⁸¹ De acordo com ordem numérica: 23, 33, 35, 36 e 40, todas da “tabela 1”.

²⁸² Em concordância com o caso 24, da “tabela 1”.

²⁸³ Cf. caso 34, da “tabela 1”.. Curioso caso em específico, porque se trata de Município (Itapetininga) que foi responsabilizado civilmente por dano moral, pela divulgação equivocada de valores recebidos pela autora na qualidade de conselheira municipal, publicado em portal de transparência. Tal ação municipal desacertada implicou em comentários difamatórios da comunidade, os quais presumidamente causaram abalo moral.

²⁸⁴ Em conformidade com a ordem numérica: 65, 68, 69, 70, 74, 75 e 76, todas da “tabela 1”.

²⁸⁵ Como a ordem numérica: 72, 73, 77, 78 e 79, todas da “tabela 1”. Nota-se que a polêmica foi até manifestada em decisão (número 72) do órgão especial do TJRS.

²⁸⁶ Consoante a ordem numérica: 47 e 57, todas da “tabela 1”.

dos servidores, pois sem a indicação nominal dos servidores não tem como o cidadão identificar erros ou ilegalidades sujeitas a prejudicar o erário;

c) nem a Constituição Federal, nem a Lei n.º 12.527/2011 estabelecem alguma vedação à possibilidade de divulgação dos nomes dos agentes públicos, ou de suas respectivas remunerações.

Contrários à divulgação:

a) previsão constitucional do direito à inviolabilidade da intimidade, à vida privada, à honra, à imagem das pessoas, à liberdade, à segurança e à dignidade da pessoa humana;

b) quanto ao nome do agente público, a Lei n.º 12.527/11 em momento algum autoriza sua divulgação, ao contrário, a LAI prevê proteção a esse direito, pelo art. 31, § 1º, II, impedindo que informações pessoais sejam transmissíveis, independentemente, de consentimento do interessado;

c) o nome é do indivíduo enquanto pessoa, logo, patrimônio dela como pessoa natural, integra os seus direitos de personalidade, assim sendo, não pode ser considerado item do agente público, mas da pessoa natural, não seria razoável que o Estado usurpe o nome das pessoas, mesmo sendo elas servidores;

d) confusão que muitos magistrados fazem em não analisar o fato da divulgação nominativa do servidor, apenas encaram a transparência de forma escancarada (divulgam nome, descontos pessoais implantados em contracheque, pensões, etc.).

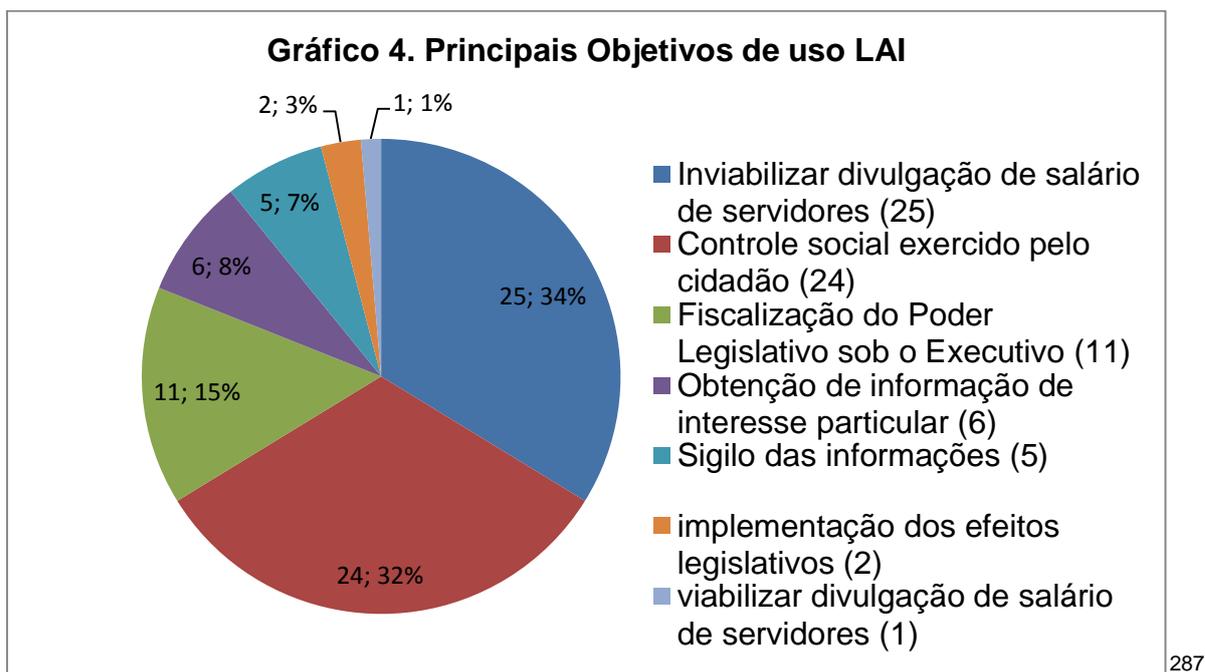
Como visto, o problema levantado segue argumentação plausível para qualquer das decisões, como um típico, e polêmico, caso de conflito de direitos fundamentais. É evidente que a decisão do STF sobre o tema vincula todas as demais instâncias judiciais, essas devendo respeito à decisão. Contudo, nada impede a manifestação contrária, até porque se assim não fosse, não existiria mudança de entendimento na Corte Constitucional.

Analisando o caso, parece que a decisão pela aceitação da divulgação nominativa dos agentes públicos realmente extravasa o razoável. A publicação dos gastos públicos, referente aos proventos dos servidores, cargos, empregos e funções públicas, através da divulgação ativa com individualização por matrícula, cumpre sua tarefa junto ao princípio da publicidade, sem expor a intimidade dos

servidores. Agora, nada impede que, nos casos em que o legitimado peticionar informações públicas, por estar temeroso com os dados disponíveis nos portais de transparência, pode ele exercer a transparência passiva, ou seja, solicitar à Administração Pública documentos que corroborem com os dados ativamente divulgados.

Essa proposta parece o mecanismo mais equilibrado com a proteção dos dois direitos fundamentais no caso em conflito. Afinal, protege, em grande escala, o direito à inviolabilidade dos proventos das pessoas físicas incumbidas aos cargos públicos, “flexibilizando” esse direito somente em casos específicos, quando a tutela protetiva individual será violada a fim de concretizar um interesse público (controle social) que lhe é superior, nessa circunstância.

Visto a primeira matéria sobre os objetivos de serventia da LAI, descoberta através desta pesquisa, cabe esclarecer quais são as outras intenções apresentadas pelos legitimados ao fazerem uso desse instrumento legal.



²⁸⁷ Matérias assim distribuídas: controle social, exercido por pessoas físicas (16 casos), cf. ordem 4, 5, 7, 15, 17, 18, 26, 37, 38, 41, 48, 60, 81, 84, 85 e 86, e por pessoas jurídicas (8 casos), cf. ordem, 20, 22, 25, 27, 32, 50, 82 e 96; fiscalização do poder Legislativo, sobre o próprio Legislativo (3 casos), cf. ordem, 9, 46 e 53, ou sobre o Executivo (8 casos), cf. ordem, 3, 6, 8, 11, 13, 28, 54 e 83; implementação dos efeitos normativos, seja dos portais de transparência (1 caso), cf. ordem, 42, como da própria LAI (1), cf. ordem 29; inviabilizar a divulgação de salários de agentes públicos (25 casos), cf. ordem, 12, 14, 16, 19, 23, 24, 33, 34, 35, 36, 40, 47, 57, 65, 68, 69, 70, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78 e 79; viabilizar a divulgação de salários de agentes públicos (1 caso), cf. ordem, 71; obtenção

Analisando o último gráfico da pesquisa, percebe-se que a maior utilidade empregada por meio da LAI foi a tentativa de inviabilizar a divulgação dos salários dos agentes públicos – questão já trabalhada –, referente a 34% das demandas, aproximadamente. Seguida pelo uso deste instrumento legislativo para estabelecer: controle social, com 32%; fiscalização exercida pelo Poder Legislativo, sendo que três casos foram fiscalizações sobre o próprio Legislativo, e oito casos sobre o Executivo, representando 15% das demandas; obtenção de informações de interesse particular, com 8%; uso para se manter o sigilo das informações, com 7%; pôr em prática os efeitos legais expedidos por algumas leis, com 3%; e, por fim, a utilização da LAI para viabilizar a divulgação dos salários dos servidores, com 1% das demandas.

Sobre o Poder Legislativo servir-se da LAI para executar uma de suas principais atribuições, a fiscalização, parece irremediável contribuição para consagração de vários princípios constitucionais. Tal atribuição encontra amparo constitucional no art. 31 da CF, que dispõe que “a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei”, e no art. 49, que consagra a competência fiscalizatória do Congresso Nacional, através do inciso X, em “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”.

O controle externo executado pelo Poder Legislativo é, assim, meio legítimo para consagrar a transparência na ação e na gestão da coisa pública. Logo, o ato de fiscalizar a administração pública é um dever do Legislativo, mas, ao mesmo tempo, é um direito inerente a todos os cidadãos. Com isso, contribuir para a diminuição da corrupção, para a estabilidade econômica, social e democrática, além de reforçar o anseio por uma sociedade civil mais participativa e disposta a exercer seus direitos e deveres para transformação da realidade social.

Logo, o preceito constitucional fiscalizador, aparente nessa pesquisa, é, também, nitidamente atrelado à segunda maior proporção de incidência da LAI: o controle social. O controle social exercido pela sociedade sobre o Estado, como já mencionado neste trabalho, serve para discussão, reflexão, fiscalização e melhor aplicação da gestão dos recursos públicos, legitimando a atuação estatal. Além,

de informações de interesse particular (6 casos), cf. ordem, 43, 44, 55, 62, 63 e 67; e, sigilo de informações (5 casos), cf. ordem, 30,51, 52, 56 e 59; tudo da “tabela 1”, deste trabalho.

também, de politizar as problemáticas que afetam a vida em sociedade. Válido, ainda, ressaltar que das vinte e quatro decisões referente ao tema, dezesseis foram realizadas por pessoas físicas (66,66%) e oito por pessoas jurídicas (33,33%).

Os demais objetivos de préstimo da LAI (obtenção de informações de interesse particular; uso como manutenção de sigilo; efetivação concreta de efeitos legais; e divulgação dos salários dos servidores) representam 19% de sua incidência, mas sem necessidade de se averiguar maiores esclarecimentos.

Visto e analisado todas as decisões impactantes à pesquisa, sabido quais são os instrumentos processuais utilizados, os autores e réus litigantes, detalhado quando envolvia pessoas físicas, revelando assim o perfil médio dessas pessoas e, por fim, quais seriam as principais controvérsias, relativas ao objetivo de uso da LAI, restam saber quais são os casos em que houve negativa de acesso à informação, aceitos pelo Judiciário.

4.3. CASOS DE NEGATIVA DE ACESSO À INFORMAÇÃO

De todos os critérios até aqui examinados sobre as demandas envolvendo diretamente a utilização da Lei de Acesso à Informação, o último ponto relevante a ser demonstrado é a incidência com que os Judiciários estaduais vêm admitindo, ou não, a exceção; em outras palavras, quando que os Tribunais estudados aceitam a recusa de transmitir informações públicas.

Setenta e quatro decisões foram exploradas com esse intuito, dessas, somente em oito demandas houve rejeições na transferência de dados. Em dados percentuais, aproximadamente, 11% do total das causas analisadas foram tidas como sigilosas.²⁸⁸ Sobrevive, por assim dizer, a curiosidade em saber quais são as fundamentações inerentes de cada uma e se são suficientes para justificar tais medidas restritivas.

²⁸⁸ Cf. decisões ordenadas na numeração 18, 38, 51, 55, 56, 73, 84, 85, da “tabela 1”.

A primeira delas se trata da uma Apelação Cível de um Mandado de Segurança, do TJPR,²⁸⁹ em que tem como autor pessoa física e réu o Prefeito municipal de Fazenda Rio Grande.

Alega o autor que: (a) é cidadão residente em Fazenda Rio Grande; (b) em virtude da imensa propaganda promovida pela administração municipal protocolou diversos requerimentos junto à Prefeitura objetivando o acesso a diversas informações; (c) nenhum requerimento foi respondido; (d) tem direito a tais certidões, conforme preconiza norma constitucional, lei orgânica do município e art. 6º da LAI.

O réu alegou, sucintamente, que: (a) as informações pretendidas encontram-se disponíveis no portal de transparência municipal.

Os magistrados, por unanimidade, julgaram incabível o recurso, tendo em vista que: (a) as informações solicitadas pelo impetrante estão à disposição dos Interessados por meio eletrônico, sendo desnecessária a impressão de todo material requerido, situação que poderia acarretar em prejuízo ambiental e econômico para o erário público, mesmo sendo custeadas, tais fotocópias, pelo Impetrante, pois se deve considerar o desgaste de servidores e de tempo para essa tarefa; (b) inexistente afronta à Lei nº 12.527/11, especificamente ao artigo 6º, que impõe o dever de o poder público informar ao requerente o lugar e forma de consulta para obtenção de informações arquivadas em meio eletrônico, na medida em que o impetrante é pessoa esclarecida, possuidora de destreza intelectual suficiente à realização das pesquisas em ambiente virtual; (c) por fim, o Impetrante não faz prova inafastável de fato constitutivo de seu direito, não demonstrando a ineficiência ou impossibilidade do acesso à página eletrônica do município.

Vejam que as três fundamentações do juízo são insuficientes. E, para demonstrar isso, será utilizada outra decisão judicial, que, aliás, em parte, é semelhante à matéria ventilada, também trabalhada nesta mesma pesquisa, inclusive, também proferida pelo TJPR. Contudo, os resultados são totalmente diversos.²⁹⁰

Logo de plano, já se nota a falta de uniformização das decisões do TJPR, até porque, os acórdãos são da mesma Câmara Cível (quinta). Isso nos remete a uma indesejável insegurança jurídica, em razão de decisões judiciais discordantes,

²⁸⁹ BRASIL. Tribunal de Justiça do Paraná. Apelação Cível nº 1062817-2. Relatoria Des. Edison de Oliveira Macedo Filho. 5ª C.Cível. Julgado em 17.09.2013.

²⁹⁰ BRASIL. Tribunal de Justiça do Paraná. Apelação Cível nº 1083542-0. Relatoria Des. Nilson Mizuta. 5ª C.Cível. Julgado em 24.09.2013.

sobre o mesmo fato, causarem imprevisibilidade e incerteza de aplicação do Direito. Isso aplicado às diversas relações sociais que dependem dessa ciência, tem resultado extremamente prejudicial à sociedade.

Nessa nova decisão, o magistrado contrapõe todos os argumentos da decisão que nega acesso, sendo eles agora demonstrados, inclusive na mesma ordem argumentativa: (a) há necessidade da negativa de informação sempre conter os motivos pelos quais não se deve ser concedida, seria ilegal simplesmente indicar o endereço eletrônico do Portal do Município, sem demonstrar os motivos que impedem a Administração de externar tais dados; (b) a simples indicação de um *site*, como se a consulta *online* fosse suficiente para consagrar plenamente o acesso à informação, transgride as ideias predominantes da LAI, pois o argumento de que a lei permite o agente público eximir-se da obrigação de fornecer o dado e, simplesmente, indicar o local para a sua obtenção (art. 6º da LAI), desrespeita o acesso a documentos públicos, entender o contrário, seria o mesmo que tornar a lei sem efeito, desconsiderando o grande avanço que significa a consolidação de uma Administração Pública democrática e transparente, cada vez mais afastada de ranços personalistas e autoritários; (c) o cidadão não precisa justificar motivos pelos quais requer determinada informação, não necessitando formar prova deste sentido.

A segunda decisão trabalhada, também, se trata de uma Apelação de Mandado de Segurança,²⁹¹ impetrada, igualmente, por pessoa física, contra a Prefeitura Municipal de Campo Limpo Paulista, porém, com fundamentação razoável para denegação do acesso à informação.

O autor solicitou, administrativamente, informações acerca de todos os agentes públicos do Município de Campo Limpo Paulista, efetivos ou não, terceirizados, prestadores de serviços, comissionados, temporários, estagiários, consultores ou quaisquer outros, constando nome completo, função para a qual foi contratado ou concursado, forma de contratação, local de exercício da função, salário, função gratificada e outros complementos salariais.

O pedido foi satisfatoriamente indeferido pelo magistrado, em virtude de sua generalidade, com base no inciso I, art. 13, do Decreto nº 7.724/12,²⁹² que regulamenta a Lei nº 12.527/11. Além disso, está ausente a qualificação do

²⁹¹ BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação nº 0005032-78.2013.8.26.0115. Relatoria Des. Marcelo Semer. 10ª Câmara de Direito Público. Julgado em 25.05.2015.

²⁹² Assim disposto o *caput* do art.: “Não serão atendidos pedidos de acesso à informação”, sendo o inciso I, referente a “genéricos”.

requerente, o que impossibilita a Administração Pública saber a quem deve prestar as informações pretendidas.²⁹³

A terceira e a quarta decisões dizem respeito a Embargos de Declaração,²⁹⁴ interpostos pelo mesmo autor, pessoa física, contra o mesmo réu, Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, com as mesmas pretensões, julgadas, apenas, em momentos distintos.

A exigência do autor gira em torno da obtenção de acesso a informações relativas a processos administrativas que estão sendo executadas em auditorias, inspeções e tomadas de contas em pleno exercício de controle externo.

O magistrado, do caso, acertou ao indeferir o pedido, em razão do bom andamento das investigações, determinando que o interessado tenha acesso irrestrito aos dados, somente no momento em que o processo chegar a seu resultado final. Ressaltou, ainda, que o sigilo da investigação referida encontra previsão legal (sem mencionar qual seria a lei), não violando o texto constitucional, ou a LAI, que a respeito da matéria, traz restrição apenas em caráter temporário, assim como esboçado no caso em tela.

Conclui-se, a saber dessa decisão, que a fundamentação do magistrado está correta, pois, realmente, existe previsão legal sigilosa para esses casos, no art. 67, da Lei Complementar mineira nº 102.²⁹⁵ Além disso, é bom lembrar que a LAI guarda autorização para outras hipóteses legais de sigilo, previstas em legislações esparsas.²⁹⁶

A quinta decisão tem como peça processual Embargos Infringentes,²⁹⁷ cujo autor é o Estado de Minas Gerais, e o réu, um servidor público, tendo por resultado mais uma denegação de informação por motivos controversos.

A pretensão do autor seria de obter os contracheques dos últimos cinco anos, a fim de impetrar instrução de ação de repetição de indébito tributário. Ele alega que o Estado omitiu-se em lhe entregar a documentação, diante de seu pedido

²⁹³ Conforme preconiza o art. 12, do Decreto nº 7.724.

²⁹⁴ Terceira decisão, BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Embargos de Declaração nº 1.0000.14.011831-6/002. Relatoria Des.(a) Sandra Fonseca. 6ª C. CÍVEL. Julgado em 02/06/2015. Quarta decisão, BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Embargos de Declaração nº 1.0000.14.011831-6/001. Relatoria: Des.(a) Sandra Fonseca. 6ª C. CÍVEL. Julgado 10/03/2015.

²⁹⁵ “A denúncia será apurada em caráter sigiloso, até que sejam reunidas as provas que indiquem a existência de irregularidade ou ilegalidade, sendo assegurada a ampla defesa”.

²⁹⁶ Vide art. 22, da Lei nº 12.527.

²⁹⁷ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Embargos Infringentes nº 1.0145.13.052150-6/002. Relatoria: Des. Edilson Fernandes. 6ª C. CÍVEL. Julgado em 24/03/2015.

administrativo. Já o Estado sustenta que não houve requerimento administrativo válido, por parte do embargado, logo, não há a obrigação em disponibilizá-los.

O relator aceita a argumentação do Estado, mencionando que não há prévio requerimento administrativo, da parte do servidor. Fala que a modalidade postulatória administrativa, realizada com carta de aviso de recebimento, não garante o conteúdo do pedido, devendo ser inválida.

A revisora vota em sentido contrário. Argumenta que não há exigência legal quanto à formalidade do pedido administrativo. Na verdade, a LAI segue no sentido oposto, garantindo que todo cidadão tem o direito de obter informações públicas "por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida" (art. 10, *caput*).

Nessa perspectiva, a carta com aviso de recebimento revela-se meio adequado para comunicação oficial, mesmo sem declaração do conteúdo indicado, sendo presumível a boa-fé em reconhecer a validade do pedido administrativo, seguindo assim o mandamento legal.

Ainda traz a revisora que a LAI também obriga, na indisponibilidade de fornecimento imediato do pretendido, após postulado o pedido pelo particular, tem a Administração um prazo, não superior a 20 (vinte) dias, para indicar as razões da recusa, bem como elucidar o meio adequado de fornecimento dos dados solicitados (art. 11, §1º).

Assim, segundo a revisora, por hora com razão, a LAI garante ao interessado, de forma ampliada, solicitações através de qualquer meio legítimo, sendo o Estado de Minas Gerais omissor, devendo ser condenado. Contudo, somente o terceiro vogal seguiu a revisora, sendo os embargos acolhidos por três votos a dois.

Interessantíssima é a sexta decisão a ser analisada. Trata-se de um Mandado de Segurança coletivo preventivo,²⁹⁸ com pedido liminar, impetrado pela Associação dos Servidores do Ministério Público, contra ato do Procurador-Geral de Justiça, em razão da notícia sobre divulgação, a partir de 1º de junho de 2013, dos nomes e vencimentos dos Procuradores, Promotores de Justiça e dos servidores da instituição.

²⁹⁸ BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Mandado de Segurança nº 70054867064. Relatoria: Irineu Mariani. Primeiro Grupo de Câmaras Cíveis. Julgado em 09/08/2013.

A matéria já até foi trabalhada, porém desperta relevância, tendo em vista que a decisão, por maioria dos votos, resolveu conceder a segurança, mesmo existindo jurisprudência firmada pelo STF no sentido contrário, sendo inclusive, a decisão do Supremo citada várias vezes no acórdão.

Não convém, novamente, analisar a argumentação favorável e contrária à temática. Importa, ao menos, saber como se encontra atualmente o caso. Até a consulta realizada em 22.10.15, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul tinha entrado com uma reclamação constitucional, com pedido de liminar, contra a decisão do Primeiro Grupo Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, que foi distribuída à Ministra Rosa Weber.²⁹⁹

Em 11.12.13, houve a decisão monocrática da Ministra a respeito, no sentido de que ficou demonstrada a violação da decisão da Suprema Corte Constitucional brasileira, sendo aceitável a alegação de usurpação da competência do STF. Assim, a Ministra deferiu o pedido de medida liminar para suspender, até o final do julgamento da presente reclamação, a eficácia do acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, nos autos do Mandado de Segurança nº 70054867064 (nº CNJ: 0211333-04.2013.8.21.7000). Ordenou, ainda, comunicação urgente, com cópia da decisão monocrática, ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Ainda sobreveio o Procurador-Geral da República, em 19.08.14, opinando pela procedência da reclamação. Os autos aguardam decisão final do julgamento.

Cabe, por fim, frisar, mesmo considerando o que já foi levantado sobre a polêmica da divulgação, ou não, dos salários dos servidores públicos, visto esse último incidente, que seu resultado exemplifica o tamanho da resistência de alguns magistrados em aplicar a jurisprudência consolidada no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Enfim, a sétima e a oitava demandas analisadas trazem decisões sobre o mesmo fato, cujo autor é pessoa física e o réu é o Tribunal de Contas do Estado do Rio De Janeiro.³⁰⁰

²⁹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 16282. Relatoria: Min. ROSA WEBER. Julgado em 06/12/2013. Encontrado em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28Rcl%24.SCLA.+E+16282.NUME.%29+NAO+S.PRES.&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/odmt4cx>>. Acessado em: 22.10.15.

³⁰⁰ A sétima decisão seria BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Mandado de Segurança nº 0000432-29.2014.8.19.0000. Relatoria: Luiz Zveiter. Órgão Especial. Julgado em 04.08.2014. Já a

A primeira delas (sétimo acórdão) trata-se de um Mandado de Segurança interposto devido à recusa de pedido de informações, formulado por impetrante que tinha interesse de acesso a informações funcionais de todos os servidores (efetivos, comissionados, ocupantes de funções gratificadas e terceirizados) que atuam no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, assim como seus nomes, datas de nomeação e lotação, detalhamento de cada parcela remuneratória, entre outros dados.

O magistrado recusa acesso, justificando que: (a) a Corte de Contas do RJ mantém página eletrônica na internet, em que no tópico “Transparência” disponibiliza informações referentes aos cargos integrantes de sua estrutura, índices remuneratórios e gratificações de seus servidores; (b) a publicidade exigida pela LAI representa regra geral, mas, não se trata de regra absoluta, sendo imprescindível sua interpretação dentro dos limites contidos no inciso X do artigo 5º da Constituição Federal; (c) o requerimento do autor não contribui para o incremento da transparência e do acesso à informação pública; e, por último, (d) o artigo 31 da LAI fundamenta tratamento de informações pessoais aplicado de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem, bem como às liberdades e garantias individuais.

A oitava decisão diz respeito a um Embargo de Declaração, justamente, sobre a rejeição desse Mandado de Segurança, que foi denegado por limitar-se a rediscutir a matéria e em mais nada interessa a ser trabalhado, a não ser por não observar a contradição do resultado do julgado com o anseio publicitário da LAI.

Assim, depreendem-se mais duas decisões restritivas de acesso aos dados públicos aplicadas de forma equivocada. O grande argumento do sigilo levantado pelo magistrado é o de que as exposições das informações poderiam resultar em danos aos aspectos da intimidade e da vida privada dos servidores. Destaca-se que a decisão é proveniente do Órgão Especial do TJRJ e foi decidida por unanimidade.

A fim de opor a argumentação posta pelo tribunal, passa-se a arrolar fundamentação contrária, inclusive na ordem, a cada elemento levantado na decisão:

- (a) “Corte de Contas mantém página na internet para divulgação”, argumento já desprezado em outra decisão trabalhada, a obrigatoriedade de transparência ativa não desvincula a administração do seu dever de transparência passiva, ou seja, mesmo que as informações estejam divulgadas em sítios *online*, merece ser acolhido o pedido de informação semelhante, até mesmo para se abrir possibilidade de confronto entre o divulgado na rede e as documentações de origem desse fato;
- (b) “flexibilização da LAI”, é certo que nenhum mandamento legal é dotado de efeitos absolutos, inclusive quando incidente em conflito de direitos fundamentais, contudo, não é esse o caso em tela, pois não há violação à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem dos servidores enquanto pessoas físicas, o real interesse do pedido são os dados pertinentes à estruturação administrativa do TCRJ, e não os dados pessoais;
- (c) “relevância do requerimento para o incremento da transparência e do acesso à informação pública”, se a LAI sequer exige motivação para impetração de pedidos, não é cabível interpretação de que seja requisito do pedido qualquer necessidade de relevo fomentativo a transparência pública;
- (d) “invocação do artigo 31 da LAI (fundamenta tratamento de informações pessoais)”, confusão, já demonstrada, na interpretação do magistrado, ao tratar o agente público de forma pessoalizada, ou seja, como pessoa física no exercício das prerrogativas dela inerente.

Talvez, a única fundamentação plausível de ser invocada como razoável para o caso concreto seria ventilar restrições tendo em vista o caráter genérico do pedido, pois foram solicitadas informações funcionais de “todos” os servidores. Contudo, não foi esse o caso.

Assim, analisaram-se todos os casos restritivos de acesso à informação, na intenção de demonstrar a ínfima quantidade que representam na pesquisa, bem como enfatizar alguns casos catalogados com fundamentação insuficiente para se estabelecer uma restrição tão gravosa à concretude constitucional da publicidade.

TABELA 1. DADOS GERAIS DA PESQUISA								
ORDEM	TRIBUNAL	PEÇA PROCESSUAL	Principal Objetivo da demanda (fazendo uso da LAI)	Autor	Réu	Houve a transmissão da informação	RESULTADO VOTAÇÃO	Citação sem formatação
1	TJ PR	Ação de reparação de danos morais (Recurso inominado)	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	TJPR - 2ª Turma Recursal - 0005620-30.2014.8.16.0018/0 - Maringá - Rel.: Marcelo de Resende Castanho - - J. 01.12.2014
2	TJ PR	Ação de reparação de danos morais (Recurso inominado)	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	TJPR - 2ª Turma Recursal - 0005546-73.2014.8.16.0018/0 - Maringá - Rel.: Marcelo de Resende Castanho - - J. 01.12.2014
3	TJ PR	Notícia-Crime	Fiscalização do Poder Legislativo sob o Executivo	Legislativo Municipal (Guairaçá)	Executivo Municipal (Guairaçá)	sim	acolher e determinar o arquivamento, por unanimidade de votos	TJPR - 2ª C.Criminal - NC - 1243282-1 - Terra Rica - Rel.: Marcio José Tokars - Unânime - - J. 16.10.2014
4	TJ PR	Apelação cível (de Mandado de Segurança)	Controle social exercido pelo cidadão	Pessoa física cidadão	Executivo Municipal (Prefeitura de Teixeira Soares)	sim	por unanimidade, conhecer provimento ao recurso	TJPR - 5ª C.Cível - AC - 1206646-5 - Teixeira Soares - Rel.: Rogério Ribas - Unânime - - J. 30.09.2014
5	TJ PR	Mandado de Segurança (Reexame necessário)	Controle social exercido pelo cidadão	Legislativo municipal (Município de Nova Aurora)	Executivo Estadual (PR -Diretora do Colégio Estadual Machado de Assis)	sim	mantida a sentença reexaminada, por juízo monocrático	TJPR - 4ª C.Cível - RN - 1259269-5 - Formosa do Oeste - Rel.: Maria Aparecida Blanco de Lima - - J. 11.09.2014

6	TJ PR	Agravo de Instrumento (Mandado de Segurança)	Fiscalização do Poder Legislativo sob o Executivo	Legislativo Estadual (PR)	SEM Estadual- (PR- Presidente da COPEL)	sim	deu provimento ao recurso	TJPR - 5ª C.Cível - AI - 1264348-4 - Curitiba - Rel.: Leonel Cunha - - J. 22.08.2014
7	TJ PR	Mandado de Segurança	Controle social exercido pelo cidadão	Pessoa física cidadão	Executivo Municipal (Prefeitura de Teixeira Soares)	sim	deu provimento ao recurso de apelação, por unanimidade de votos	TJPR - 4ª C.Cível - AC - 1170642-2 - Teixeira Soares - Rel.: Maria Aparecida Blanco de Lima - Unânime - - J. 26.08.2014
8	TJ PR	Mandado de Segurança (Reexame necessário)	Fiscalização do Poder Legislativo sob o Executivo	Legislativo Municipal (Juranda)	Legislativo Municipal (Câmara Municipal de Juranda)	sim	manter a sentença, em reexame necessário, por unanimidade	TJPR - 4ª C.Cível - RN - 1232597-0 - Ubitatã - Rel.: Coimbra de Moura - Unânime - - J. 12.08.2014
9	TJ PR	Agravo de Instrumento (Mandado de Segurança)	Fiscalização do Poder Legislativo sob o próprio Legislativo	Legislativo Municipal (Ortigueira)	Legislativo Municipal (Câmara Municipal de Ortigueira)	sim	dar provimento ao recurso, por unanimidade de votos	TJPR - 5ª C.Cível - AI - 1165457-0 - Ortigueira - Rel.: Adalberto Jorge Xisto Pereira - Unânime - - J. 12.08.2014
10	TJ PR	Agravo Regimental (negação de Mandado de Segurança)	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	TJPR - 7ª C.Cível em Composição Integral - AR - 1164193-7/01 - Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba - Rel.: Luiz Antônio Barry - Unânime - - J. 12.08.2014
11	TJ PR	Mandado de Segurança	Fiscalização do Poder Legislativo sob o Executivo	Legislativo Estadual (PR)	Executivo Estadual (PR-Secretário de Saúde)	sim	em conceder a segurança, por unanimidade de votos	TJPR - 4ª C.Cível em Composição Integral - MS - 1235905-4 - Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba - Rel.: Regina Afonso Portes - Unânime - - J. 05.08.2014
12	TJ PR	Mandado de Segurança (preventivo)	Inviabilizar divulgação de salário de servidores	Pessoa física cidadão	Executivo Estadual (PR-Secretário da Administração e Previdência)	sim	conceder parcialmente a ordem, por unanimidade de votos	TJPR - Órgão Especial - MSOE - 1112649-1 - Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba - Rel.: Clayton de Albuquerque Maranhão - Unânime - - J. 31.03.2014

13	TJ PR	Mandado de Segurança (Reexame necessário)	Fiscalização do Poder Legislativo sob o Executivo	Legislativo Municipal (Município de Mariluz)	Executivo Municipal (Prefeitura de Mariluz)	sim	nega provimento ao reexame necessário	TJPR - 4ª C.Cível - RN - 1111091-1 – Cruzeiro do Oeste - Rel.: Abraham Lincoln Calixto - Unânime - - J. 04/02/2014
14	TJ PR	Apelação Cível	Inviabilizar divulgação de salário de servidores	Pessoa física cidadão	Executivo Estadual (PR)	sim	negar provimento ao recurso dos autores, por unanimidade de votos	TJPR - 1ª C.Cível - AC - 1056044-2 - Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba - Rel.: Salvatore Antonio Astuti - Unânime - - J. 03.12.2013
15	TJ PR	Mandado de Segurança (Reexame necessário)	Controle social exercido pelo cidadão	Pessoa física cidadão	Executivo Municipal (Secretário de Comunicação Social do Município de Curitiba)	sim	confirmar a sentença em grau de reexame necessário, por unanimidade de votos	TJPR - 5ª C.Cível - RN - 1019771-4 - Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba - Rel.: Paulo Roberto Hapner - Unânime - - J. 03.12.2013
16	TJ PR	Apelação Cível	Inviabilizar divulgação de salário de servidores	Pessoa jurídica (Associação dos Servidores da Secretaria da Fazenda e Coordenação da Receita do Estado do Paraná)	Executivo Estadual (PR)	sim	negar provimento ao recurso dos autores, por unanimidade de votos	TJPR - 2ª C.Cível - AC - 1112628-2 - Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba - Rel.: Jurandyr Souza Junior - Unânime - - J. 05.11.2013
17	TJ PR	Mandado de Segurança	Controle social exercido pelo cidadão	Pessoa física cidadão	Executivo Municipal (Prefeitura de São José dos Pinhais)	sim	em dar provimento ao recurso, por unanimidade de votos	TJPR - 5ª C.Cível - AC - 1083542-0 - Foro Regional de São José dos Pinhais da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba - Rel.: Nilson Mizuta - Unânime - - J. 24.09.2013
18	TJ PR	Mandado de Segurança	Controle social exercido pelo cidadão	Pessoa física cidadão	Executivo Municipal (Prefeitura de Fazenda Rio Grande)	não	negou provimento, por unanimidade de votos	TJPR - 5ª C.Cível - AC - 1062817-2 - Foro Regional de Fazenda Rio Grande da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba - Rel.: Edison de Oliveira Macedo Filho - Unânime - - J. 17.09.2013

19	TJ PR	Apelação Cível	Inviabilizar divulgação de salário de servidores	Pessoa física cidadão	Executivo Estadual (PR)	sim	negar provimento ao recurso dos autores, por unanimidade de votos	TJPR - 3ª C.Cível - AC - 1077128-3 - Região Metropolitana de Londrina - Foro Central de Londrina - Rel.: Hélio Henrique Lopes Fernandes Lima - Unânime - - J. 27.08.2013
20	TJ PR	Mandado de Segurança	Controle social exercido por Pessoa Jurídica	Pessoa Jurídica (Concorde Administração de Bens Ltda)	Judiciário Estadual (Presidente do TJPR)	sim	conceder parcialmente a segurança, por unanimidade de votos	TJPR - Órgão Especial - MSOE - 944496-2 - Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba - Rel.: Ruy Cunha Sobrinho - Unânime - - J. 05.08.2013
21	TJSP	Ação Direta De Inconstitucionalidade	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	TJSP - Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos nº 1- 2206636-76.2014.8.26.0000. Relator(a): João Negrini Filho - Órgão Especial - Comarca: São Paulo - Data do julgamento: 26.08.2015
22	TJSP	Mandado de Segurança (Reexame necessário)	Controle social exercido por pessoa jurídica (Sindicato)	Município (Votorantim)	Sindicato Servidores Públicos Municipais de Votorantim.	sim	negaram provimento aos recursos	TJSP - MS Reexame Necessário / Atos Administrativos - 2- 1003192-84.2014.8.26.0663 - Relator(a): Luis Fernando Camargo de Barros Vidal - 4ª Câmara de Direito Público -- Comarca: Votorantim - Data do julgamento: 17.08.2015
23	TJSP	Apelação Cível	Inviabilizar divulgação de salário de servidores	Pessoa física cidadão	Executivo Municipal (Prefeitura de São Paulo)	sim	revisor com veto vencido	TJSP - Apelação / Indenização por Dano Moral nº 3-0022516-06.2010.8.26.0053 -Relatoria: Amorim Cantuária - 3ª Câmara de Direito Público - Comarca: São Paulo - Data do julgamento: 18/08/2015

24	TJSP	Agravo de Instrumento	Inviabilizar divulgação de salário de servidores	Executivo Estadual (Universidade Estadual Paulista-UNESP)	Pessoa Jurídica (Empresa de Jornalismo Folha da Manhã S/A)	sim	não conhecem o recurso	TJSP - Agravo de Instrumento / Violação aos Princípios Administrativos nº 4-2045141-86.2015.8.26.0000 - Relator(a): Ronaldo Andrade - 3ª Câmara de Direito Público - Comarca: São Paulo; Data do julgamento: 04/08/2015
25	TJSP	Embargos de declaração	Controle social exercido por Pessoa Jurídica	Pessoa Jurídica (Empresa de Jornalismo Folha da Manhã S/A)	Executivo Estadual (SP-Secretário de Segurança Pública)	sim	não conhecem o recurso	TJSP - Embargos de Declaração / Atos Administrativos nº 5-1048205-93.2014.8.26.0053 - Relator(a): Luis Ganzerla - 11ª Câmara de Direito Público - Comarca: São Paulo – Data do julgamento: 11/08/2015
26	TJSP	Mandado de Segurança (Reexame necessário)	Controle social exercido pelo cidadão	Pessoa física cidadão	Legislativo Municipal (Presidente da Câmara Municipal do Município de Urânia)	sim	nega-se provimento ao recurso oficial, mantendo-se a sentença de origem em sua integralidade	TJSP - Reexame Necessário / Atos Administrativos nº 6-0001840-62.2014.8.26.0646 - Relator(a): Magalhães Coelho - 7ª Câmara de Direito Público - Comarca: Urânia – Data do julgamento: 03/08/2015
27	TJSP	Mandado de Segurança (Reexame necessário)	Controle social exercido por Pessoa Jurídica	Pessoa Jurídica (OSCIP-MARÍLIA TRANSPARENTE -MATRA)	Executivo Municipal (Município de Marília)	sim	nega-se provimento ao recurso oficial	TJSP - Reexame Necessário / Atos Administrativos nº 7-0006050-92.2014.8.26.0344 - Relator(a): Marcelo Semer - 10ª Câmara de Direito Público - Comarca: Marília - Data do julgamento: 10/08/2015

28	TJSP	Apelação Cível	Fiscalização do Poder Legislativo sob o Executivo	Legislativo Municipal (Município de Platania)	Executivo Municipal (Município de Platania)	sim	deram provimento ao recurso por unanimidade	TJSP - Apelação / Atos Administrativos nº 8-0004189-39.2014.8.26.0581 - Relator(a): Marcelo Semer - Órgão julgador: 10ª Câmara de Direito Público - Comarca: São Manuel - Data do julgamento: 10/08/2015
29	TJSP	Agravo de Instrumento	Implementação da LAI	União de Defesa da Cidadania de Franca UDECIF	Fundação Pública Municipal (Fundação Esporte, Arte e Cultura FEAC do Município de Franca)	sim	negaram provimento ao recurso por unanimidade	TJSP - Agravo de Instrumento / Responsabilidade da Administração nº 9-2136033-41.2015.8.26.0000 - Relator(a): Antonio Celso Faria - 8ª Câmara de Direito Público - Comarca: Franca Franca - Data do julgamento: 05/08/2015
30	TJSP	Apelação Cível (de Mandado de Segurança)	Proteção de informações pessoais	Executivo Estadual (Fazenda do Estado de São Paulo)	Pessoa Física (Servidora Estadual)	sim	negaram provimento ao recurso por unanimidade	TJSP - Apelação / Atos Administrativos nº 10-1005123-12.2014.8.26.0053 - Relator(a): Renato Delbianco - 2ª Câmara de Direito Público - Comarca: São Paulo - Data do julgamento: 28/07/2015
31	TJSP	Embargos de Declaração	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	TJSP - Embargos de Declaração / Seguro nº 11-0001033-84.2010.8.26.0063 - Relator(a): Luiz Antonio Costa - 7ª Câmara de Direito Privado - Comarca: Barra Bonita - Data do julgamento: 29/07/2015

32	TJSP	Apelação Cível (de Mandado de Segurança)	Controle social exercido por Pessoa Jurídica	Pessoa Jurídica(Empresa de Jornalismo Folha da Manhã S/A)	Executivo Estadual (SP- Secretário de Segurança Pública)	sim	negaram provimento ao recurso por unanimidade	TJSP - Apelação / Atos Administrativos nº 12-1048205-93.2014.8.26.0053 - Relator(a): Luis Ganzerla - 11ª Câmara de Direito Público - Comarca: São Paulo - Data do julgamento: 30/06/2015
33	TJSP	Mandado de Segurança	Inviabilizar divulgação de salário de servidores	Pessoa física cidadão	Executivo Municipal (Município de São Paulo)	sim	não conhecem o recurso	TJSP - Mandado de Segurança / Servidor Público Civil nº 13-2223376-12.2014.8.26.0000 - Relator(a): Moacir Peres - Órgão Especial - Comarca: São Paulo - Data do julgamento: 17/06/2015
34	TJSP	Apelação Cível	Inviabilizar divulgação de salário de servidores e dano moral, que foi publicada de forma equivocada	Pessoa física cidadão	Executivo Municipal (Município de Itapetininga)	sim	não conhecem o recurso	TJSP - Apelação / Reexame Necessário nº 14-1002412-65.2014.8.26.0269 - Relator(a): Oscild de Lima Júnior - 11ª Câmara de Direito Público - Comarca: Itapetininga - Data do julgamento: 09/06/2015
35	TJSP	Apelação Cível	Inviabilizar divulgação de salário de servidores	Executivo Municipal (São Paulo)	Servidor público	sim	conhece o recurso	TJSP – Apelação nº 15-0024166-83.2013.8.26.0053 - Relator(a): Coimbra Schmidt - 7ª Câmara de Direito Público - Comarca: São Paulo - Data do julgamento: 08/06/2015
36	TJSP	Embargos infringentes	Inviabilizar divulgação de salário de servidores	Pessoa física cidadão	Executivo Municipal (Município de São Paulo)	sim	embargos rejeitados	TJSP - Embargos Infringentes / DIREITO ADMINISTRATIVO nº 16- 0010243-58.2011.8.26.0053 - Relator(a): Magalhães Coelho - 4ª Câmara Extraordinária de Direito Público - Comarca: São Paulo - Data do julgamento: 25/05/2015

37	TJSP	Agravo de Instrumento	Controle social exercido pelo cidadão	Pessoa física cidadão	Executivo Municipal (Juquitiba)	sim	rejeitados	TJSP - Agravo de Instrumento / Licitações nº 17- 2086874-32.2015.8.26.0000 - Relator(a): Aroldo Viotti - 11ª Câmara de Direito Público - Comarca: Itapecerica da Serra - Data do julgamento: 26/05/2015
38	TJSP	Apelação Cível (Mandado de Segurança)	Controle social exercido pelo cidadão	Pessoa física cidadão	Executivo Municipal (Campo Lindo Paulista)	não	rejeitados	TJSP - Apelação / Atos Administrativos nº 18-0005032-78.2013.8.26.0115 - Relator(a): Marcelo Semer; Comarca - 10ª Câmara de Direito Público - Comarca: Jundiá - Data do julgamento: 25/05/2015
39	TJSP	Embargos de declaração	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	TJSP - Embargos de Declaração / Municipais nº 19-2208824-42.2014.8.26.0000 - Relator(a): Silva Russo - 15ª Câmara de Direito Público - Comarca: São Paulo - Data do julgamento: 14/05/2015
40	TJSP	Apelação Cível	Inviabilizar divulgação de salário de servidores	Pessoa física cidadão	Executivo Municipal (São Paulo)	sim	conhece o recurso	TJSP - Apelação / Indenização por Dano Moral nº 20- 1053156-33.2014.8.26.0053 - Relator(a): Coimbra Schmidt; - 7ª Câmara de Direito Público - Comarca: São Paulo - Data do julgamento: 18/05/2015
41	TJMG	Mandado de Segurança (Reexame necessário)	Controle social exercido pelo cidadão	Pessoa física cidadão	Legislativo Municipal (Campo do Meio)	sim	confirmar a sentença no reexame necessário	TJMG - Reexame Necessário-Cv 1.0116.14.002291-8/001, Relator(a): Des.(a) Raimundo Messias Júnior, 2ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 01/09/2015, publicação da súmula em 11/09/2015

42	TJMG	Agravo de Instrumento	implantação de portal da transparência	Executivo Municipal (Frei Gaspar)	Ministério Público Estadual (MG)	sim	negar provimento ao recurso	TJMG - Agravo de Instrumento- Cv 1.0327.14.000700-3/001, Relator(a): Des.(a) Belizário de Lacerda , 7ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 01/09/2015, publicação da súmula em 04/09/2015
43	TJMG	Mandado de Segurança (Reexame necessário)	Obtenção de informação de interesse particular	Pessoa física cidadão	Executivo Municipal (Belo Horizonte)	sim	confirmo a sentença no reexame necessário.	TJMG - Reexame Necessário- Cv 1.0024.12.279647-7/002, Relator(a): Des.(a) Edilson Fernandes , 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 25/08/2015, publicação da súmula em 04/09/2015
44	TJMG	Mandado de Segurança (Reexame necessário)	Obtenção de informação de interesse particular	Pessoa física cidadão	Executivo Municipal (Mariana)	sim	confirmo a sentença no reexame necessário.	TJMG - Reexame Necessário- Cv 1.0400.13.003242-0/001, Relator(a): Des.(a) Ana Paula Caixeta , 4ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 27/08/0015, publicação da súmula em 31/08/2015
45	TJMG	Apelação Cível	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	TJMG - Apelação Cível 1.0024.14.054646-6/001, Relator(a): Des.(a) Yeda Athias , 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 14/07/2015, publicação da súmula em 24/07/2015
46	TJMG	Mandado de Segurança (Reexame necessário)	Fiscalização do Poder Legislativo sob o próprio Legislativo	Legislativo Municipal (Conselheiro Pena)	Legislativo Municipal (Conselheiro Pena)	sim	confirmo a sentença no reexame necessário.	TJMG - Reexame Necessário- Cv 1.0184.14.001386-5/001, Relator(a): Des.(a) Heloisa Combat , 4ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 16/07/2015, publicação da súmula em 20/07/2015

47	TJMG	Apelação Cível	Inviabilizar divulgação de salário de servidores	Pessoa física cidadão	Executivo Estadual (MG)	sim	rejeitado por dois votos a um	TJMG - Apelação Cível 1.0024.13.250474-7/002, Relator(a): Des.(a) Marcelo Rodrigues , 2ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 14/07/2015, publicação da súmula em 20/07/2015
48	TJMG	Mandado de Segurança (Reexame necessário)	Controle social exercido pelo cidadão	Pessoa física cidadão	Executivo Municipal (Caratinga)	sim	rejeitar a preliminar e, no reexame necessário, reformar parcialmente a sentença	TJMG - Reexame Necessário- Cv 1.0134.13.015930-1/001, Relator(a): Des.(a) Yeda Athias , 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 07/07/2015, publicação da súmula em 17/07/2015
49	TJMG	Apelação Cível	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	TJMG - Apelação Cível 1.0452.14.007392-8/001, Relator(a): Des.(a) Luciano Pinto , 17ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 01/07/2015, publicação da súmula em 13/07/2015
50	TJMG	Mandado de Segurança (Reexame necessário)	Controle social exercido por Pessoa Jurídica	Defensoria Pública Estadual (MG)	Executivo Municipal (Nova Lima)	sim	rejeitar a preliminar e confirmar a sentença, no reexame necessário	TJMG - Ap Cível/Reex Necessário 1.0188.13.0018 47-9/002, Relator(a): Des.(a) Ana Paula Caixeta , 4ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 25/06/2015, publicação da súmula em 02/07/2015
51	TJMG	Embargos de Declaração	Sigilo das informações	Pessoa física cidadão	Tribunal de Contas Estadual (MG)	não	nego provimento ao recurso	TJMG - Embargos de Declaração- Cv 1.0000.14.011831-6/002, Relator(a): Des.(a) Sandra Fonseca , 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 02/06/2015, publicação da súmula em 12/06/2015

52	TJMG	Apelação Cível	Sigilo das informações	Pessoa física cidadão	Não identificado	sim	negar provimento ao recurso	TJMG - Apelação Cível 1.0647.13.001659-3/001, Relator(a): Des.(a) Newton Teixeira Carvalho , 13ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 07/05/2015, publicação da súmula em 15/05/2015
53	TJMG	Apelação Cível (Mandado de Segurança)	Fiscalização do Poder Legislativo sob o próprio Legislativo	Pessoa física cidadão	Legislativo Municipal (Senhora Remédios)	sim	dar provimento ao recurso	TJMG - Apelação Cível 1.0056.12.015028-1/001, Relator(a): Des.(a) Peixoto Henriques , 7ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 12/05/2015, publicação da súmula em 15/05/2015
54	TJMG	Apelação Cível (Mandado de Segurança)	Fiscalização do Poder Legislativo sob o Executivo	Legislativo Municipal (Inhapi)	Executivo Municipal (Inhapi)	sim	negar provimento	TJMG - Apelação Cível 1.0309.14.002196-0/003, Relator(a): Des.(a) Sandra Fonseca , 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 31/03/2015, publicação da súmula em 13/04/2015
55	TJMG	Embargos Infringentes	Obtenção de informação de interesse particular	Executivo Estadual (MG)	Servidor público	não	acolher o embargos	TJMG - Embargos Infringentes 1.0145.13.0521 50-6/002, Relator(a): Des.(a) Edilson Fernandes , 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 24/03/2015, publicação da súmula em 07/04/2015
56	TJMG	Embargos de Declaração	Sigilo das informações	Pessoa física cidadão	Tribunal de Contas Estadual (MG)	não	acolher parcialmente os embargos	TJMG - Embargos de Declaração- Cv 1.0000.14.011831-6/001, Relator(a): Des.(a) Sandra Fonseca , 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 10/03/2015, publicação da súmula em 20/03/2015

57	TJMG	Apelação Cível	Inviabilizar divulgação de salário de servidores	Pessoa física cidadão	Executivo Estadual (MG)	sim	rejeitado por dois votos a um	TJMG - Apelação Cível 1.0024.12.130801-9/006, Relator(a): Des.(a) Moreira Diniz , 4ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 05/02/2015, publicação da súmula em 19/02/2015
58	TJMG	Mandado de Segurança	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	TJMG - Apelação Cível 1.0024.14.002381-3/002, Relator(a): Des.(a) Alyrio Ramos , 8ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 29/01/2015, publicação da súmula em 09/02/2015
59	TJMG	Embargos de Declaração	Sigilo das informações	Executivo Estadual (MG)	Sindicato (Sinffaz - Sindicato dos Técnicos Em Tributação)	parcialmente	não acolher os embargos de declaração	TJMG - Embargos de Declaração- Cv 1.0024.13.041260-4/003, Relator(a): Des.(a) Edilson Fernandes , 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 09/12/2014, publicação da súmula em 19/12/2014
60	TJMG	Mandado de Segurança (Reexame necessário)	Controle social exercido pelo cidadão	Pessoa física cidadão	Autarquia Municipal (Serviço Autônomo de Água e Esgoto - SAEE- Município de Mantena, lei nº 16/71)	sim	não conhecer do recurso voluntário	TJMG - Ap Cível/Reex Necessário 1.0396.13.0045 64-6/001, Relator(a): Des.(a) Afrânio Vilela , 2ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 03/12/2014, publicação da súmula em 12/12/2014
61	TJRS	Agravo Interno	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	Agravo Nº 70066315052, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em 01/10/2015

62	TJRS	Mandado de Segurança (Reexame necessário)	Obtenção de informação de interesse particular	Pessoa física cidadão	Executivo Municipal (Bento Gonçalves)	sim	confirmando a sentença em reexame necessário.	Reexame Necessário Nº 70058780388, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em 21/09/2015
63	TJRS	Agravo de Instrumento	Obtenção de informação de interesse particular	Pessoa Jurídica (Empresa Foco Turismo LTDA)	Executivo Estadual (RS)	sim	à unanimidade, em negar provimento ao agravo.	Agravo Regimental Nº 70065088262, Décimo Primeiro Grupo Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Denise Oliveira Cezar, Julgado em 19/06/2015
64	TJRS	Apelação Cível	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	Apelação Cível Nº 70063167928, Sexta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ney Wiedemann Neto, Julgado em 16/01/2015
65	TJRS	Agravo de Instrumento	Inviabilizar divulgação de salário de servidores	Pessoa jurídica (Associação dos Agentes Fiscais Da Receita Municipal de Porto Alegre)	Executivo Municipal (Porto Alegre)	sim	à unanimidade, em negar provimento ao agravo.	Agravo de Instrumento Nº 70058805011, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Delgado, Julgado em 25/09/2014
66	TJRS	Agravo Interno	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	Agravo Regimental Nº 70060361433, Décima Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Orlando Heemann Júnior, Julgado em 17/07/2014
67	TJRS	Apelação Cível	Obtenção de informação de interesse particular	Pessoa física cidadão	Executivo Estadual (RS)	sim	em dar provimento ao recurso.	Apelação Cível Nº 70042330241, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Delgado, Julgado em 29/05/2014

68	TJRS	Embargos de Declaração	Inviabilizar divulgação de salário de servidores	Pessoa jurídica (Associação Dos Servidores Aposentados do TCE/RS)	TCE (RS)	sim	à unanimidade, em rejeitar os embargos declaratórios.	Embargos de Declaração Nº 70057778813, Segundo Grupo de Câmaras Cíveis, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 14/03/2014
69	TJRS	Mandado de Segurança	Inviabilizar divulgação de salário de servidores	Pessoa jurídica (Associação dos Servidores Aposentados do TCE/RS)	TCE (RS)	sim	denegar a segurança.	Mandado de Segurança Nº 70054415872, Segundo Grupo de Câmaras Cíveis, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 08/11/2013
70	TJRS	Mandado de Segurança	Inviabilizar divulgação de salário de servidores	Pessoa jurídica (Associação dos Servidores Aposentados do TCE/RS)	TCE (RS)	sim	denegar a segurança.	Mandado de Segurança Nº 70054509195, Segundo Grupo de Câmaras Cíveis, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em 11/10/2013
71	TJRS	Agravo de Instrumento	Viabilizar divulgação de salário de servidores, pois juízo a quo entendeu diversamente da jurisprudência consolidada	Executivo Estadual (RS)	Pessoa Jurídica (Sindicato dos Servidores Públicos Aposentados e Pensionistas do Estado do RS – SINAPERGS)	sim	à unanimidade, em dar provimento ao agravo de instrumento.	Agravo de Instrumento Nº 70054857677, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 02/10/2013
72	TJRS	Mandado de Segurança	Inviabilizar divulgação de salário de servidores	Pessoa jurídica (Sindicato dos Funcionários da Assembléia Leg. do Estado do Rio Grande Do Sul)	Legislativo Estadual (RS)	sim	denegaram a segurança, por maioria	Mandado de Segurança Nº 70055392989, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 09/09/2013

73	TJRS	Mandado de Segurança	Inviabilizar divulgação de salário de servidores	Pessoa Jurídica (Associação Dos Servidores Do Ministério Público)	Ministério Público Estadual (RS)	não	concederam a segurança, por 3 votos a 2	Mandado de Segurança Nº 70054867064, Primeiro Grupo de Câmaras Cíveis, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Irineu Mariani, Julgado em 09/08/2013
74	TJRS	Agravo	Inviabilizar divulgação de salário de servidores	Executivo Estadual (RS)	Pessoa Jurídica (Associação dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado RS)	sim	por unanimidade, acolhem o agravo	Agravo Nº 70054821426, Segundo Grupo de Câmaras Cíveis, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em 09/08/2013
75	TJRS	Embargos de Declaração	Inviabilizar divulgação de salário de servidores	Pessoa jurídica (Associação dos Servidores Aposentados do TCE/RS)	TCE (RS)	sim	à unanimidade, em rejeitar os embargos declaratórios.	Embargos de Declaração Nº 70055452023, Segundo Grupo de Câmaras Cíveis, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 09/08/2013
76	TJRS	Apelação Cível	Inviabilizar divulgação de salário de servidores	Pessoa física cidadão	Executivo Municipal (Liberato Salzano)	sim	à unanimidade, em desprover o recurso.	Apelação Cível Nº 70054447677, Quinta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Isabel Dias Almeida, Julgado em 26/06/2013
77	TJRS	Agravo Regimental	Inviabilizar divulgação de salário de servidores	Pessoa jurídica (Associação dos Servidores Aposentados do TCE/RS)	TCE (RS)	sim	negar provimento ao agravo regimental,	Agravo Regimental Nº 70054638598, Segundo Grupo de Câmaras Cíveis, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 14/06/2013
78	TJRS	Apelação Cível	Inviabilizar divulgação de salário de servidores	Pessoa física cidadão	Executivo Estadual (RS)	sim	por maioria, vencido o relator, negar provimento à apelação.	Apelação Cível Nº 70051165090, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 05/06/2013

79	TJRS	Agravo de Instrumento	Inviabilizar divulgação de salário de servidores	Pessoa jurídica (Sindicato dos Servidores da Câmara Municipal de Porto Alegre)	Executivo Municipal (Porto Alegre)	sim	por maioria, negar provimento ao agravo de instrumento	Agravo de Instrumento Nº 70050023886, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 29/05/2013
80	TJRS	Embargos de Declaração	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	Embargos de Declaração Nº 70053894101, Segundo Grupo de Câmaras Cíveis, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rogerio Gesta Leal, Julgado em 12/04/2013
81	TJRJ	Mandado de Segurança	Controle social exercido pelo cidadão	Pessoa física cidadão	Executivo Municipal (Volta Redonda)	sim	por unanimidade, em conhecer o mandado e conceder a segurança	Mandado de Segurança Nº 0010749-52.2015.8.19.0000, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RJ, Relator(a): ROGERIO DE OLIVEIRA SOUZA, Julgado em 23/06/2015
82	TJRJ	Mandado de Segurança (Reexame necessário)	Controle social exercido por Pessoa Jurídica	Pessoa Jurídica (Sindicato Dos Servidores Públicos Municipais De Natividade)	Executivo Municipal (Natividade)	sim	por unanimidade de votos em manter a sentença	Reexame Necessário Mandado de Segurança Nº 0001441-52.2013.8.19.0035, Décima Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RJ, Relator(a): JUAREZ FERNANDES FOLHES, Julgado em 15/04/2015
83	TJRJ	Agravo de Instrumento	Fiscalização do Poder Legislativo sob o Executivo	Legislativo Municipal (Campos dos Goytacazes)	Executivo Municipal (Campos dos Goytacazes)	sim	recurso conhecido e parcialmente provido	Agravo de Instrumento Nº 0030889 - 44.2014.8.19.0000, Décima Quinta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RJ, Relator(a): Maria Regina Nova, Julgado em 25/11/2014
84	TJRJ	Mandado de Segurança	Controle social exercido pelo cidadão	Pessoa física cidadão	TCE (RJ)	não	por unanimidade, em denegar a segurança	Mandado de Segurança Nº 0000432-29.2014.8.19.0000, Órgão Especial, Tribunal de Justiça do RJ, Relator(a): LUIZ ZVEITER, Julgado em 04/08/2014

85	TJRJ	Embargos de Declaração	Controle social exercido pelo cidadão	Pessoa física cidadão	TCE (RJ)	não	por unanimidade, em negar provimento ao recurso	EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO MANDADO DE SEGURANÇA Nº 0000432-29.2014.8.19.0000, Órgão Especial, Tribunal de Justiça do RJ, Relator(a): LUIZ ZVEITER, Julgado em 13/10/2014
86	TJRJ	Apelação Cível (ação popular)	Controle social exercido pelo cidadão	Pessoa física cidadão	Executivo Municipal (Maricá)	sim	por unanimidade, em negar provimento ao recurso	Apelação Cível nº 0014872-39.2011.8.19.0031, Décima Sexta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do Estado do RJ, Relator(a): Mauro Dickstein, Julgado em 24/06/2014
87	TJRJ	Apelação Cível (Reexame necessário)	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	Apelação Cível de Ação Civil Pública nº 0159877-85.2011.8.19.0001, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do Estado do RJ, Relator(a): LUCIO DURANTE, Julgado em 20/05/2014
88	TJRJ	Apelação Cível (ação cível pública)	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	Apelação Cível de Ação Civil Pública nº 0046082-67.2012.8.19.0001, Décima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do Estado do RJ, Relator(a): CHERUBIN SCHWARTZ, Julgado em 01/11/2013
89	TJRJ	Agravo interno da Apelação Cível	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	Agravo Interno na Apelação nº. 0046082-67.2012.8.19.0001, Décima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do Estado do RJ, Relator(a): CHERUBIN SCHWARTZ, Julgado em 09/12/2013

90	TJRJ	Embargos de Declaração	Não conveniente com a pesquisa	Embargos de Declaração nº. 0046082-67.2012.8.19.0001, Décima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do Estado do RJ, Relator(a): CHERUBIN SCHWARTZ, Julgado em 03/04/2014				
91	TJRJ	Apelação Cível	Não conveniente com a pesquisa	Apelação Civil nº. 0046082-67.2012.8.19.0001, Décima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do Estado do RJ, Relator(a): CHERUBIN SCHWARTZ, Julgado em 01/11/2013				
92	TJRJ	Agravo interno da Apelação Cível	Não conveniente com a pesquisa	Agravo Interno da Apelação Civil nº. 0046082-67.2012.8.19.0001, Décima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do Estado do RJ, Relator(a): CHERUBIN SCHWARTZ, Julgado em 09/12/2013				
93	TJRJ	Embargos de Declaração	Não conveniente com a pesquisa	Embargos de Declaração nº. 0046082-67.2012.8.19.0001, Décima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do Estado do RJ, Relator(a): CHERUBIN SCHWARTZ, Julgado em 03/04/2014				
94	TJRJ	Apelação Cível	Não conveniente com a pesquisa	Apelação Civil nº. 0004219-04.2004.8.19.0037, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do Estado do RJ, Relator(a): LUIZ FERNANDO RIBEIRO DE CARVALHO, Julgado em 15/02/2013				

95	TJRJ	Embargos de Declaração na Apelação Cível	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	Embargos de Declaração na Apelação Civil nº. 0004219-04.2004.8.19.0037, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do Estado do RJ, Relator(a): LUIZ FERNANDO RIBEIRO DE CARVALHO, Julgado em 24/05/2013
96	TJRJ	Ação Cautelar (Reexame Necessário)	Controle social exercido por Pessoa Jurídica	Executivo Municipal (Rio de Janeiro)	Pessoa Jurídica (Intelseg Tecnologia, Consultoria e Segurança Ltda)	sim	nega seguimento ao recurso	Reexame Necessário de Ação Cautelar nº. 0161781-43.2011.8.19.0001, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do Estado do RJ, Relator(a): MARCELO LIMA BUHATEM, Julgado em 11/01/2013
97	TJRJ	Ação Cautelar	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	Ação Cautelar nº. 0038194-70.2011.8.19.0037, Vigésima Quarta Câmara Cível Especializada, Tribunal de Justiça do Estado do RJ, Relator(a): JOAQUIM DOMINGOS DE ALMEIDA NETO, Julgado em 23/05/2014
98	TJRJ	Habeas Data (antes da vigência da LAI)	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	Habeas Data nº. 2009.047.00003, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do Estado do RJ, Relator(a): Pedro Raguinet, Julgado em 24/04/2009
99	TJRJ	Apelação Cível	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	Apelação Cível nº. 2009.001.11485, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do Estado do RJ, Relator(a): CUSTÓDIO TOSTES, Julgado em 08/04/2009
100	TJRJ	Apelação Cível	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	Não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	não conveniente com a pesquisa	Apelação Cível nº. 18938/09, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do Estado do RJ, Relator(a): SIDNEY HARTUNG BUARQUE, Julgado em 29/04/2009

TABELA 2. PESSOAS FÍSICAS IMPETRANTES DA LAI					
TRIBUNAL	Número de Ordem	NR PROCESSO	NOME DO AUTOR	VINCULAÇÃO	FONTE
TJ PR	4	1.206.646-5	PEDRO ANTONIO DELAZARI	Ligado a Partido Político (PSDB)	http://www.psdbr-pr.org.br/noticias/psdb-em-teixeira-soares-tem-nova-comissao-provisoria
TJ PR	7	1170642200	IVO KUHN	Ligado a Partido Político (PPS)	http://www.quadropolitico.com.br/DadosCandidato/3204411/Ivo-Kuhn
TJ PR	12	1112649100	ROSANE DO ROCIO MEHL	Servidor(a) Público(a)	O próprio julgado
TJ PR	14	1056044200	ABDEL NASER HAJ AHMAD	Servidor(a) Público(a)	O próprio julgado
TJ PR	15	1019771400	Roseli Isidoro	Ligado a Partido Político (PT)	http://ptcuritiba.org.br/?p=1760
TJ PR	17	1083542000	RODRIGO COSTA DA ROCHA LOURES	sindicalista (FIEP)	http://www.fiepr.org.br/sindicatos/sindileitepr/federacoes-e-sindicatos-1-3405-22945.shtml
TJ PR	18	1062817200	DONIZETE APARECIDO DA SILVA	Ligado a Partido Político (PR)	http://www.prparana.org.br/pr-jovem/28-institucional.html
TJ PR	19	1077128300	ANA LÚCIA CAFEO	Servidor(a) Público(a)	O próprio julgado
TJ SP	23	20.150.000.596.157	MARIA APARECIDA DE CARVALHO e OUTROS	Servidor(a) Público(a)	O próprio julgado
TJ SP	26	20.150.000.575.317	Márcio Ariol Domingues e outros	sem vinculação	-
TJ SP	33	20.150.000.440.309	CLEBER DA COSTA OLIVEIRA	Servidor(a) Público(a)	O próprio julgado
TJ SP	34	20.150.000.432.585	Edith Aparecida Gomes da Silva	Servidor(a) Público(a)	O próprio julgado
TJ SP	35	20.150.000.392.309	FERNANDO VENTURA RIBEIRO	Servidor(a) Público(a)	O próprio julgado
TJ SP	36	20.150.000.365.576	Telma Nascimento Petra Monticelli	Servidor(a) Público(a)	O próprio julgado
TJ SP	37	20.150.000.372.045	FRANCISCO ALVES DA SILVA	sem vinculação	-
TJ SP	38	20.150.000.357.850	Oziel Rodrigues da Silva Filho	Doador campanha eleitoral PPL	http://wikipoliticos.com.br/f/oziel-rodrigues-da-silva-filho/financiamento2012
TJ SP	40	20.150.000.337.545	Maria Edite de Sousa Gomes	Servidor(a)	O próprio julgado

				Público(a)	
TJMG	41	1.0116.14.002291-8/001	Maurício Ferreira da Silva	Ligado a Partido Político (PV)	http://www.quadropolitico.com.br/DadosCandidato/2028996/Mauricio-Ferreira-Da-Silva
TJMG	43	1.0024.12.279647-7/002	MARCIONILA PEREIRA DA LIMA SILVA	sem vinculação	-
TJMG	44	1.0400.13.003242-0/001	LEONARDO BREGUEZ DE BARROS	Advogado	O próprio julgado
TJMG	47	1.0024.13.250474-7/002	Luciano Capanema Silva	Servidor(a) Público(a)	O próprio julgado
TJMG	48	1.0134.13.015930-1/001	JOSÉ CARLOS DAMASCENO	sindicalista	http://www.diariodecaratinga.com.br/?p=5166
TJMG	51	1.0000.14.011831-6/002	TALITA TATIANA SILVA DE ABREU	sem vinculação	-
TJMG	52	1.0647.13.001659-3/001	CARLOS ALBERTO DE MELO MATOS	Servidor(a) Público(a)	O próprio julgado
TJMG	53	1.0056.12.015028-1/001	ANDRÉ DORNELAS DA SILVEIRA	Ligado a Partido Político (PR)	http://www.eleicoes2012.info/andre-dornelas/
TJMG	57	1.0024.12.130801-9/006	ROSANGELA MARIA SILVA DUARTE	Servidor(a) Público(a)	O próprio julgado
TJMG	60	1.0396.13.004564-6/001	Rodrigo Curty Caetano	Ligado a Partido Político (PHS)	http://www.eleicoes2012.info/rodrigo-curty/
TJRS	62	70058780388	TAMARA LAZZARI	sem vinculação (professor)	-
TJRS	67	70042330241	SÉRGIO LUIS SILVA DE OLIVEIRA	sem vinculação	-
TJRS	76	70054447677	GRAZIANE CENCI	Servidor(a) Público(a)	O próprio julgado
TJRS	78	70051165090	LUCIANA BERTUOL BARROS	Servidor(a) Público(a)	O próprio julgado
TJRJ	81	0010749-52.2015.8.19.0000	RODRIGO MEDEIROS MENDONÇA	sem vinculação	-
TJRJ	84	0000432-29.2014.8.19.0000	GUILHERME OSÓRIO PIMENTEL	sem vinculação	-
TJRJ	85	0000432-29.2014.8.19.0000	GUILHERME OSÓRIO PIMENTEL	sem vinculação	-
TJRJ	86	0014872-39.2011.8.19.0031	FERNANDO RICARDO NUNES VIEIRA FERREIRA	sem vinculação (economista)	http://www.marica.rj.gov.br/?s=noticia&n=516

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se examinar, num primeiro momento, a contextualização do sistema jurídico pátrio em que a LAI está inserida, depreende-se uma série de conclusões possíveis, sendo apresentadas aqui, algumas dessas circunstâncias e objetivos registrados:

- (a) o panorama a respeito do direito de acesso à informação é bem anterior à edição da LAI, presente já na Constituição Federal de 1988, contudo, há um ganho proporcionado pela edição da LAI, no sentido da formalização de regras específicas para consagração de tal direito;
- (b) confirma-se a relação estreita desse mandamento legal com os princípios constitucionais da transparência e da publicidade;
- (c) a LAI proporciona ferramentas valiosas a consagrar mudanças significativas no Estado Democrático de Direito, na medida em que aumenta a intimidade entre os administrados e o Poder Público, consagrando a participação popular como meio hábil de se obter fiscalização e controle sociais. Logo, fortalece a democracia, legitimando a administração, que passa a buscar e captar o atendimento das diversas necessidades dos diferentes grupos sociais brasileiros;
- (d) essa Lei serve, filiada à publicidade, à transparência e à democracia, como princípio estrutural da Administração Pública, garantidor da condição soberana dos cidadãos frente ao Poder Estatal;
- (e) a LAI tem, ainda, como objetivo maior tencionar, ao máximo, o direito de acesso à informação, servindo de ferramenta às pessoas que tenham interesse em dados públicos, perante as instituições obrigadas.

Posteriormente, a respeito das considerações emanadas, intrinsecamente, sobre a Lei de Acesso, entende-se que:

- (a) o objetivo central da LAI é dispor sobre os procedimentos a serem seguidos pelos entes obrigados, com a finalidade de promover o máximo de acesso às informações para as pessoas legitimadas a obtê-las, rompendo com a “cultura do segredo” que dá lugar à “cultura da transparência”;

- (b) o direito de acesso à informação é tratado com duas perspectivas, uma positiva, que interpreta o direito como um dever estatal de tornar disponíveis os dados públicos, e uma negativa, que sugere a exceção, em um restrito campo em que as informações podem transcorrer em segredo;
- (c) como legitimados, tem-se qualquer pessoa, natural ou jurídica, nacional ou estrangeira, cidadão ou não, desde que interessado no acesso à informação pública, por uma justa exigência constitucional (e não da LAI), através da demonstração de interesse individual, coletivo ou difuso, sem, contudo, precisar motivar seu pedido de acesso, portanto, uma legitimidade universal;
- (d) por outro lado, as entidades que tem sujeição à LAI estão representadas por toda a administração pública direta e indireta (com ressalvas às pessoas jurídicas de direito privado que atuam na atividade econômica), bem como por todas as personalidades privadas, sem fins lucrativos, que recebam recursos públicos para ações de interesse público, direta ou indiretamente, por quaisquer meios;
- (e) o procedimento, para o pedido de acesso à informação, não tem nenhuma forma específica de solicitação, podendo ser compreendido por qualquer meio legítimo, logo, a postulação deve ser interpretada de maneira mais abrangente possível, desde que seja possível identificar o objeto a ser divulgado e para quem será transmitida a informação, além disso, a LAI prevê um sistema recursal que garante a efetivação desse direito, além de possibilitar a apuração mais legítima do sigilo;
- (f) sobre o objeto do pedido de acesso à informação, tem-se, como regra, o máximo de informações possíveis, com as ressalvas dos casos sigilosos;
- (g) sobre o sigilo, a LAI disciplina-o em dois grandes grupos, o sigilo necessário à segurança da sociedade e do Estado e o sigilo de proteção à privacidade dos cidadãos;
- (h) é, definitivamente, proibido o sigilo perpétuo, sendo as informações catalogadas em níveis máximos, ultrassecretas (25 anos), secretas (15 anos) e reservadas (5 anos), a depender da gravidade estabelecida;
- (i) no procedimento censurador, o agente público deve indicar o nível e o tempo sigiloso, elucidar possibilidade recursal da decisão pela restrição e

declarar os motivos do sigilo, expondo as razões de fato e de direito envolvidas no caso;

Por fim, em face de todos os dados analisados na pesquisa jurisprudencial, que demonstram o enredo pelo qual a LAI vem sendo empregada pelo Judiciário, em síntese, infere-se que:

- (a) das ferramentas processuais possíveis, o Mandado de Segurança é o instrumento mais utilizado, tendo o direito reconhecido em 90% das pretensões em que foi empregado;
- (b) o protagonismo frequente da LAI tem no mínimo dois lados, (b.1) no polo passivo, demonstrou-se como maior litigante o Executivo municipal, com cerca de 39% de todas as demandas da amostra, sendo esta quantia ainda maior se acrescida às demandas contra o Executivo estadual, totalizando 57% dos réus da pesquisa, o que demonstra um velho problema brasileiro de centralidade político-administrativa na União, em detrimento dos Estado e Municípios; já no (b.2) polo ativo, as pessoas físicas são os grandes interessados, com pelo menos duas situações curiosas, (b.2.1) cerca de 72% de todos os autores têm algum vínculo direto com o Poder Público, em suas mais variadas estruturas, parecendo que a motivação delas é mais política do que um interesse fiscalizatório, contrariando um possível cenário de consagração de cidadania ativa; e (b.2.2) a maior fatia de pessoas que figuram no polo ativo é formada por servidores públicos, 40%, interessados em um único objetivo;
- (c) sobre os objetivos do uso da LAI têm-se ao menos três destaques, (c.1) fiscalização do Legislativo sobre o Executivo, revelando a utilização da LAI com grande mérito ao Poder Legislativo, na execução de uma de suas principais atribuições, a fiscalização, resultando numa enorme contribuição para consagração de vários princípios constitucionais; (c.2) controle social exercido pela sociedade sobre o Estado, também, demonstra relevante contribuição, pois amplifica o diálogo entre sociedade e administração, a racionalidade, a vigilância e a melhor gestão dos recursos públicos, legitimando cada vez mais a atuação estatal, que passa a ser capaz de filtrar melhor as multifacetadas necessidades sociais, e a (c.3) polêmica da divulgação, ou não, dos proventos dos agentes públicos que, mesmo com

jurisprudência consolidada pelo STF, sofre grande resistência a ser aplicada nos tribunais inferiores, tendo por consequência a sensação de insegurança jurídica sobre a matéria;

(d) a pesquisa apresentou um índice baixíssimo de decisões judiciais que sustentam o sigilo, aproximadamente 11% das demandas, mesmo assim, dos oito casos analisados, que recusaram fornecer informações, em cinco deles, ou seja, cerca de 63%, foram diagnosticados com fundamentações insuficientes para adoção de tais medidas restritivas;

(e) alguns dos tribunais analisados ainda demonstraram dificuldade em uniformizar suas decisões, expedindo, dentro de uma mesma câmara, decisões totalmente contraditórias sobre a mesma matéria.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Flaviane Ribeiro de. O procedimento recursal na Lei de Acesso à informação. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, n.37, p. 19-31, 2012.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Ética pública, o Estado Democrático de Direito e os princípios consectários. In: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (Coord.). *Corrupção, ética e moralidade administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, p.351-365, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. *Temas de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto n. 4.553, de 27 de dezembro de 2002. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Publicação DOU 30.12.2002.

BRASIL. Decreto n. 592, de 06 de julho de 1992. Anexo *O Pacto Internacional Sobre Direitos Civis E Políticos/Mre*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Publicação DOU 07.07.1992.

BRASIL. Decreto n. 678, de 06 de novembro de 1992. Anexo *A Convenção Americana Sobre Direitos Humanos (Pacto De São José Da Costa Rica)/Mre*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Publicação DOU 09.11.1992.

BRASIL. Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Publicação DOU 16.05.2012.

BRASIL. Decreto n. 7.845, de 14 de novembro de 2012. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Publicação DOU 16.11.2012.

BRASIL. Decreto n. 79.099, de 06 de janeiro de 1977. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Publicação DOU 07.01.1977.

BRASIL. Lei complementar n. 131, de 27 de maio de 2009. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Publicação DOU 28.05.2009.

BRASIL. Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Publicação DOU 31.12.2004.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, DOU, seção 1, edição extra, 18.11.2011.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Publicação DOU 22.06.1993.

BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Publicação DOU 01.02.1999.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas data nº 56/DF. Rel. Min. Félix Fischer. 3ª Seção. J. 10.05.00.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.134.677/PR. Relatora Min. Nancy Andrighi. 3ª Turma. Julgado em 07.04.2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 1.922/SP. Rel. Min. Humberto Gomes de Barros. 1ª Turma. J. 09.02.94.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.198/PB. Relator Min. Dias Toffoli. Pleno. Julgamento em 11.04.13. DJe 16.08.2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição Descumprimento Preceito Fundamental nº 130/ DF. Relator Min. Ayres Britto. Pleno. Julgado em 27.02.2008. DJe 07.08.2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 23.452/RJ. Relator Min. Celso de Melo. Pleno. Julgado em 16.09.1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 24.725 MC/DF. Relator Min. Celso de Mello. Julgamento em 16.12.13. Publicação em 02.02.2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5209/ DF. Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA. Relator Designado Ricardo Lewandowski. Julgamento em 23/01/2015, DJe-024, divulgado em 04/02/2015, publicado em 05/02/2015

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 16282. Relatoria: Min. Rosa Weber. Julgado em 06/12/2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28Rcl%24.SCLA.+E+16282.NUME.%29+NAO+S.PRES.&base=baseMonocraticas&url=http://tinurl.com/odmt4cx>>. Acessado em: 22/10/15.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso em Mandado de Segurança nº 1.128/PR. Relator Min. Demócrito Reinaldo. 1ª Turma. Julgado em 01.03.93.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso em Mandado de Segurança nº 23.036/RJ. Relator Min. Maurício Corrêa. Relator para Acórdão Min. Nelson Jobim. 2ª Turma. Julgamento em 28.03.2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Segurança nº 3902/SP. Relator(a): Ministro AYRES BRITTO. Tribunal Pleno. Julgado em 09.06.2011.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Embargos de Declaração nº 1.0000.14.011831-6/002. Relatoria Des.(a) Sandra Fonseca. 6ª C. CÍVEL. Julgado em 02/06/2015.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Embargos Infringentes nº 1.0145.13.052150-6/002. Relatoria: Des. Edilson Fernandes. 6ª C.CÍVEL. Julgado em 24/03/2015.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Rio de Janeiro. Embargos de Declaração no Mandado de Segurança nº 0000432-29.2014.8.19.0000. Relatoria: Luiz Zveiter. Órgão Especial. Julgado em 13.10.2014.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Rio de Janeiro. Mandado de Segurança nº 0000432-29.2014.8.19.0000. Relatoria: Luiz Zveiter. Órgão Especial. Julgado em 04.08.2014.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Rio Grande do Sul. Mandado de Segurança nº 70054867064. Relatoria: Irineu Mariani. Primeiro Grupo de Câmaras Cíveis. Julgado em 09/08/2013.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0005032-78.2013.8.26.0115. Relatoria Des. Marcelo Semer. 10ª Câmara de Direito Público. Julgado em 25.05.2015.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Apelação Cível nº 1062817-2. Relatoria Des. Edison de Oliveira Macedo Filho. 5ª C.Cível. Julgado em 17.09.2013.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Apelação Cível nº 1083542-0. Relatoria Des. Nilson Mizuta. 5ª C.Cível. Julgado em 24.09.2013.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. O cidadão, a Administração Pública e a Constituição. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (Org.). *Direito constitucional brasileiro: volume II: organização do Estado e dos poderes*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 316-335, 2014.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; FRANZONI, Júlia Ávila. Administração Pública e a Nova Lei De Acesso À Informação. *Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 32, out/nov/dez, 2012. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-32-DEZEMBRO-2012-CLEMERSON-CLEVE.pdf>>. Acesso em: 02/09/15.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Relatório de pedidos de acesso à Informação e Solicitantes*. Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualPedidos.aspx>>. Acesso em: 13.07.15.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Relatório de recursos e reclamações*. Disponível em:

<<http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualPedidos.aspx>>. Acesso em: 13.07.15.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Levantamento de informações classificadas e desclassificadas dos órgãos do poder executivo federal Lei de Acesso à Informação*. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/relatorios-dados/informacoes-classificadas/informacaoclassificada2015-pdf.pdf>>. Acessado em: 18.09.2015.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Panorama do governo Estadual*. Disponível em: <http://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=1>. Acessado em: 08.09.2015.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Panorama do governo Municipal*. Disponível em: <http://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=2>. Acessado em: 08.09.2015.

DAL POZZO, Augusto Neves. A responsabilidade dos agentes pela prática de atos ilícitos e de improbidade administrativa na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11). *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 14, n. 162, p. 9-12, ago. 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

ELIAS, Gustavo Terra. Da publicidade à transparência - O percurso para a reafirmação da democracia participativa. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, n. 141, p. 27-40, 2012.

FREITAS, Juarez. O controle social do orçamento público. *Interesse Público – IP*, Sapucaia do Sul, ano 3, n. 11, p. 13-26, jul./set. 2001.

GABARDO, Emerson. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002.

GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree. O princípio da publicidade e os abusos de poder político e econômico na democracia contemporânea. In: AFFORNALLI, Maria Cecília Naréssi Munhoz; GABARDO, Emerson (Coord.). *Direito, informação e cultura: o desenvolvimento social a partir de uma linguagem democrática*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GUERRA, Sidney Cesar Silva. Direito Fundamental à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem. In: José Carlos Buzanello; Sidney Guerra. (Org.). *Direitos Humanos: uma abordagem interdisciplinar* 1 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006, v. II. Encontrado em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/recife/direitos_fun_dam_sidney_guerra.pdf>. Acessado em: 15.11.15.

HACHEM, Daniel Wunder. A dupla noção jurídica de interesse público em direito administrativo. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 11, n. 44, p-59-110, 2011.

HACHEM, Daniel Wunder; PIVETTA, Saulo Lindorfer. Democracia e participação popular na Administração Pública: mecanismos de realização do Estado Democrático de Direito. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, n. 130, p. 38-45, 2011.

HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

_____. Lei de Acesso à informação (Lei nº 12.527/11) – Para uma interpretação constitucional do pedido de acesso. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, n.41, 2013.

HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. 20 ed. Tradução de Luis Afonso Heck. Porto Alegre: Fabris, 1998.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOMERCHER, Evandro T. O princípio da transparência: uma análise dos seus fundamentos. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 10, n. 48, p. 275-303, jan./abr.2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS (IBGE). *Tabela 1 – Produto Interno Bruto das Grandes Regiões e Unidades da Federação - 2002-2012*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2012/default_xls_2002_2012.shtm>. Acessado em: 11/03/15.

KANT, Immanuel. *A paz Perpétua Um projecto filosófico* (Apêndice II). Tradução Artur Morão. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2008. Encontrado em: <http://www.lusosofia.net/textos/kant_immanuel_paz_perpetua.pdf>. Acessado em: 09.12.15.

LIMBERGER, Têmis. Transparência administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito a ser informado e o princípio democrático. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 8, n. 39, p.55-72, set./out. 2006.

MARRARA, Thiago (Org.). *Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público*. São Paulo: Atlas, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MILESKI, Hélio Saul. A transparência da Administração Pública pós-moderna e o novo regime de responsabilidade fiscal. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 12, n. 62, p.15-51, jul./ago. 2010.

MOTA JÚNIOR, João Francisco da. A Lei de Acesso à informação (LAI) e a cultura da transparência. *Boletim de Direito Administrativo – BDA*, São Paulo. v. 28, n. 9.

MOTTA, Fabrício. Publicidade e transparência nos 10 anos da Lei de responsabilidade Fiscal. *Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC*, Belo Horizonte, ano 1, n.0, set. 2010.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl. *Matrizes Federativas e a Federação Brasileira: Entre o federalismo legislativo e o federalismo administrativo*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Paraná, 2010. Disponível em: <<http://dspace.c3sl.ufpr.br:8080/dspace/bitstream/handle/1884/31414/M1407JU.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acessado em: 23.10.15.

ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl; ROCHA, Iggor Gomes; REIS, Felipe Andres Pizzato. Combate à corrupção nas licitações e contratos públicos: questões centrais do Projeto de Lei nº 6.826/2010. In: GONÇALVES, Guilherme de Salles; GABARDO, Emerson (Coord.). *Direito da infraestrutura: temas de organização do Estado, serviços públicos e intervenção administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 159-200. Disponível em: <http://www.grlg.adv.br/arquivos/Trabalho_%20sobre_o_Combate_Corruptao_Obra_do_Escritorio_GRLG.pdf>. Acessado em: 19.07.15.

PLATÃO. *A República (Livro II)*, pg. 56-58. Encontrado em: <http://www.eniopadilha.com.br/documentos/Platao_A_Republica.pdf>. Acessado em: 09/12/15.

ROCHA, Carmén Lúcia Antunes. Democracia, Constituição e Administração Pública. *A&C. Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Curitiba: Juruá, n. 9, p. 91-102, 2002.

SAKAMOTO, Leonardo. *Lei de Acesso à Informação gera nova “lista suja” do trabalho escravo*. Disponível em: <<http://blogdosakamoto.blogosfera.uol.com.br/2015/03/06/lei-de-acesso-a-informacao-gera-nova-lista-suja-do-trabalho-escravo/>>. Acessado em: 07/03/15.

SALGADO, Eneida Desiree. *Lei de Acesso à Informação (LAI): comentários à Lei nº 12.527/2011 e ao Decreto nº 7.724/2012*. São Paulo: Atlas, 2015.

SANTIN, Janaína Rigo; TOAZZA, Vinícius Francisco. Princípio da participação, consensualismo e audiências públicas. *A&C. Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, n. 54, p. 207-230, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

VALIM, Rafael. O direito fundamental de acesso à informação pública. *In*: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antônio Carlos; BACARIÇA, Josephina (*in memoriam*) (Coord.). *Acesso à informação pública*. Belo Horizonte: Fórum, p. 35-43, 2015.