



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PGR-00056998/2019

Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral da República,

A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão vem, respeitosamente, representar pela propositura de arguição de descumprimento de preceito fundamental – ADPF em face do art. 1º do Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019, na parte em que altera os §§ 1º a 4º do artigo 30 do Decreto 7.723, de 26 de maio de 2012, bem como em face deste último, na regulamentação original constante dos §§ 1º a 4º de seu artigo 30, e também em face da Portaria nº 17, de 4 de fevereiro de 2019, pelas razões a seguir deduzidas.

I – ASPECTOS INICIAIS

O governo federal editou, em 23 de janeiro de 2019, o Decreto nº 9.690, com o qual promoveu algumas alterações no regulamento da Lei nº 12.527, de 18/11/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação – LAI.

A LAI, como enunciado em seu preâmbulo, versa sobre o direito

Assinado digitalmente em 11/02/2019 13:29. Para verificar a autenticidade acesse
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 4668955E.F791BD5F.9AA9660A.74556C8F



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

fundamental de acesso a informações previstos nos artigos 5º, XXXIII¹, 37, § 3º, II², e 216, § 2º³, todos da Constituição de 1988.

Essa lei, na linha dos dispositivos referidos, tem como princípio a transparência da informação pública, admitindo excepcionalmente o sigilo quando imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Há três níveis de sensibilidade para os documentos sigilosos, em face dos quais variam os prazos máximos de restrição, bem como as autoridades competentes. Para os documentos ultrassecretos, admite-se até 25 anos de sigilo. Para os documentos secretos, o prazo é de até 15 anos. E, finalmente, para os documentos reservados, a restrição pode alcançar 5 anos. Apenas o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado têm competência para determinar a classificação de documentos como ultrassecretos. Os Comandantes militares e os Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior também o podem, mas devem submeter sua decisão à ratificação pelos respectivos Ministros de Estado. Para a classificação de documentos como secretos, o rol de autoridades competentes se amplia, para incluir os titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista. Finalmente, no nível de documentos reservados, podem fazer a classificação, além daquelas autorizadas a classificar documentos como ultrassecretos e secretos, as autoridades que exerçam funções de direção, comando ou chefia, nível DAS 101.5, ou superior, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou equivalentes.

A Lei autorizou a delegação das competências para realizar a classificação de documentos ultrassecretos e secretos, nos termos do § 1º, do artigo 27:

- 1 XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.
- 2 § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:
(...) III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.
- 3 § 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

§ 1º 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.

O Decreto nº 7.724, de 12/5/2012, que primeiramente a regulamentou, dispôs no § 1º de seu artigo 30, ser “vedada a delegação da competência de classificação nos graus de sigilo ultrassecreto ou secreto.” A principal alteração promovida pelo Decreto nº 9.690/19 refere-se exatamente a esse ponto.

A tese a ser defendida na presente representação é a de que os atos impugnados incidiram contra a literalidade e o espírito da Lei nº 12.527/11 e, por consequência, afrontaram os princípios da reserva legal e da separação de poderes. Mas também violaram diretamente os princípios democrático e republicano, que se interpelam e se confundem em suas dimensões de participação, transparência e controle da gestão pública.

II – CABIMENTO DE ADPF

A ADPF, prevista no art. 102, § 1º, da Constituição Federal, e regulamentada pela Lei nº 9.882/99, volta-se contra atos comissivos ou omissivos dos Poderes Públicos que importem em lesão ou ameaça de lesão aos princípios e regras mais relevantes da ordem constitucional. Para o seu cabimento, é necessário que estejam presentes os seguintes requisitos: (a) exista lesão ou ameaça a preceito fundamental, (b) causada por atos comissivos ou omissivos dos Poderes Públicos, e (c) não haja nenhum outro instrumento apto a sanar esta lesão ou ameaça. Estes três requisitos estão plenamente configurados, conforme se demonstrará a seguir.

Não há dúvidas de que o princípio da legalidade seja preceito fundamental. Gilmar Ferreira Mendes⁴, sob o título “Preceito fundamental e princípio

4 MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. “Curso de Direito Constitucional”, 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 1221/1222.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

da legalidade: a lesão a preceito fundamental decorrente de ato regulamentar”, após dar notícia da posição de Christian Pestalozzi, de que a não observância pelo regulamento dos limites estabelecidos em lei configura afronta ao direito geral de liberdade (Lei Fundamental Alemã, art. °, I), observa:

Embora essa orientação pudesse suscitar alguma dúvida, especialmente no que se refere à conversão da lei/regulamento numa questão constitucional, é certo que tal entendimento parece ser o único adequado a evitar a *flexibilização* do princípio da legalidade, tanto sob a forma de postulado da supremacia da lei quanto sob a modalidade do princípio da reserva legal. Do contrário restaria praticamente esvaziado o significado do princípio da legalidade, enquanto princípio constitucional em relação à atividade regulamentar do Executivo.

Em tópico próprio se demonstrará a incompatibilidade dos decretos, no ponto impugnado, com a lei que afirmam regulamentar.

A violação ao princípio da legalidade, por sua vez, implica na usurpação da função legislativa pelo Poder Executivo, o que afronta o princípio da separação de poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição da República. E, igualmente nesse aspecto, não há margem para dúvida de que se trata de um preceito fundamental, não só porque inscrito no Título I do texto constitucional – justamente dedicado aos “princípios fundamentais” da República – mas também porque se trata de uma das pedras angulares do Estado Democrático de Direito.

Como bem observa o Ministro Celso de Mello, o “postulado da separação de poderes – além de qualificar-se como um dos núcleos temáticos irreformáveis do ordenamento constitucional positivo brasileiro – reflete, na concreção de seu alcance, um significativo dogma de preservação do equilíbrio de nosso sistema político e de intangibilidade do modelo normativo das liberdades públicas.”⁵ Esse princípio fundamental impede “– a partir da estrita subordinação estatal aos limites impostos ao âmbito de atuação dos poderes constituídos – que o regime democrático venha a ser conspurcado pelo exercício ilegítimo das prerrogativas estatais”.

5 STF. Plenário. ADI 2213/DF MC. Rel.: Min. Celso de Mello. 04/04/2002. DJ, 23 abr. 2004.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da ADI 1969, deixou absolutamente clara a relação entre democracia e participação. A ementa do respectivo acórdão é suficientemente elucidativa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO 20.098/99, DO DISTRITO FEDERAL. LIBERDADE DE REUNIÃO E DE MANIFESTAÇÃO PÚBLICA. LIMITAÇÕES. OFENSA AO ART. 5º, XVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

I. A liberdade de reunião e de associação para fins lícitos constitui uma das mais importantes conquistas da civilização, enquanto fundamento das modernas democracias políticas.

II. A restrição ao direito de reunião estabelecida pelo Decreto distrital 20.098/99, a toda evidência, mostra-se inadequada, desnecessária e desproporcional quando confrontada com a vontade da Constituição (Wille zur Verfassung).

III. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do Decreto distrital 20.098/99.⁶

Inúmeros outros julgados apontam na transparência o meio de concretizar a República como forma de governo:

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

6 STF. Plenário. ADI 1969/DF. Rel.: Min. Ricardo Lewandowski. 28/06/2007. DJ, 30 ago. 2007.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

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.⁷

MANDADO DE SEGURANÇA. ATO QUE INDEFERE ACESSO A DOCUMENTOS RELATIVOS AO PAGAMENTO DE VERBAS PÚBLICAS. INOCORRÊNCIA DE SIGILO. CONCESSÃO DA ORDEM.

1. A regra geral num Estado Republicano é a da total transparência no acesso a documentos públicos, sendo o sigilo a exceção. Conclusão que se extrai diretamente do texto constitucional (arts. 1º, caput e parágrafo único; 5º, XXXIII; 37, caput e § 3º, II; e 216, § 2º), bem como da Lei nº 12.527/2011, art. 3º, I. 2. As verbas indenizatórias para exercício da atividade parlamentar têm natureza pública, não havendo razões de segurança ou de intimidade que justifiquem genericamente seu caráter sigiloso. 3. Ordem concedida.⁸

Embargos de declaração em recurso extraordinário. 2. Decisão monocrática. Efeitos infringentes. Embargos declaratórios recebidos como agravo regimental. 3. Direito Constitucional. Acesso à informação pública como direito fundamental. Emprego de recursos públicos. 4. Direito de acesso às informações de interesse coletivo. Divulgação oficial de forma ampla e irrestrita, ressalvadas as hipóteses de sigilo constitucionalmente previstas. Precedente: SS-AgR-segundo 3.902, Ayres Britto. 5. Dever de transparência dos atos do poder público. Impossibilidade de limitar o acesso a dados

7 STF. Plenário. SS 3902/SP AgR-segundo. Rel.: Min. Ayres Britto. 09/06/2011. DJ, 30 out. 2011.

8 STF. Plenário. MS 28178/DF. Rel.: Min. Roberto Barroso. 04/03/2015. DJ, 07 mai 2015.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

públicos com base em apreciação discricionária da Administração Pública acerca da fundamentação do pedido. 6. Jornalista. Relação intrínseca entre a liberdade de imprensa e a democracia. Apuração de irregularidades. 7. Agravo regimental a que se nega provimento.⁹

Por fim, em relação ao princípio da subsidiariedade, a jurisprudência do STF é no sentido de que a modalidade “decreto” pode ser impugnada por meio da ação direta de inconstitucionalidade se possuir autonomia normativa e suficiente densidade normativa. No caso, o decreto impugnado altera anterior decreto, o 7.724, de 16 de maio de 2012, cujo propósito é exatamente regulamentar a LAI – Lei 12.527/11.

III – PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA SEPARAÇÃO DE PODERES

O art. 5º, II, da Constituição da República assegura a legalidade estrita como preceito fundamental ao dispor que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Os dispositivos constitucionais que fundamentam a Lei de Acesso à Informação, acima transcritos, contêm cláusulas expressas de reserva legal.

Os decretos têm por função disciplinar a execução da lei, ou seja, explicitar o modo pelo qual a administração operacionalizará o cumprimento da norma legal. Como refere o Ministro Francisco Rezek, no julgamento da ADI 1435-8 (Medida Liminar), “[d]ecretos existem para assegurar a fiel execução das leis (art. 84-IV, da CF/88). Estão, assim, vinculados a determinado diploma legal. Sua função é facilitar a execução da lei, torná-la praticável e, principalmente, facilitar ao aparelho administrativo a sua fiel observância”. Quando muito, o decreto pode aclarar conceitos jurídicos ou preencher um preceito normativo de conteúdo abstrato, cuja densificação foi intencionalmente delegada pelo legislador ao Poder Executivo. Mas, mesmo nesses

9 STF. Segunda Turma. RE 586424 ED/RJ. Rel.: Min. Gilmar Mendes. 24/02/2015. DJ, 11 mar 2015.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

casos, um decreto não pode alterar o objetivo da norma legal, bem como ampliar ou reduzir sua abrangência.

A Lei 12.527/11 é exaustiva na sua disciplina, e ela própria faz as ressalvas quanto ao que deva ser objeto de regulamento. Assim ocorre com o art. 8º e seus §§ 2º e 3º¹⁰, art. 18¹¹, art. 25, § 3º¹², art. 27, §§ 2º e 3º¹³, art. 29 e seu § 1º¹⁴, art. 31, § 5º¹⁵, art. 35, § 5º¹⁶, e parágrafo único do art. 37¹⁷.

Como se observa dos dispositivos transcritos, apenas aspectos absolutamente periféricos da Lei 12.527/11 foram remetidos a decreto regulamentar. No mais, a LAI é suficiente em si.

10 Art. 8º. 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.

(...)

§ 2º Para cumprimento do disposto no **caput**, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros aos seguintes requisitos (...)

11 Art. 18. Os procedimentos de revisão de decisões denegatórias proferidas no recurso previsto no art. 15 e de revisão de classificação de documentos sigilosos serão objeto de regulamentação própria dos Poderes Legislativo e Judiciários e do Ministério Público, em seus respectivos âmbitos, assegurado ao solicitante, em qualquer caso, o direito de ser informado sobre o andamento de seu pedido.

12 § 3º Regulamento disporá sobre procedimentos e medidas a serem adotados para o tratamento de informação sigilosa, de modo a protegê-la contra perda, alteração indevida, acesso, transmissão e divulgação não autorizados.

13 § 2º A classificação de informação no grau de sigilo ultrassecreto pelas autoridades previstas nas alíneas 'd' e 'e' do inciso I deverá ser ratificada pelos respectivos Ministros de Estado, no prazo previsto em regulamento.

§ 3º A autoridade ou outro agente público que classificar informação como ultrassecreta deverá encaminhar a decisão de que trata o art. 28 à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35, no prazo previsto em regulamento.

14 Art. 29. A classificação das informações será reavaliada pela autoridade classificadora ou por autoridade hierarquicamente superior, mediante provocação ou de ofício, nos termos e prazos previstos em regulamento, com vistas à sua desclassificação ou à redução do prazo do sigilo, observado o disposto no regulamento.

§ 1º O regulamento a que se refere o **caput** deverá considerar as peculiaridades das informações produzidas no exterior por autoridades ou agentes públicos.

15 § 5º Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal.

16 § 5º Regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, observado o mandato de 2 (dois) anos para seus integrantes e demais disposições desta Lei.

17 Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento do NSC [Núcleo de Segurança e Credenciamento].



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

É importante também destacar que nada a respeito de competência para a classificação da informação como sigilosa, em seus diferentes graus, ou mesmo a possibilidade de sua delegação, foi remetida a regulamento.

A razão, para tanto, parece óbvia. Sendo a transparência o princípio regulador da Lei, e o sigilo, a exceção, a decretação deste é reservada, de acordo com o seu grau, às autoridades máximas da administração pública. A LAI não ignora que a informação, mesmo sigilosa, é acessada por uma cadeia hierárquica de servidores. Fez a opção de que os últimos escalões teriam o poder da classificação, e os demais, de preservação do sigilo. A sua gestação autoriza a conclusão ora enunciada.

A LAI¹⁸ é resultado de grande mobilização de organizações da sociedade civil, dentre as quais foram identificadas: Transparência Brasil – fundada em 2000, por organizações não-governamentais e entidades empresariais¹⁹ voltadas principalmente ao combate à corrupção; Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas – fundado em 2003, por cerca de 20 organizações sem vínculo partidário²⁰; Contas Abertas – fundada em 2005, com foco no monitoramento da execução orçamentária da União; Movimento Brasil Aberto – criado em 2011, em São Paulo, com o propósito de pressionar o andamento do projeto da lei, então parado no Senado;

18 As informações a seguir foram obtidas no estudo “Reflexões sobre a Adesão Brasileira ao Regime Global de Acesso à Informação Pública”, disponível em <http://repositorios.questoesemrede.uff.br/repositorios/bitstream/handle/123456789/1806/REFLEX%20c3%95ES.pdf?sequence=1>. Acesso em 5 fev. 2019.

19 CIVES – Associação Brasileira de Empresários pela Cidadania; ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais; Associação Brasileira de Ouvidores ; Associação Juizes para Democracia; Difusão de Educação e Cultura; Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social; Núcleo de Pesquisas Políticas Públicas – NP3; PNBE – Pensamento Nacional de Bases Empresariais; SindusCon-SP – Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo; Transparência, Consciência e Cidadania; UNACON – União Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle.

20 Abong - Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais; Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo; Associação Brasileira de Advogados Trabalhistas; Associação dos Juizes Federais; Associação Latino-Americana de Advogados Trabalhistas; Amigos Associados de Ribeirão Bonito; Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho; Andi – Comunicação e Direitos; ANJ – Associação Nacional de Jornais; ANPR - Associação Nacional dos Procuradores da República; APJ – Associação Paulista de Jornais; Artigo 19; Associação Contas Abertas; Fenaj – Federação Nacional dos Jornalistas; Fórum Nacional de Dirigentes de Arquivos Municipais; GTNMRJ – Grupo Tortura Nunca Mais – RJ; Ibase – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas –; Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos; Instituto Millenium; MPD - Movimento do Ministério Público Democrático; OAB – Ordem dos Advogados do Brasil; Projeto SOS Imprensa – Faculdade de Comunicação da UnB – Renoi – Rede Nacional de Observatórios de Imprensa; Transparência Brasil; Transparência Hacker.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

ARTIGO 19 – organização cujo nome vem do Artigo 19 da Declaração Universal de Direitos Humanos, presente em vários países, e desde 2005 no Brasil, com atuação na promoção da liberdade de expressão e informação.

O documento informado na nota 18 também dá conta de que o Brasil acabou por se inserir em um movimento mundial que se fortalece a partir da década de 1990 e que combina, de um lado, o avanço da democracia, com seus componentes indissociáveis de liberdade de expressão e de informação, e, de outro, as inovações tecnológicas, especialmente a internet. Isso, ao final, vai explicar o aumento de demandas por direito à informação com diversas motivações, especialmente, cidadania, controle, participação, fiscalização, prestação de contas, transparência e governança. O quadro a seguir é elucidativo dessa evolução:

Quadro 1 – Adoção de leis de acesso no mundo a partir do *Right to Information Rating (RTI)*

1776 (1 país)
Suécia
Década de 1960 (2 países)
Finlândia, EUA
Década de 1970 (5 países)
Dinamarca, Noruega, Holanda, França, Grécia
Década de 1980 (5 países)
Nova Zelândia, Austrália, Canadá, Colômbia, Áustria
Década de 1990 (18 países)
Itália, Hungria, Romênia, Portugal, Bélgica, Coreia do Sul, Belize, Islândia, Irlanda, Tailândia, Israel, Letônia, Trinidad e Tobago, Geórgia, República Tcheca, Japão, Albânia, Irlanda.
Década de 2000 (50 países)
África do Sul, Bulgária, Moldávia, Inglaterra, Estônia, República Eslovaca, Lituânia, Bósnia-Herzegovina, Polônia, México, Jamaica, Angola, Panamá, Zimbábue, Paquistão, Uzbequistão, Eslovênia, Croácia, Kosovo, Peru, Armênia, São Vicente e Granadinas, Suíça, Sérvia, Antígua e Barbuda, Equador, Turquia, República Dominicana, Índia, Azerbaijão, Uganda, Montenegro, Taiwan, Alemanha, Macedônia, Honduras, Nicarágua, Nepal, República do Quirguistão, China, Ilhas Cook, Jordânia, Etiópia, Bangladesh, Indonésia, Guatemala, Chile, Uruguai, Tajiquistão, Rússia.
2010/ 2011 (9 países)
República da Libéria, Guiné-Conacri, El Salvador, Ucrânia, Nigéria, Mongólia, Tunísia.

Fonte: [http://repositorios.questoesemrede.uff.br/repositorios/bitstream/handle/123456789/1806/REFLEX%
c3%95ES.pdf?sequence=1](http://repositorios.questoesemrede.uff.br/repositorios/bitstream/handle/123456789/1806/REFLEX%c3%95ES.pdf?sequence=1)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Evidência, ainda, dessa movimentação global, é o documento firmado conjuntamente pelo Relator Especial das Nações Unidas sobre a Liberdade de Opinião e Expressão, o Representante da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa para a Liberdade dos Meios de Comunicação, e o Relator Especial da OEA para a Liberdade de Expressão, em 2004, reafirmando declarações conjuntas anteriores e do seguinte teor:

Tendo discutido os presentes temas em Londres e de modo virtual com o apoio da organização ARTIGO 19, Campanha Mundial pela Liberdade de Expressão (ARTICLE 19, Global Campaign for Free Expression); Recordando e reafirmando suas Declarações Conjuntas de 26 de novembro de 1999, 30 de novembro de 2000, 20 de novembro de 2001, 10 de dezembro de 2002, e 18 de dezembro de 2003;

Observando o reconhecimento cada vez maior do direito fundamental ao acesso à informação em poder das autoridades públicas (ao qual às vezes se faz referência como o direito à liberdade de informação), inclusive em pronunciamentos e declarações internacionais centrais;

Aplaudindo o fato de que um grande número de países, em todas as regiões do mundo, adotaram leis que reconhecem o direito de acesso à informação, e que o número desses países está aumentando a um ritmo constante;

Reconhecendo a importância fundamental do acesso à informação para a participação democrática, a prestação de contas pelos governos e o controle da corrupção, bem como para a dignidade pessoal e a eficiência nos negócios;

Condenando as tentativas de alguns governos de restringir o acesso à informação, negando-se a adotar leis de acesso à informação ou adotando leis que não estão em conformidade com as normas internacionais nesta área;

Sublinhando a necessidade de contar com ‘válvulas de segurança’ da informação, tais como a proteção dos denunciantes de irregularidades ("whistleblowers"), e a proteção dos meios de comunicação e outros atores que divulgam informações de interesse público;

Dando as boas vindas ao compromisso da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos de adotar um mecanismo regional para a promoção do direito à liberdade de expressão, e notando a necessidade de contar com mecanismos especializados para promover a liberdade de expressão em todas as regiões do mundo;

Adotam, em 6 de dezembro de 2004, a seguinte Declaração:

Sobre o Acesso à Informação

Assinado digitalmente em 11/02/2019 13:29. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.br/validacaodocumento>. Chave 4668955E.F791BD5F.9AA9660A.74556C8F



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

- O direito de acesso à informação em poder das autoridades públicas é um direito humano fundamental que deve se aplicar em âmbito nacional por meio de uma legislação abrangente (por exemplo, as Leis de Liberdade de Acesso à Informação) com base no princípio de máxima divulgação, estabelecendo o pressuposto de que toda informação é acessível, sujeito somente a um restrito sistema de exceções.

- As autoridades públicas devem ter a obrigação de publicar de forma pró-ativa, inclusive na ausência de um pedido, toda uma gama de informações de interesse público. Devem-se estabelecer sistemas para aumentar, ao longo do tempo, a quantidade de informações sujeitas a tal rotina de divulgação.

- O acesso à informação é um direito dos cidadãos. Como resultado, o processo para acessar a informação deverá ser simples, rápido e gratuito ou de baixo custo.

- O direito de acesso à informação deve estar sujeito a um sistema restrito de exceções cuidadosamente adaptadas para proteger os interesses públicos e privados preponderantes, incluindo a privacidade. As exceções se aplicarão somente quando existir o risco de dano substancial aos interesses protegidos, e quando esse dano for maior que o interesse público em geral de ter acesso à informação. O ônus de demonstrar que a informação está amparada pelo sistema de exceções deve recair sobre a autoridade pública que procure denegar o acesso à mesma.

- As autoridades públicas devem ter a obrigação de cumprir padrões mínimos de gestão de arquivos. Devem-se estabelecer sistemas para promover padrões mais elevados com o passar do tempo.

- Em caso de discrepâncias ou conflitos entre normas, a lei de acesso à informação deverá prevalecer sobre toda outra legislação.

- Aqueles que solicitarem informações deverão ter a possibilidade de apelar qualquer denegação de divulgação de informações perante um órgão independente com plenos poderes para investigar e solucionar tais reclamações.

- As autoridades nacionais devem adotar medidas ativas para lidar com a cultura do sigilo que ainda prevalece em muitos países dentro do setor público. Isso deve incluir o estabelecimento de punições para aqueles que deliberadamente obstruírem o acesso à informação. Também devem-se adotar medidas para promover uma ampla sensibilização pública sobre a lei de acesso à informação.

- Devem-se adotar medidas, incluindo a alocação dos recursos e da atenção necessários, para assegurar a implementação eficaz da legislação sobre acesso à informação.

Sobre a Legislação que Regula o Sigilo

- Devem-se adotar medidas imediatas a fim de revisar e, na medida necessária, derrogar ou modificar a legislação que restrinja o acesso à informação, para que ela se alinhe aos padrões internacionais nesta área, incluindo conforme refletido nesta Declaração Conjunta.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

- As autoridades públicas e funcionários públicos têm a responsabilidade exclusiva de proteger a confidencialidade da informação sigilosa legitimamente sob seu controle. Outros indivíduos, incluindo os jornalistas e representantes da sociedade civil, nunca devem estar sujeitos a punições pela publicação ou ulterior divulgação dessas informações, independentemente delas terem sido filtradas ou não, a não ser que tenham cometido fraude ou outro delito para obter as informações. As disposições do direito penal que não restringem as punições pela divulgação de segredos de Estado aos indivíduos oficialmente autorizados a manusear esses segredos devem ser derogadas ou modificadas.

- Certas informações podem ser legitimamente sigilosas por motivos de segurança nacional ou proteção de outros interesses preponderantes. Contudo, as leis que regulam o sigilo devem definir com exatidão o conceito de segurança nacional e especificar claramente os critérios que devem ser utilizados para determinar se certa informação pode ou não ser declarada como sigilosa, a fim de prevenir que se abuse da classificação "sigilosa" para evitar a divulgação de informações que são de interesse público. As leis que regulam o sigilo deverão especificar com clareza quais funcionários estão autorizados a classificar documentos como sigilosos, e também deverão estabelecer limites gerais a respeito do período de tempo durante o qual os documentos podem ser mantidos como sigilosos. Essas leis deverão estar sujeitas ao debate público.

- Os denunciantes de irregularidades ("whistleblowers") são os indivíduos que dão a conhecer informações confidenciais ou sigilosas, apesar de terem a obrigação oficial, ou de outra natureza, de manter a confidencialidade ou o sigilo. Os denunciantes que divulgam informações sobre violações de leis, casos graves de má administração dos órgãos públicos, uma ameaça grave para a saúde, a segurança ou o meio ambiente, ou uma violação dos direitos humanos ou do direito humanitário deverão estar protegidos frente a punições legais, administrativas ou trabalhistas sempre que tenham atuado de "boa fé".

A despeito de alguma diferença no grau, atualmente todos os bancos multilaterais de desenvolvimento e instituições financeiras internacionais adotaram o regime de acesso às suas informações²¹. Um longo estudo comparativo sobre as políticas de informação do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, Banco de Compensações Internacionais (BIS) e a Organização para a Cooperação e

21 MENDEL, Toby. Liberdade de informação: um estudo de direito comparado. 2.ed. Brasília, DF: UNESCO, 2009. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000158450_por. Acesso em 5 fev. 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Desenvolvimento Econômico (OCDE) aponta, como traço comum a todas elas, os princípios da transparência e da prestação de contas.

Portanto, seja na sua gênese, seja na sua imersão na ordem mundial, seja na sua literalidade (art. 3º, I²²), principiologia e teleologia, a LAI sempre esteve orientada pela máxima contenção no que diz respeito à classificação de uma informação como sigilosa. E parece evidente que a dispersão e o aumento do número de pessoas habilitadas a tanto compromete tudo isso. Trata-se de uma ampliação que permitirá delegação para um universo de até 1.100 autoridades²³. E, talvez ainda mais grave, um grupo superior a 200 pessoas poderá realizar a classificação no nível mais alto, o de ultrassecreto, eliminando do acesso público documentos por até 25 anos.

A delegação a que faz referência o artigo 27, § 1º, da LAI, foi mal compreendida pelos decretos 7.724/12 e 9.690/19. Não há, na redação da norma legal, um comando de regulamentação, e, muito menos, que seja, ela própria, a regulamentação, uma possibilidade ampla de delegação. A delegação, tal como prevista na LAI, é ato episódico, excepcional, específico, diante de uma situação de urgente necessidade de classificação do sigilo de informação e da impossibilidade ocasional de os legitimados o fazerem.

Vários dispositivos da LAI autorizam essa conclusão. O próprio art. 27, § 1º, o demonstra, pois é limitado aos documentos secretos e ultrassecretos, nada falando sobre os reservados. Se estes últimos são os que menos impactam a publicidade como regra, e a prevalecer a ideia da delegação como comando abstrato e geral, aqui deveriam se situar as suas maiores possibilidades.

22 Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com 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.

23 Dados extraídos do Portal da Transparência da Controladoria Geral da União, relativos a dezembro de 2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Tampouco faz sentido permitir a delegação ampliada para os documentos secretos e ultrassecretos, quando alguns dos legitimados para tal classificação, como os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, bem como os Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior, têm que ter a sua classificação ratificada pelos respectivos Ministros de Estado (art. 27, I, § 2º).

Lafayette Pondé²⁴ observa com propriedade:

Se a competência do órgão corresponde a uma garantia de direitos, ou de interesse protegido pela lei, somente esta pode autorizar a delegação: porque só ao titular do órgão, por esta sua posição funcional, ou habilitação pessoal, terá sido ela atribuída.

É certo que o Decreto 7.724/12, anterior ao ora impugnado, também padecia de vício de ilegalidade, ao vedar completamente a delegação da competência de classificação nos graus de sigilo ultrassecreto e secreto, e ao permitir a delegação no grau reservado (art. 30, §§ 1º e 2º). Como já ressaltado, trata-se de matéria que a LAI não submete a regulamento. Significa dizer que a sua disciplina é suficiente, sem risco algum de vazio normativo.

Desse modo, no ponto das autoridades legitimadas à classificação de informação como ultrassecreta, secreta ou reservada, e das hipóteses de delegação, ambos os decretos excederam as possibilidades de regulamentação, indo contra a literalidade e a teleologia da LAI. Tal diploma normativo, ao consagrar a transparência da informação como princípio, cuidou, minuciosa e especificamente, das autoridades competentes para a decretação de sigilo como garantia do direito afirmado.

Convém recordar, nesse ponto, que a restrição de direito fundamental – na hipótese, o acesso à informação pela ampliação dos legitimados para decretar o sigilo e as possibilidades de delegação – não pode se dar por ato normativo inferior à

24 “Da Delegação Administrativa”. Revista de Direito Administrativo 140:1-15, p.14. Abr/jun 1980.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

lei. A Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Claude-Reyes e outros vs Chile²⁵, afirmou:

88. O direito de acesso à informação sob poder do Estado admite restrições. Este Tribunal já se pronunciou, em outros casos, sobre as restrições que podem ser impostas ao exercício do direito à liberdade de pensamento e de expressão.

89. Quanto aos requisitos que deve cumprir uma restrição nesta matéria, em primeiro lugar devem estar previamente determinadas por lei como meio para assegurar que não fiquem ao arbítrio do poder público. Estas leis devem ser aprovadas “por razões de interesse geral e com o propósito para o qual foram estabelecidas”. A este respeito, a Corte enfatizou que:

Em tal perspectiva não é possível interpretar a expressão leis, utilizada no artigo 30, como sinônimo de qualquer norma jurídica, pois isso equivaleria a admitir que os direitos fundamentais podem ser restringidos pela simples determinação do poder público, sem outra limitação formal que a de consagrar tais restrições em disposições de caráter geral.
[...].

IV – DEMOCRACIA, REPÚBLICA, PARTICIPAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, MEMÓRIA COLETIVA E COMBATE À CORRUPÇÃO

O processo constituinte que levou à Constituição de 1988 foi marcado por ampla participação social, dos mais diversos segmentos. Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmiento²⁶ apontam:

Do ponto de vista histórico, a Constituição de 1988 representa o coroamento do processo de transição do regime autoritário em direção à democracia. Apesar da forte presença de forças que deram sustentação ao regime militar na arena constituinte, foi possível promulgar em texto que tem como marcas distintivas o profundo compromisso com os direitos fundamentais e com a democracia, bem como a preocupação com a mudança das relações políticas, sociais e econômicas, no sentido da construção de uma sociedade mais inclusiva, fundada na dignidade da pessoa humana.
(...)

25 Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_ing.pdf. Acesso em 5 fev. 2019.

26 SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalhos. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 170-171.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Dentre as causas dessa expansão da matéria constitucional, pode-se citar a concepção social de constitucionalismo adotada pelo legislador constituinte; a fórmula de elaboração da Carta, que passou pelo trabalho das 24 subcomissões e 8 comissões temáticas, como acima relatado; a cumulação de funções legislativas ordinárias e constitucionais do Congresso em 87/88, que ensejou uma certa confusão entre tais esferas; e ainda as pressões dos variados segmentos sociais e lobbies durante a Constituinte, no afã de incluírem no texto constitucional as suas aspirações e demandas específicas. (...)

Esse exercício possibilitou aos constituintes reconhecerem a importância da participação social, que, por sua vez, lhes permitiu que direitos ignorados, histórias suprimidas e vozes sufocadas fossem publicamente discutidos e reconhecidos.

A Constituição de 1988 surge atravessada pela participação social. Para se ter uma rápida dimensão desse fenômeno, basta ver que o Conselho da República, órgão superior de consulta do Presidente da República e ao qual compete pronunciar-se sobre “intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio” e sobre “questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas”, conta com participação social (arts. 89 e 90).

Não faltam exemplos de participação social no texto constitucional. Para ficar apenas com os mais óbvios: participação em audiências públicas a serem realizadas por comissões permanentes ou temporárias do Congresso Nacional ou de suas casas²⁷ (art. 58, § 2º, II); iniciativa popular de lei²⁸ (art. 61, § 2º); ação popular²⁹

27 Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

(...) § 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

(...) II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

28 Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...) § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

29 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

(art. 5º, LXXIII); Conselho da República³⁰ (art. 89); legitimidade para a propositura de ações concentradas de constitucionalidade³¹ (art. 103); planejamento municipal³² (art. 29, XII); usuários dos serviços públicos³³ (art. 37, § 3º); seguridade social³⁴ (art. 194, parágrafo único, VII); saúde³⁵ (art. 198, III); educação³⁶ (art. 205); proteção do patrimônio cultural brasileiro³⁷ (art. 216, §1º) e do meio ambiente³⁸ (art. 225); assistência social³⁹ (art. 204), criança e adolescente⁴⁰ (art. 227, §7º).

(...) LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

- 30 Art. 89. O Conselho da República é órgão superior de consulta do Presidente da República, e dele participam:
- I - o Vice-Presidente da República;
 - II - o Presidente da Câmara dos Deputados;
 - III - o Presidente do Senado Federal;
 - IV - os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados;
 - V - os líderes da maioria e da minoria no Senado Federal;
 - VI - o Ministro da Justiça;
 - VII - seis cidadãos brasileiros natos, com mais de trinta e cinco anos de idade, sendo dois nomeados pelo Presidente da República, dois eleitos pelo Senado Federal e dois eleitos pela Câmara dos Deputados, todos com mandato de três anos, vedada a recondução.
- 31 Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:
- I - o Presidente da República;
 - II - a Mesa do Senado Federal;
 - III - a Mesa da Câmara dos Deputados;
 - IV - a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;
 - V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal;
 - VI - o Procurador-Geral da República;
 - VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
 - VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;
 - IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.
- 32 Art. 29. O Município rege-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:
- XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal.
- 33 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
- (...)
- § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente.
- 34 Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:
- (...)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Pela leitura desses dispositivos, é possível concluir que a participação social é um imperativo constitucional que tem em conta: o fortalecimento do regime democrático e da democracia participativa; a orientação de políticas públicas que se desenvolvem em um ambiente de pluralismo e diversidade; e o controle da gestão pública.

Como a participação efetiva pressupõe acesso à informação pública, a Constituição de 1988 – esse documento tão sábio – teve que investir muito fortemente

-
- VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.
- 35 Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:
- (...)
- III - participação da comunidade.
- 36 Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.
- 37 Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:
- (...)
- § 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.
- 38 Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.
- 39 Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:
- I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;
- II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.
- Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:
- I - despesas com pessoal e encargos sociais;
- II - serviço da dívida;
- III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.
- 40 Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.
- (...) VII - programas de prevenção e atendimento especializado à criança, ao adolescente e ao jovem dependente de entorpecentes e drogas afins.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

na transparência. Os próprios dispositivos que fundamentam a LAI têm localizações significativas no texto constitucional: (i) como direito fundamental, no interesse particular, ou coletivo, ou geral (art. 5º, XXXIII); (ii) participação do usuário na administração pública direta e indireta, com acesso a registros administrativos e a informações sobre atos de governo (art. 37, § 3º, II); e (iii) direito amplo de consulta a toda a documentação governamental que diga respeito ao patrimônio cultural brasileiro (art. 216, § 2º, CR).

A Corte Interamericana de Direitos Humanos tem inúmeros precedentes em que associa democracia/participação/acesso à informação. Um dos mais importantes é o caso *Claude-Reyes e outros vs Chile*⁴¹, que envolve a negativa desse país em fornecer informações sobre uma empresa florestal e um projeto que acarretaria desmatamento. Eis uma parte importante desse julgado, que será retomado em outro tópico:

84. Este Tribunal expressou que “[a] democracia representativa é determinante em todo o sistema do qual a Convenção faz parte”, e constitui “um ‘princípio’ reafirmado pelos Estados Americanos na Carta da OEA, instrumento fundamental do Sistema Interamericano”. A Assembleia Geral da OEA, em diversas resoluções, considerou que o acesso à informação pública é um requisito indispensável para o próprio funcionamento da democracia, maior transparência e boa gestão pública, e que em um sistema democrático representativo e participativo, a população exerce seus direitos constitucionais através da ampla liberdade de expressão e do livre acesso à informação.

Mas o precedente que mais convém à presente representação, porque diz respeito ao Brasil, é o caso *Gomes Lund*⁴². No que interessa, a Corte IDH afirmou:

196. A Corte estabeleceu que, de acordo com a proteção que outorga a Convenção Americana, o direito à liberdade de pensamento e de expressão compreende “não apenas o direito e a liberdade de expressar seu próprio

41 Ver nota 25.

42 Disponível em http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf. Acesso em 5 fev. 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

pensamento, mas também o direito e a liberdade de buscar, receber e divulgar informações e ideias de toda índole”. Assim como a Convenção Americana, outros instrumentos internacionais de direitos humanos, tais como a Declaração Universal de Direitos Humanos e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, estabelecem um direito positivo a buscar e a receber informação.

197. O Tribunal também estabeleceu que o artigo 13 da Convenção, ao estipular expressamente os direitos a buscar e a receber informações, protege o direito de toda pessoa de solicitar o acesso à informação sob o controle do Estado, com as exceções permitidas sob o regime de restrições da Convenção. Consequentemente, esse artigo ampara o direito das pessoas de receber essa informação e a obrigação positiva do Estado de fornecê-la, de maneira que a pessoa possa ter acesso e conhecer essa informação ou receber uma resposta fundamentada quando, por algum motivo permitido pela Convenção, o Estado possa limitar o acesso a ela para o caso concreto. Essa informação deve ser fornecida, sem necessidade de comprovar um interesse direto para sua obtenção ou uma afetação pessoal, salvo nos casos em que se aplique uma legítima restrição. A entrega dessa informação a uma pessoa pode permitir, por outro lado, que a informação circule na sociedade, de maneira que se possa conhecê-la, aceder a ela e valorá-la. Dessa forma, o direito à liberdade de pensamento e de expressão contempla a proteção do direito de acesso à informação sob o controle do Estado, o qual também contém, de maneira clara, as duas dimensões, individual e social, do direito à liberdade de pensamento e de expressão, as quais devem ser garantidas pelo Estado de forma simultânea.

198. A esse respeito, a Corte destacou a existência de um consenso regional dos Estados que integram a Organização dos Estados Americanos sobre a importância do acesso à informação pública. A necessidade de proteção do direito de acesso à informação pública foi objeto de resoluções específicas emitidas pela Assembleia Geral da OEA, que “inst[ou] os Estados membros a que respeitem e façam respeitar o acesso de todas as pessoas à informação pública e [a] promover a adoção de disposições legislativas e de outro caráter que forem necessárias para assegurar seu reconhecimento e aplicação efetiva”. Do mesmo modo, esta Assembleia Geral, em diversas resoluções, considerou que o acesso à informação pública é um requisito indispensável para o funcionamento mesmo da democracia, uma maior transparência e uma boa gestão pública, e que, em um sistema democrático representativo e participativo, a cidadania exerce seus direitos constitucionais através de uma ampla liberdade de expressão e de um livre acesso à informação.

199. Por outro lado, a Corte Interamericana determinou que, em uma sociedade democrática, é indispensável que as autoridades estatais sejam regidas pelo princípio de máxima divulgação, que estabelece a presunção de que toda informação é acessível, sujeita a um sistema restrito de exceções.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

200. Adicionalmente, este Tribunal também determinou que toda pessoa, inclusive os familiares das vítimas de graves violações de direitos humanos, tem o direito de conhecer a verdade. Por conseguinte, os familiares das vítimas e a sociedade devem ser informados de todo o ocorrido com relação a essas violações. De igual maneira, o direito a conhecer a verdade também foi reconhecido em diversos instrumentos das Nações Unidas e pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos.

201. Por sua parte, a Corte Interamericana considerou o conteúdo do direito a conhecer a verdade em sua jurisprudência, em especial em casos de desaparecimento forçado. Desde o Caso Velásquez Rodríguez, o Tribunal afirmou a existência de um “direito dos familiares da vítima de conhecer qual foi seu destino e, se for o caso, onde se encontram seus restos”. A Corte reconheceu que o direito dos familiares de vítimas de graves violações de direitos humanos de conhecer a verdade está compreendido no direito de acesso à justiça. A Corte também considerou a obrigação de investigar como uma forma de reparação, ante a necessidade de remediar a violação do direito de conhecer a verdade no caso concreto. De igual modo, no presente caso, o direito a conhecer a verdade se relaciona com a Ação Ordinária interposta pelos familiares, a qual se vincula com o acesso à justiça e com o direito a buscar e receber informação previsto no artigo 13 da Convenção Americana.”

É interessante observar, na decisão, as três dimensões que fundamentam a LAI: o direito individual de obter informações, o controle da gestão pública e o direito à memória e à verdade, este último garantido especialmente no art. 216, § 2º, da Constituição da República. Ou seja, é patrimônio cultural brasileiro toda a documentação pública, especialmente aquela que permita o conhecimento de dados históricos, que podem ser apropriados, coletiva ou individualmente, de diversas formas, inclusive mediante retificação. O direito à verdade, conforme afirmou a Ministra Cármen Lúcia no voto proferido no julgamento da ADPF 153 (Rel. Ministro Eros Grau, DJe 145, de 5/8/2010), garante que “todo povo tem direito de conhecer toda a verdade da sua história, todo o cidadão tem o direito de saber o que o Estado por ele formado faz, como faz, porque faz e para que faz”.

O acesso amplo à informação, portanto, regula a vida nacional no seu componente mais dinâmico, que é a possibilidade de intervenção nas principais escolhas públicas. Mas tem também um caráter individual da maior importância em



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

sociedades, como a brasileira, que passaram por períodos de ditadura e, com isso, de ocultação de dados: o direito, talvez dos mais fundamentais, a sepultar pessoas queridas de forma digna e honrar suas trajetórias de vida mediante a narrativa realística das mesmas.

Por fim, quanto ao controle da gestão pública, tal como determina o inciso II do § 3º do artigo 37 da Constituição da República, a transparência é absolutamente indissociável do combate à corrupção.

Foi Cícero quem definiu conceitualmente o significado de *res publica*, pondo em relevo a coisa do povo, o bem comum, o interesse comum e, principalmente, a conformidade com a lei comum⁴³.

Para Kant, uma Constituição, para ser classificada como republicana, tem que atender aos seguintes requisitos: ter como princípio a liberdade de todos os seus membros, a sujeição de todos a uma legislação comum e que o princípio da isonomia prepondere entre todos os seus cidadãos⁴⁴.

Cármem Lúcia aponta como princípios constitucionais inerentes à República Democrática brasileira a dignidade da pessoa humana, a igualdade dos indivíduos, a moralidade e a responsabilidade públicas⁴⁵.

Só com transparência é possível superar a persistência de uma estrutura de poder patrimonialista estamental, que vem a ser a explicação central para as mazelas do Estado brasileiro na obra “Os donos do poder – formação do patronato político brasileiro”, de Raimundo Faoro.

Rubens Goyatá Campante⁴⁶, analisando essa obra, registra:

43 MATTEUCCI, Nicola. Vocábulo “República”. In “Dicionário de Política”, 2ª ed. Orgs. N. Bobbio, N. Matteucci e G. Pasquino. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1986, pp. 1107-1108.

44 KANT, Immanuel. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Lisboa: Edições 70, 1988, p. 128.

45 ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. *República e 'res publica' no Brasil*. In “Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba 2. Direito Administrativo e Constitucional”. Org. Celso Antônio Bandeira de Mello. São Paulo: Malheiros Editores, 1997, p. 249.

46 CAMPANTE, Rubens Goyatá. *O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira*. In “Dados”, vol. 46. n. 1, pp. 153-193.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

O estamento é uma camada organizada e definida politicamente por suas relações com o Estado, e, socialmente, por seu *modus vivendi* estilizado e exclusivista.

(...)

O instrumento de poder do estamento é o controle patrimonialista do Estado, traduzido em um Estado centralizador e administrado em prol da camada político-social que lhe infunde vida. Imbuído de uma racionalidade pré-moderna, o patrimonialismo é intrinsecamente personalista, tendendo a desprezar a distinção entre as esferas pública e privada. Em uma sociedade patrimonialista, em que o particularismo e o poder pessoal reinam, o favoritismo é o meio por excelência de ascensão social, e o sistema jurídico, *lato sensu*, englobando o direito expresso e o direito aplicado, costuma exprimir e veicular o poder particular e o privilégio, em detrimento da universalidade e da igualdade formal-legal.

Bem antes, em 1936, no livro “Raízes do Brasil”, Sérgio Buarque de Holanda⁴⁷ assim se referia ao típico membro da elite detentora do poder político no País:

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. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário 'patrimonial' do puro burocrata, conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário 'patrimonial', a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos (...)

A Corte IDH, no caso Claude-Reyes⁴⁸, insiste muito na importância do acesso à informação como medida de combate à corrupção. Os trechos a seguir destacados o evidenciam:

79. A Carta Democrática Interamericana destaca, em seu artigo 4º, a importância “da transparência das atividades governamentais, a probidade, a responsabilidade dos governos na gestão pública, o respeito dos direitos sociais e a liberdade de expressão e de imprensa” como componentes fundamentais do exercício da democracia. Além disso, em seu artigo 6 a Carta afirma que “[a] participação dos cidadãos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento [...] é uma condição necessária para o exercício

47 HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*, 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988, p. 91.

48 Ver nota 41



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

pleno e efetivo da democracia”, razão pela qual convida os Estados Parte a “[p]romover e fomentar diversas formas de participação [cidadã]”.

(...)

81. Em igual sentido deve-se destacar o estabelecido em matéria de acesso à informação na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção [...]”.

86. Nesse sentido, a atuação do Estado deve estar regida pelos princípios de publicidade e transparência na gestão pública, o que faz possível que as pessoas que se encontram sob sua jurisdição exerçam o controle democrático da gestão estatal, de forma tal que possam questionar, indagar e considerar se está sendo realizado um adequado cumprimento das funções públicas. O acesso à informação sob controle do Estado, que seja de interesse público, pode permitir a participação na gestão pública, através do controle social que se pode exercer com este acesso.

87. O controle democrático, por parte da sociedade através da opinião pública, fomenta a transparência das atividades estatais e promove a responsabilidade dos funcionários sobre sua gestão pública.⁸⁹ Por isso, para que as pessoas possam exercer o controle democrático é essencial que o Estado garanta o acesso à informação de interesse público sob seu controle. Ao permitir o exercício desse controle democrático se fomenta uma maior participação das pessoas nos interesses da sociedade.

Mas, seguramente, o mais importante a destacar no tema de combate à corrupção, é a adesão do Brasil à Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção⁴⁹, documento que é atravessado pela noção da transparência da informação. Destacam-se aqui, apenas pela sua pertinência com o tema em debate, as normas relativas à participação social e ao sigilo:

Artigo 13

Participação da sociedade

1. Cada Estado Parte adotará medidas adequadas, no limite de suas possibilidades e de conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, para fomentar a participação ativa de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações com base na comunidade, na prevenção e na luta contra a corrupção, e para sensibilizar a opinião pública a respeito à existência, às causas e à gravidade da corrupção, assim como a ameaça que esta representa. Essa participação deveria esforçar-se com medidas como as seguintes:

a) Aumentar a transparência e promover a contribuição da cidadania aos processos de adoção de decisões;

49 Promulgada pelo Decreto 5.687, de 31/1/2006



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

- b) Garantir o acesso eficaz do público à informação;
- c) Realizar atividade de informação pública para fomentar a intransigência à corrupção, assim como programas de educação pública, incluídos programas escolares e universitários;
- d) Respeitar, promover e proteger a liberdade de buscar, receber, publicar e difundir informação relativa à corrupção. **Essa liberdade poderá estar sujeita a certas restrições, que deverão estar expressamente qualificadas pela lei** e ser necessárias para: i) Garantir o respeito dos direitos ou da reputação de terceiros; ii) Salvaguardar a segurança nacional, a ordem pública, ou a saúde ou a moral públicas” (destaque acrescido).”

Em conclusão, afirma-se: (i) a ampliação dos legitimados para a classificação da informação como ultrassecreta, secreta e reservada, por meio de delegação, não é matéria reservada a regulamento; (ii) decreto que, no particular, tem disciplina distinta da lei, excede os seus limites e viola os princípios da legalidade e da separação de poder; (iii) o acesso amplo à informação é imperativo constitucional nas perspectivas da democracia participativa, no controle da gestão pública e no acesso aos documentos que integram o patrimônio cultural brasileiro; (iv) o sigilo é absoluta exceção, e suas possibilidades são reservadas à lei em sentido estrito.

Finalmente, considerando a recente edição da Portaria nº 17, de 4 de fevereiro de 2019, da Presidência da República/Gabinete de Segurança Institucional que “delega competência de classificação de informações nos graus ultrassecreto e secreto do Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República para autoridades da Agência Brasileira de Inteligência”, esse ato, pelas razões acima expostas, também passa a ser objeto da representação.

VII – PEDIDO

Pelo exposto, os signatários solicitam e aguardam a propositura de ADPF em face do art. 1º do Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019, na parte em que altera os §§ 1º a 4º do artigo 30 do Decreto 7.723, de 26 de maio de 2012, bem como em face deste último, na regulamentação original constante dos §§ 1º a 4º de seu



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

artigo 30, e também da Portaria nº 17, de 4 de fevereiro de 2019, assinada pelo Ministro Augusto Heleno Ribeiro Pereira.

Brasília, 8 de fevereiro de 2019.

DEBORAH DUPRAT
Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão

MARLON ALBERTO WEICHERT
Procurador Federal dos Direitos do Cidadão Adjunto

Assinado digitalmente em 11/02/2019 13:29. Para verificar a autenticidade acesse
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 4668955E.F791BD5F.9AA9660A.74556C8F



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00056998/2019 REPRESENTAÇÃO nº 3-2019**

Signatário(a): **MARLON ALBERTO WEICHERT**

Data e Hora: **11/02/2019 13:29:47**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA**

Data e Hora: **11/02/2019 09:06:43**

Assinado com login e senha

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 4668955E.F791BD5F.9AA9660A.74556C8F