



Universidade de Brasília
Faculdade de Ciência da Informação
Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação

ERIKA CRUZ DA SILVA TINÓCO

**Entre segredo e transparência: as Decisões sobre recursos submetidos à Comissão
Mista de Reavaliação de Informações (2012-2018)**

Brasília
2021



Universidade de Brasília
Faculdade de Ciência da Informação
Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação

ERIKA CRUZ DA SILVA TINÓCO

**Entre segredo e transparência: as Decisões sobre recursos submetidos à Comissão
Mista de Reavaliação de Informações (2012-2018)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação da Faculdade de Ciência da Informação da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência da Informação.

Área de concentração: Gestão da Informação.

Linha de pesquisa: Organização da Informação.

Orientadora: Prof^a Dr^a. Georgete Medleg Rodrigues

Coorientador: Prof^o Dr. Rodrigo Rabello

Brasília
2021

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

T591e Tinôco, Erika Cruz da Silva
 Entre segredo e transparência: as Decisões sobre
recursos submetidos à Comissão Mista de Reavaliação de
Informações (2012-2018) / Erika Cruz da Silva Tinôco;
orientador Georgete Medleg Rodrigues; co-orientador Rodrigo
Rabello. -- Brasília, 2021.
 157 p.

 Dissertação (Mestrado - Mestrado em Ciência da Informação)
-- Universidade de Brasília, 2021.

 1. Lei de Acesso à Informação. 2. Direito de acesso à
informação. 3. Transparência pública governamental. 4.
Informação pública. 5. Comissão Mista de Reavaliação de
Informações . I. Rodrigues, Georgete Medleg, orient. II.
Rabello, Rodrigo, co-orient. III. Título.

**FOLHA DE APROVAÇÃO**

Título: “ Entre segredo e transparência: as Decisões sobre recursos submetidos à Comissão mista de reavaliação de informações (2012-2018) ”

Autor (a): Erika Cruz da Silva Tinôco

Área de concentração: Gestão da Informação

Linha de pesquisa: Organização da Informação

Dissertação submetida à Comissão Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação da Faculdade em Ciência da Informação da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de **MESTRE** em Ciência da Informação.

Dissertação aprovada em: 12 de novembro 2021.

Presidente (UnB/PPGCINF): Dra. Georgete Medleg Rodrigues

Membro Externo (FAC/UnB): Dra. Elen Cristina Gerales

Membro Interno (UnB/PPGCINF): Dra. Eliane Braga de Oliveira

Suplente (UFPA): Dra. Mônica Tenaglia

Em 22/09/2021.



Documento assinado eletronicamente por **Georgete Medleg Rodrigues, Professor(a) de Magistério Superior da Faculdade de Ciência da Informação**, em 26/11/2021, às 12:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na Instrução da Reitoria 0003/2016 da Universidade de Brasília.



Documento assinado eletronicamente por **Eliane Braga de Oliveira, Professor(a) de Magistério Superior da Faculdade de Ciência da Informação**, em 02/12/2021, às 10:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na Instrução da Reitoria 0003/2016 da Universidade de Brasília.



Documento assinado eletronicamente por **Elen Cristina Gerales, Usuário Externo**, em 06/12/2021, às 21:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na Instrução da Reitoria 0003/2016 da Universidade de Brasília.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.unb.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **7187900** e o código CRC **FFDAB5BD**.

Dedico a minha família e amigos por todo o apoio.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus e a minha família por todo o apoio, assim como pelos conselhos, paciência e pelo auxílio durante todo esse tempo.

Ao CNPq, pela bolsa que me permitiu desenvolver essa pesquisa.

À Universidade de Brasília e toda sua estrutura.

Agradeço também ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, assim como aos professores, servidores, alunos e colegas que fizeram esses anos na Universidade tão especiais.

Sou extremamente grata à minha orientadora, Profa. Dra. Georgete Medleg Rodrigues, por toda a sua paciência e incentivo durante o processo de elaboração desse trabalho, sou muito grata pelas suas orientações.

Ao Prof. Dr. Rodrigo Rabello, coorientador na elaboração desse trabalho, sempre paciente e compartilhando seus conhecimentos, contribuindo de forma fundamental para a elaboração dessa pesquisa.

À Profa. Dra. Elen Cristina Geraldês e à Profa. Dra. Eliane Braga de Oliveira, que participaram da banca, com contribuições e sugestões importantes e fundamentais para o aperfeiçoamento do trabalho. Assim como sou grata à Dra. Mônica Tenaglia, suplente da banca, por todo incentivo e diálogo.

Aos meus amigos e colegas de curso, principalmente os que estão sempre comigo: obrigada, Gislene Lopez e Thays Barbosa por todas as sugestões e apoio, agradeço também à Cleice Menezes e Luiza Almeida; a amizade e apoio de vocês durante esses anos foram essenciais para o meu crescimento pessoal e acadêmico.

RESUMO

A Lei de Acesso à Informação estabelece como última instância recursal a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, órgão cujas atribuições também estão ligadas ao tratamento e à classificação de informações sigilosas. A presente pesquisa analisou as Decisões da Comissão Mista de Reavaliação de Informações nos primeiros sete anos de implementação da Lei de acesso à Informação no Brasil, na perspectiva da cultura da transparência e da cultura do segredo. Parte-se do pressuposto de que a Comissão Mista de Reavaliação de Informações pode ter suas Decisões tensionadas entre a afirmação da cultura do segredo e as exigências de uma cultura da transparência. Trata-se de uma pesquisa quali-quantitativa, documental, onde se utiliza a técnica de análise de conteúdo para extrair e analisar as informações das Decisões tomadas pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações para verificar a existência de tensionamento entre a cultura do segredo e a cultura da transparência. Os procedimentos metodológicos consistiram na delimitação e análise do *corpus* da pesquisa que compreendeu a legislação de Acesso à Informação; as Decisões da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (2012-2018) e os recursos interpostos na Comissão, os respectivos órgãos/entidades e os solicitantes. Os resultados foram sistematizados em planilhas eletrônicas com o teor e a justificativa das Decisões. Conclui que a Comissão mantém regularidade nas suas reuniões, disponibilizando em *site* oficial os documentos por ela produzidos, incluindo as atas de reuniões, os documentos de Decisões, as súmulas e as resoluções produzidas, o que configura ações de transparência ativa. Constatou também que a obrigatoriedade de identificação dos solicitantes pode colocar em risco o direito à privacidade, configurando-se, em determinados casos, como um obstáculo para o acesso à informação e como discriminação. Constatou, ainda, casos em que as justificativas de manutenção do sigilo expressas nas Decisões deixam margem a dúvidas quanto ao compromisso da Comissão com a transparência e que a atuação da Comissão demonstra uma grande aderência às Decisões dos órgãos públicos e uma resistência em modificá-las.

Palavras-chave: Lei de acesso à informação. Direito de acesso à informação. Transparência pública governamental. Informação pública. Comissão Mista de Reavaliação de Informações. Sigilo.

ABSTRACT

The Access to Information Law establishes the Mixed Commission for the Revaluation of Information as the last appeal instance, a body whose attributions are also linked to the treatment and classification of confidential information. This research analyzed the decisions of the Mixed Commission for the Revaluation of Information in the first seven years implementation of the Law on Access to Information in Brazil, from the perspective of the culture of transparency and the culture of secrecy. It starts with the assumption that the Mixed Information Re-evaluation Commission may have its decisions tensioned between the affirmation of the culture of secrecy and the demands of a culture of transparency. This is a qualitative-quantitative, documentary research, which uses the technique of content analysis to extract and analyze information from the decisions taken by the Mixed Information Re-evaluation Committee to verify the existence of tension between the culture of secrecy and the culture of transparency. The methodological procedures consisted in the delimitation and analysis of the research corpus that comprised the Access to Information legislation; the decisions of the Joint Commission for the Re-evaluation of Information (2012-2018) and the appeals filed with the Commission, the respective bodies/entities and the applicants. The results were systematized in electronic spreadsheets with the content and justification of the decisions. It concludes that the Committee maintains regularity in its meetings, making available on its official *website* the documents produced by it, including the minutes of meetings, decision documents, summaries and resolutions produced, which configures actions of active transparency. It also found that the mandatory identification of applicants can put at risk the right to privacy, configuring itself, in certain cases, as an obstacle to access to information and discrimination. It also found cases in which the justifications for maintaining confidentiality expressed in the Decisions leave room for doubt as to the Commission's commitment to transparency and that the Commission's performance demonstrates a strong adherence to the decisions of public bodies and a resistance to modifying them.

Keywords: Access to information law. Right of access to information. Public transparency. Public information. Mixed Commission for the Revaluation of Information. Secret.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Concepções Filosóficas.....	40
Figura 2 – Fonte de Dados da Pesquisa: Página Oficial dos Recursos Julgados pela CMRI	46
Figura 3 – Quantidade de pedidos recebidos em cada ano (2012-2018).....	49
Figura 4 – Decisão para a manutenção de classificação.....	51
Figura 5 – Decisões para Manutenção da classificação de documentos em 2017 e 2018.....	52
Figura 6 – Órgãos/Entidades mais solicitados (2012 – 2018) para reavaliação de informações	54
Figura 7 – Solicitantes não informados (2012-2018).....	55
Figura 8 – Solicitações realizadas por empresas ou órgão/entidade (2012 – 2018)	56
Figura 9 – Teor da Decisão (2012 – 2018)	59
Figura 10 – Justificativas apresentadas pela CMRI (2012-2018) para os teores “não conhecimento” e “desprovemento”	61
Figura 11– Teor “não conhecimento” (2012-2018)	64
Figura 12 – Casos dos teores “perda de objeto” e “perda parcial de objeto” (2012-2018)	69
Figura 13 – Justificativas identificadas nas Decisões em 2012.	75
Figura 14 – Tipos de Justificativas identificadas nas Decisões em 2013	81
Figura 15 – Justificativas identificadas nas Decisões em 2014	90
Figura 16 – Indicação de Fuga do Escopo da LAI em 2014.....	94
Figura 17– Justificativas identificadas nas Decisões em 2015	100
Figura 18 – Justificativas identificadas nas Decisões em 2016	108
Figura 19 – Justificativas identificadas nas Decisões em 2017	119
Figura 20 – Justificativas identificadas nas Decisões em 2018	125

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Legislação de acesso à informação e as comissões de acesso/[Re]avaliação de Documentos/informações.....	30
Quadro 2 – Legislação com a denominação e principais objetivos da CAAIS e da CMRI	33
Quadro 3 – Relação entre os objetivos específicos, método, fonte dos dados, técnicas de coleta e de análise de dados.....	42
Quadro 4 – Legislação que versa sobre as Comissões de Acesso/[Re]avaliação de Documentos/informações (1997-2019).....	44
Quadro 5 – Análise preliminar dos relatórios de Decisões.....	47
Quadro 6 – Decisões com indício de adesão à cultura do segredo referentes ao teor “Perda de objeto” e “Perda parcial de objeto” (2014 – 2018).....	70
Quadro 7 – Decisões com indícios de adesão à cultura do segredo (2012).....	78
Quadro 8 – Decisões com indícios de adesão à cultura do segredo (2013).....	83
Quadro 9 – Decisões com indícios de adesão à cultura do segredo (2014).....	96
Quadro 10 – Decisões com indícios de adesão à cultura do segredo (2015)....	105
Quadro 11 – Decisões com indícios de adesão à cultura do segredo (2016)....	114
Quadro 12 – Decisões com indícios de adesão à cultura do segredo (2017)....	123
Quadro 13 – Decisões com indícios de adesão à cultura do segredo (2018)....	128

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Atuação da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), reuniões e documentos gerados de 2012 a 2018.....	35
Tabela 2 – Número de Decisões versus Número Único de Protocolo (NUP) de 2012 a 2018	48
Tabela 3 – Quantidade de NUPs encontrados em um mesmo documento de Decisão	50

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia-Geral da União
AN	Arquivo Nacional
ANEI	Associação Nacional de Empregados da INFRAERO
ANP	Agência Nacional de Petróleo
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
BB	Banco do Brasil
CAAIS	Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEF	Caixa Econômica Federal
CEFET/RJ	Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CI	Ciência da Informação
CMRI	Comissão Mista de Reavaliação de Informações
CODESP	Companhia Docas do Estado de São Paulo
COMAER	Comando da Aeronáutica
COMAR	Comando Aéreo Regional
CONARQ	Conselho Nacional de Arquivos
CPADS	Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos
CTPS	Carteira de Trabalho
DUDH	Declaração Universal de Direitos Humanos
e-SIC Federal	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão do Governo Federal
GRU	Guia de Recolhimento da União
GRECO	Grupo de Engenharia do Conhecimento
GSI-PR	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IF BAIANO	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano

IFB	Instituto Federal de Brasília
IFMG	Instituto Federal de Minas Gerais
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte Pessoa Física
LAI	Lei de Acesso à Informação
LAQFA	Laboratório Químico das Forças Armadas
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCIDAD	Ministério das Cidades
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MF	Ministério da Fazenda
MME	Ministério de Minas e Energia
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MS	Ministério da Saúde
NUP	Número Único de Protocolo
ONG	Organização não-governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PDP	Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo
SDH/PR	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
SINDIRECEITA	Sindicato Nacional dos Analistas-Tributários da Receita Federal
TCI	Termo de Classificação da Informação
TRCT	Termo de Rescisão do Contrato de Trabalho
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UNB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	6
1.1	Contextualização da pesquisa	6
1.2	Justificativa, definição do problema e hipótese de pesquisa	8
1.3	Objetivos da Pesquisa	11
1.3.1	Objetivo Geral	11
1.3.2	Objetivos Específicos	11
2	REFERENCIAL TEÓRICO	12
2.1	O Estado entre a cultura do segredo e a cultura da transparência	12
2.2	Democratização da informação: comunicação e informação pública no contexto brasileiro	17
3	REVISÃO DE LITERATURA	23
3.1	Transparência e Lei de acesso à informação	24
3.1.1	As comissões de acesso/[re]avaliação de documentos/informações	28
4	METODOLOGIA	40
4.1	Métodos e técnicas para coleta e análise de dados	42
5	ANÁLISE, INTERPRETAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	48
5.1	Análise anual das Decisões (2012-2018): sob a perspectiva da transparência e do sigilo	59
5.1.1	Teores e justificativas identificados em 2012.....	74
5.1.2	Teores e justificativas identificados em 2013.....	80
5.1.3	Teores e justificativas identificados em 2014.....	88
5.1.4	Teores e justificativas identificados em 2015.....	98
5.1.5	Teores e justificativas identificados em 2016.....	107
5.1.6	Teores e justificativas identificados em 2017.....	116
5.1.7	Teores e justificativas identificados em 2018.....	124

5.2. Índícios de adesão à cultura do segredo nas Decisões da CMRI (2012-2018)	129
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	135
6.1 Recomendações de pesquisa	143
7 REFERÊNCIAS	145

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização da pesquisa

Em novembro de 2011 foi sancionada a Lei nº 12.527, conhecida como Lei de acesso à informação (LAI) que teve como objetivo principal a transparência dos atos públicos e o combate à corrupção. Sua promulgação regulamentou um direito dos cidadãos já consignados na Constituição Federal de 1988, especificamente no seu art. 5º, inciso 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 (BRASIL, 1988, p. 5-6).

Esta Lei criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, solicitar e receber informações públicas dos órgãos e entidades públicas ou que recebam subvenção pública. A regra passou a ser o acesso; o sigilo, a exceção. A LAI implica o Estado brasileiro nas suas quatro dimensões federativas (federal, estadual, municipal e distrital) e no âmbito dos três Poderes, além de outros, conforme expresso em seus artigos primeiro e segundo:

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. Art. 2º 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 públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres (BRASIL, 2011).

O direito de acesso à informação “[...] abrange o maior número possível de informações para o maior número de cidadãos, seja por meio físico ou digital, reduzindo-se a restrição de acesso aos casos previstos em lei” (SOUZA, 2018, p. 398). Porém as características da cultura do segredo podem se apresentar como um dos desafios para a implementação da Lei de Acesso à Informação, assim como indicado por DaMatta (2011). De fato, em seu estudo, esse autor constata que para a implementação da LAI é importante o enfrentamento da cultura do segredo, “[...] identificada principalmente na constante preocupação com o ‘mau uso’ das informações pelo público, com a ‘má interpretação’ ou ‘descontextualização das informações’”. (DaMATTA, 2011, p. 18).

A divulgação das informações públicas deve ser realizada de forma clara e de fácil compreensão pelo público, pois, para materializar a necessidade de transparência, é “[...] indispensável uma comunicação pública que consiga falar com o cidadão e ouvi-lo”

(GERALDES; SOUSA, 2013, p. 3). Segundo Martins (2011), o direito de acesso à informação impõe duas obrigações sobre os governos: a primeira obrigação é a de publicar e disseminar informações a respeito do que os órgãos públicos estão fazendo, já a segunda obrigação é a de receber do cidadão os pedidos de acesso à informação e respondê-los.

O Decreto Federal nº 7.724, de 16 de maio de 2012, regulamentou a LAI e, com isso, a cultura do acesso passou a ser a regra e a cultura do segredo se reduziu aos “[...] casos de informações pessoais ou informações classificadas como sigilosas, na forma da lei” (SOUZA, 2018, p. 398). A LAI prevê, portanto, exceções à regra de acesso. Segundo as diretrizes estabelecidas no capítulo IV da LAI, somente informações de caráter pessoal e classificadas como sigilosas deverão ser restritas; a regra do acesso prevalece, assim como assegura, às informações classificadas¹, um tempo de guarda em sigilo, sendo 25 anos para documentos considerados ultrassecretos, 15 anos para os secretos e cinco anos para os reservados.

Para realizar uma solicitação ao Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) é imprescindível que o cidadão conheça a LAI e entenda quais são os seus direitos, pois solicitar informações classificadas com algum sigilo, de caráter pessoal ou que venham a colocar em risco a segurança da sociedade e/ou do Estado, resultará em negativa de acesso; porém, ainda que ocorra o indeferimento de acesso, o cidadão poderá solicitar um recurso, que será dirigido à autoridade hierarquicamente superior àquela que indeferiu a solicitação, caberá a essa instância a responsabilidade de analisar e verificar se o pedido deve continuar negado ou se deve ser disponibilizado para o cidadão; tais decisões são tomadas de acordo com as diretrizes estabelecidas na legislação de acesso à informação.

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 e o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, indicam que, no caso de indeferimento de acesso às informações, o recurso é enviado à autoridade hierarquicamente superior; se o acesso for negado pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União e, caso a negativa persistir, poderá ser interposto um recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI).

¹ Anteriormente à LAI, a classificação das informações sigilosas encontrava-se regulamentada pelo Decreto nº. 4.553 de 27 de dezembro de 2002 que tratava especificamente sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos no âmbito da Administração Pública Federal. No art. 7 desse decreto foram definidos os prazos de classificação, de acordo com o grau de sigilo, sendo assim, foram definidas as seguintes diretrizes: para informações ultrassecretas, o prazo máximo era de 50 anos, prorrogáveis indefinidamente; grau secreto, 30 anos; confidencial, máximo de 20 anos e o grau reservado, 10 anos (BRASIL, 2002); em seguida, pelo Decreto nº. 5.301, de 9 de dezembro de 2004 onde os prazos de sigilo eram os seguintes: ultrassecreto: máximo de trinta anos; secreto: máximo de vinte anos; confidencial: máximo de dez anos; e reservado: máximo de cinco anos. Neste último, os prazos de classificação poderiam ser prorrogados uma vez, por igual período. O Decreto nº 7.724/2012 revogou ambos.

1.2 Justificativa, definição do problema e hipótese de pesquisa

Como dito anteriormente, a LAI define como última instância recursal a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). Trata-se de um órgão colegiado composto por dez ministérios que objetiva analisar negativas de acesso; suas atribuições também estão ligadas ao tratamento e à classificação de informações sigilosas e possui a competência de estabelecer orientações normativas a fim de suprir eventuais lacunas na aplicação da legislação relacionada com o acesso à informação.

Entende-se que informações governamentais são essenciais para o exercício da democracia; sua disponibilização possibilita um diálogo claro e transparente entre o “[...] governo e a sociedade civil, permitindo um maior controle desta sobre a administração pública, objetivando o aprimoramento constante de suas ações” (FERREIRA; SANTOS; MACHADO, 2013, p. 5-6). Para Ferreira, Santos e Machado (2013), o acesso à informação pública é importante para a sociedade, pois permite que o cidadão acesse informações referentes à atuação do Estado, possibilitando o combate à corrupção, o monitoramento, a participação convicta nos processos de decisão e o auxílio para tomada de decisões.

Questões relacionadas aos fenômenos da informação, seu acesso e a sua disponibilização são vitais para o estudo da informação. A Ciência da Informação (CI) é uma disciplina propícia para o debate de tais temas. Para Araújo (2003), a característica mais importante da CI é a sua natureza interdisciplinar; a possibilidade de interação com outros campos do conhecimento contribuiu para o surgimento de novas problematizações dentro da CI, como, por exemplo: estudos a respeito de fenômenos informacionais, como questões sobre informação pública, informação como um direito fundamental, assim como estudos a respeito do direito de acesso à informação pública. Borko (1968), por sua vez, indica que a CI é uma ciência interdisciplinar que investiga as propriedades e comportamentos da informação, entre outros fatores, buscando uma melhor forma de armazenagem, recuperação e disseminação ideal desta informação.

O direito de acesso abrange o maior número possível de informações para o maior número de cidadãos, independentemente do suporte utilizado para registrar a informação (SOUZA, 2018); Duarte (2007, p. 4) indica que a informação é apenas a “[...] nascente do processo que vai desaguar na comunicação viabilizada pelo acesso, pela participação, cidadania ativa (e) diálogo”; para materializar a necessidade de transparência, é indispensável à existência

de uma comunicação pública que consiga falar com o cidadão assim como ouvi-lo (GERALDES; SOUSA, 2013).

A LAI representou um grande avanço no que diz respeito à disponibilização de informações públicas pelos entes públicos, reduzindo as restrições de acesso aos casos previstos na legislação (SOUSA, 2018). A criação da CMRI possibilitou a análise de pedidos de informação negados inicialmente. Essa Comissão atua no processo de reavaliação de pedidos; compete a ela verificar e analisar as solicitações realizadas a fim de concluir, por meio de votação entre os membros e de acordo com os parâmetros estabelecidos na legislação de acesso à informação e outras correlatas, se a solicitação pode ou não ser deferida; é responsável ainda, segundo a LAI e pelo seu Regimento, pelo tratamento, classificação e desclassificação de informações.

Assim, tendo em vista a existência dessa instância recursal, esta pesquisa propõe analisar em que medida as Decisões tomadas pela CMRI reafirmam a cultura do segredo ou reafirmam a cultura da transparência, se guindo, neste último aspecto, o que é preconizado pela LAI.

As Decisões da CMRI, nessa direção, se relacionam com questões de materialidade da informação – tais como as trabalhadas por Frohmann (2008) –,² à medida que documentam, ou seja, estabilizam e/ou atuam na permanência de enunciados num contexto institucional, gerando efeitos, sejam corroborando com a cultura da transparência ou com a cultura do segredo.

A princípio, idealmente normas e regras convencionadas e pactuadas socialmente – como é o caso das leis e, particularmente neste trabalho, da LAI – trazem potencial de orientar e estabilizar ações – instruindo trabalhos, como os realizados pela CMRI –, gerando e documentando efeitos que podem ser evidenciados e estudados segundo a permanência da documentação.

Ainda que a legislação analisada, conforme se observará em maior detalhe mais adiante, caminha para a materialidade do acesso e da transparência, isto é, a sua estabilização e permanência como regra – tendo o sigilo como exceção –, são as práticas nas instituições que permitirão sopesar o tensionamento da cultura da transparência ante a cultura do sigilo.

Sem a “materialização” das Decisões tomadas durante as reuniões da CMRI, a informação gerada seria restrita apenas às pessoas que obtiveram acesso à informação, de

² Frohmann (2008), ao debater sobre o “caráter social, material e público da informação”, aborda a relação dos estudos sobre o fenômeno da informação e os estudos de práticas sociais. Nesse sentido, o autor observa que estudar a materialidade da informação possibilita compreender o modo pelo qual a informação circula ou deixa de circular socialmente, algo relevante para, por exemplo, a realização de iniciativas de acesso à informação de interesse público, sobretudo quando este acesso é dificultado ou impedido.

maneira direta (quando ela foi criada) ou indireta (transmitida para terceiros). Ao se prescindir do acesso amplo a essa documentação, a transparência dos atos públicos seria prejudicada. A ideia de transparência, conforme preconiza a LAI, é central. Há, com ela, o interesse de permitir acesso à informação de interesse público para toda a população. A acepção, no caso, de transparência se relaciona com disponibilizar o “[...] acesso da sociedade aos movimentos do setor público” (HASWANI, 2013).

Desse modo, a ausência de publicização das Decisões tomadas pela CMRI afetaria o caráter público da informação, pois não ocorreria a circulação livre de informações para os cidadãos. Os relatórios de Decisões da Comissão – como documentos – materializam ou nomeiam a materialidade da informação expressa em ações e seus efeitos (FROHMANN, 2008). Tais documentos têm alcance público e social quando orientados pela cultura da transparência, atendendo o cidadão que busca acessar, conhecer e utilizar o que foi decidido e registrado nas reuniões da CMRI.

No âmbito desta pesquisa, entende-se que informação pública se caracteriza como um bem público, “[...] tangível ou intangível, com forma de expressão gráfica, sonora e/ou iconográfica, que consiste num patrimônio cultural de uso comum da sociedade e de propriedade das entidades/instituições públicas” (BATISTA, 2010, p. 40); a comunicação desse tipo de informação se caracteriza como comunicação pública que se ocupa, portanto, em fornecer “[...] viabilização do direito social coletivo e individual ao diálogo, à informação e expressão” (DUARTE, 2007, p. 2); nesse tipo de comunicação assume-se uma perspectiva cidadã onde são envolvidos temas de interesse coletivo, possuindo relação com as indicações de Frohmann (2008) a respeito de materialidade segundo a qual se torna possível a ligação entre a informação e as práticas públicas e sociais.

O Brasil foi o 90º país a adotar a Lei de Acesso à Informação e como nos lembra Geraldine e Sousa (2013, p.1) “[...] após uma intensa luta de jornalistas, pesquisadores, integrantes de movimentos pela democratização da comunicação, entre outros profissionais e representantes da sociedade civil unidos pela expectativa de um Estado que se comunicasse mais e melhor”. Diante do exposto, essa pesquisa adota como hipótese que a CMRI como uma instância recursal prevista na LAI, pode ter suas Decisões tensionadas entre a afirmação da cultura do segredo e as exigências de uma cultura da transparência.

À luz desta complexa relação entre segredo e transparência, espera-se contribuir com as pesquisas no campo da CI à medida que se busca a compreensão da importância da LAI como mecanismo de inclusão social e participação cidadã e a relevância de instâncias recursais como a CMRI nas tomadas de Decisões para permitir o acesso, a disseminação e a utilização de

informações de interesse público. Observe-se, contudo que o fato de a CMRI ser uma instância completamente estatal, sem representação da sociedade civil, compromete sua isonomia. Falaremos disso mais adiante.

A partir da análise das Decisões tomadas pela CMRI esperamos contribuir para o entendimento do papel da última instância recursal definida na LAI em um contexto democrático. Face ao exposto, o problema desta pesquisa pode ser formulado da seguinte maneira: as Decisões da CMRI aos recursos interpostos nessa instância recursal podem ser considerados indicadores de uma adesão à cultura da transparência ou a cultura do segredo ainda é muito presente?

A nossa hipótese, tendo em vista que a composição da CMRI, como veremos nessa dissertação, é inteiramente composta de membros de órgãos governamentais, sem a participação da sociedade civil, é de que as Decisões da CMRI traduzam um tensionamento entre a adesão à cultura da transparência e a manutenção da adesão à cultura do segredo. Tal tensionamento parece ser resultante, de um lado, das obrigações diante das contingências impostas pela LAI e, de outro, pelo fato de a CMRI, sendo totalmente estatal, atuar na permanência do sigilo, posicionando-se, prioritariamente, na defesa dos órgãos produtores/acumuladores das informações.

1.3 Objetivos da Pesquisa

1.3.1 Objetivo Geral

A pesquisa tem como objetivo geral analisar as Decisões da Comissão Mista de Reavaliações de Informações (CMRI) em relação aos recursos de acesso às informações sob a perspectiva da transparência e da cultura do segredo.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Traçar um histórico da legislação de Acesso à Informação destacando o papel de órgãos recursais como a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas (CAAIS) e a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI).
- Realizar um levantamento das Decisões da CMRI (2012-2018) para identificar a quantidade de recursos recebidos anualmente e os respectivos órgãos/entidades e os solicitantes.
- Sistematizar o teor e a justificativa das Decisões.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nessa seção iremos abordar os conceitos de segredo, transparência, direito à informação, acesso à informação, Estado e democracia.

2.1 O Estado entre a cultura do segredo e a cultura da transparência

Dentre todos os autores que se debruçaram sobre o tema do Estado, para os objetivos desta dissertação, vamos reter as reflexões de Pierre Bourdieu e de Norberto Bobbio. O Estado, de acordo com Bourdieu (2014), consiste em um conjunto de recursos específicos que permitem que os seus detentores digam o que é certo para o mundo social. Para Bourdieu (2014, p. 92), o Estado é capaz de pronunciar palavras às quais, diante da força oficial que carrega, podem ser consideradas ordens, sendo “[...] um conjunto de agentes sociais, unificados, submetidos a uma mesma soberania e não o inverso”.

Segundo o entendimento de Bobbio (2007), o Estado, antes de qualquer coisa, é uma forma de organização social que não pode ser dissociada da sociedade e, por conseguinte, das relações sociais. Ainda segundo Bourdieu (2014), o que fundamenta a constituição do Estado é a “[...] integração lógica e a integração moral do mundo social” (BOURDIEU, 2014, p. 35), possuindo um consenso fundamental a respeito dos sentidos e conflitos do mundo social.

Bobbio (2007), por sua vez, evidencia, ainda, a relação entre os conceitos de Estado e política, bem como os de política e poder, criando uma sequência lógica e complementar. Para Bourdieu (2014), o Estado é o lugar de um poder reconhecido que tem, como base, o consenso social, atribuído a uma determinada instância que se encarrega de definir o bem público.

Bourdieu (2014, p. 41) observa que o Estado é um dos “[...] princípios da ordem pública; e a ordem pública não é simplesmente a polícia e o exército, como sugere a definição Weberiana – monopólio da violência física”. Segundo o autor, a ordem pública está apoiada no consentimento. A ideia de Estado se formula de acordo com o princípio da organização do consentimento como uma forma de adesão à ordem social e aos seus princípios fundamentais; portanto, o Estado “[...] é o fundamento, não necessariamente de um consenso, mas da própria existência das trocas que levam a um dissenso” (BOURDIEU, 2014, p. 35).

“Estado” é definido lapidarmente por Bourdieu em seu livro *Homo Academicus*, de 1984, como “[...] uma instância oficial legítima, detentora do monopólio da violência simbólica”. Ainda segundo Bourdieu (2014) o Estado é o lugar onde a palavra oficial circula, ou seja, onde ocorre a circulação do regulamento, da regra, da ordem, do mandato e da

nomeação, portanto, é possível, segundo ele, ser o Estado “[...] caracterizado pelo fato de ser o lugar de um poder universalmente reconhecido” (BOURDIEU, 2014, p.171).

Complementarmente, Bobbio (2017) destaca ser de fundamental importância que todas as decisões e os atos dos governantes devam ser de conhecimento público, ou seja, acessível ao povo. Quanto à democracia, Bobbio (2007, p. 135), destaca que o termo sempre foi “[...] empregado para designar uma das formas de governo, ou melhor, um dos diversos modos com que pode ser exercido o poder político”; a democracia é um regime no qual se presume que indivíduos ou grupos se contraponham apresentando diferentes pretensões e reivindicações.

A exigência de acesso às informações como um componente essencial do regime democrático é enfatizada por Moisés (2008):

1) o direito dos cidadãos escolherem governos por meio de eleições com a participação de todos os membros adultos da comunidade política; 2) eleições regulares, livres, competitivas e abertas; 3) liberdade de expressão, reunião e organização, em especial, de partidos políticos para competir pelo poder; e 4) acesso a fontes alternativas de informação sobre a ação de governos e a política em geral (MOISÉS, 2008, p. 13-14).

O conceito de democracia integra, portanto, um sistema de conceitos, que constitui a teoria das formas de governo (BOBBIO, 2007). Em relação ao tema do segredo, o marco histórico do início do segredo nos Estados se encontra na necessidade dos monarcas absolutistas em proteger o poder já pertencente a eles ou que ainda será adquirido. Conforme argumentado por Romão (2005 *apud* BENTO, 2014, p. 3) “[...] todo o segredo político é, em certo sentido, um ‘segredo de Estado’, porque visa, em última análise, proteger o poder ou adquirir o poder”. Entende-se, nessa citação, que o Estado considera a informação uma forma de poder. Segundo esse entendimento, disponibilizar essas informações para a sociedade é de certo modo um risco. Esse raciocínio foi abordado criticamente por Geraldine e Sousa (2013) quando as autoras argumentam que:

[...] não se trata meramente de silêncio, de um Estado que recusa a falar, mas de um estado que considera a informação uma forma de poder a ser compartilhada pelos mais próximos e a ser negada ao conjunto da população. Um estado cujo ideal é ser opaco, permitindo apenas vislumbres de informação para agradar os amigos e mobilizar o conjunto da sociedade, fechando-se em outros aspectos (GERALDES; SOUSA, 2013, p. 3).

Tradicionalmente, a diplomacia era uma atividade sigilosa, uma vez que “[...] emanava do poder pessoal de soberanos absolutistas que não prestavam contas aos seus súditos da sua ação e da de seus agentes” (LAFER, 1991, p. 36). Nesse contexto, o segredo poderia ser facilmente entendido como um instrumento normal do exercício do poder, pois os “[...] governantes adotavam como perspectiva, tida como legítima, a preocupação com a manutenção

do seu poder e a necessidade de se defenderem de inimigos internos e externos” (LAFER, 1991, p. 36), entende-se que a legitimação do sigilo se dava com base na premissa de que a divulgação de informações na verdade apresentava riscos para o Estado e a sociedade.

A maioria das restrições são, de acordo com Rodrigues (1991, p.10), baseadas nos princípios da segurança – comumente relacionada com a matéria militar, diplomática e a própria política nacional – ou com “[...] qualquer assunto considerado pelo governo como contrário ao interesse nacional”. Para Souza (2018, p. 396-397), a cultura do silêncio parte do princípio de que o cidadão só pode ter acesso a assuntos de seu “[...] interesse pessoal, pois o despreparo no manuseio e a possibilidade concreta de uso indevido por grupos de interesse podem gerar muitos problemas para a própria sociedade”, ou seja, reafirma a ideia de que o acesso livre a assuntos produzidos pelo Estado é, na verdade, um risco para a sociedade legitimando o sigilo como um bem prestado pelo estado para/com os cidadãos.

Tal afirmação funda-se na premissa da teoria da “razão de Estado”, que, em termos históricos, dará “[...] sustentação a inserção do segredo na órbita estatal, como forma justificada de manter a segurança interna do Estado, do que na verdade é uma maneira de se perpetuar no poder” (BENTO, 2014, p. 4); essa teoria dava ao “[...] soberano o privilégio de se colocar acima do direito comum no interesse do bem público” (LAFER, 1991, p. 36).

Rodrigues (1991, p.10) indica que existem sim restrições inevitáveis, assim como existe “[...] uma tendência para exagerar o prazo necessário para a conservação secreta do documento”. Complementarmente a essa teoria, conforme afirma Weichert (2008), o Estado tem o ônus de demonstrar que o segredo pode ser indispensável para prevenir graves prejuízos ao interesse coletivo, mas um contraponto válido e limitador a essa ideia é o fato de que o Estado não pode, de modo algum, transformar supostos riscos em fundamento para a omissão de documentos.

Geraldes e Reis (2012, p. 6) afirmam que a cultura do segredo é “[...] pautada pelo princípio que a circulação de informação oferece riscos”; com isso, pode-se afirmar que essa cultura possui como característica básica o pretexto de que a retenção de informações na verdade é um meio de proteção social e, deste modo, é um bem prestado pelo Estado. Segundo Arendt (1989), o verdadeiro poder só começa a partir do momento em que se inicia o segredo.

A “cultura do sigilo” é definida por Alves (2012 apud AGUIAR, 2018, p.12) como “[...] o meio de se perpetuar a gestão fundada no binômio informação-poder, valorando-se uma relação diretamente proporcional desses dois pesos”. De acordo com a premissa dessa tese, a disseminação de informações para a sociedade é capaz de provocar o enfraquecimento do poder do Estado. Ferreira (1993) faz um jogo com as palavras “mostrar” e “ocultar”, que pode ser

muito bem associado às premissas da cultura do segredo. O autor indica, como uma das características do Estado, a tendência de ele – o Estado – mostrar ocultando e afirmar negando. Conforme argumenta Rodrigues (1991, p. 12), a política do sigilo não é esclarecida; ela revela o “[...] temor de ver censurada uma má administração”, dessa forma, qualquer sigilo excessivo da parte do governo é incompatível com a ideia de democracia, especialmente porque o Estado é uma das principais fontes de informação necessárias à crítica por parte dos cidadãos.

Em contraponto a essa cultura do segredo existe a cultura da transparência, entendendo-se “[...] que a informação pertence ao cidadão e que cabe ao Estado provê-la de forma tempestiva e eficaz às demandas da sociedade” (GERALDES; REIS, 2012, p. 6). Nessa direção, a transparência, “[...] teria como objetivo principal informar os cidadãos sobre os atos governamentais, bem como implicá-los na vigilância e controle das decisões” (RODRIGUES, 2013, p. 423). O que está em jogo, de acordo com Speck (2002), é uma nova cultura de respeito aos direitos civis e de abertura administrativa. Segundo o autor, somente uma prática de transparência pode trazer à luz os benefícios constitucionais. DaMatta (2011), por sua vez, indica a presença de um movimento em curso e em prol da abertura e conscientização sobre a importância da transparência administrativa no país.

A cultura da transparência representa um novo paradigma em substituição à cultura do sigilo. Como observado por Blanchet e Azoia (2017, p. 157-158) essa ampliação no acesso às informações “[...] conduz a um impacto social significativo, pois a transparência e o consequente controle dos atos governamentais representa elemento essencial ao exercício da democracia.”.

Mesmo que a transparência limite o sigilo, alguns atores têm grande interesse em mantê-lo, como indicado por Michener, Contreras e Niskier (2018, p. 613), pois, “[...] políticos estaduais e municipais majoritariamente valorizam a opacidade em detrimento da transparência”. Igualmente, para Rodrigues (1991), é importante ressaltar que uma das características da cultura do segredo é esconder e sonegar os documentos, independentemente do tempo que já tenha decorrido.

A transparência, em detrimento de uma cultura do segredo, de acordo com Blanchet e Azoia (2017), se tornou um dos pilares da democracia. A democracia moderna nasceu, de acordo com Barros (2008, p.43), com o objetivo de “[...] eliminar para sempre das sociedades humanas a invisibilidade do poder estatal e dar vida a um regime político cujas ações deveriam ser desenvolvidas publicamente aos olhos da sociedade”. Partindo desse princípio e de acordo com as perspectivas de Bobbio (2017) em sua obra “O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo”, a democracia consiste na afirmação do governo do “poder visível”.

A noção de transparência está incorporada atualmente como uma premissa para o bom funcionamento da Administração pública. Para Rodrigues (2013, p. 423), a transparência remete a uma “[...] prática e a um conjunto de dispositivos que permitiriam um controle mais efetivo dos atos do governo, bem como a sua compreensão pela sociedade, indo ao encontro, idealmente, do conceito de democracia”. Segundo Martins (2011, p. 234), “[...] regimes fechados em que seus líderes se sentem donos da informação, tendem a excluir a sociedade do cenário político, criando um clima de ceticismo, descrédito e indiferença à estrutura do Estado”, algo que permite o entendimento de que “[...] quanto mais luz sobre as atividades estatais, menos corrupção. Nas palavras de Weichert (2008, p. 25), quanto mais “[...] transparência, mais democracia. Quanto mais informações, menos violência”.

Sobre a transparência dos atos dos governos, Bobbio (2017, p. 52-53) indica que uma das razões da superioridade da democracia diante dos Estados absolutos é que este “funda-se na convicção de que o governo democrático poderia finalmente dar vida à transparência do poder, ao ‘poder sem máscara’”.

A construção da cidadania e a consolidação da democracia, segundo Weichert (2008, p. 25) dependem diretamente da “[...] transparência nos assuntos públicos, da publicidade, em suma, do acesso do titular do poder estatal a todos os documentos e informações que formam o acervo histórico de um País”. A política de sigilo ou de acesso reduzido não só impede o exame honesto e sério das produções do Estado como pode ser considerada “[...] uma política antinacional” (RODRIGUES, 1991, p.13), visto que impede não só a cidadania, como também a própria democracia.

Um dos princípios fundamentais do Estado constitucional é a afirmação de que o caráter público é a regra, o segredo se tornou a exceção, porém, trata-se de uma “[...] exceção que não deve fazer a regra valer menos, já que o segredo é justificável apenas se limitando no tempo, não diferindo nesse aspecto de todas as medidas de exceção” (BOBBIO 2017, p. 138).

É importante que haja, para a existência do Estado, elementos integrativos com os cidadãos, sendo a visibilidade uma das “[...] fontes essenciais do caráter público desse Estado tão enfaticamente prometido” (BARROS, 2008, p.43). É o Estado o principal responsável pela prestação de informações à sociedade, à medida que é no âmbito do Poder Público que o dever de transparência “[...] assume o relevo antes apontado, como um pressuposto indispensável para a construção de uma sociedade democrática, fundada na cidadania e no respeito aos direitos humanos” (WEICHERT, 2008, p.27).

Bastos e Araújo (1991) indicam que os movimentos constitucionalistas que influíram nas modernas constituições políticas não apenas procuraram resguardar os direitos individuais,

como também influenciaram diretamente na organização documental como uma das formas de se garantir esses direitos e viabilizar o acesso do cidadão aos documentos públicos. É fundamental entender que o acesso à informação é o “[...] mecanismo de consolidação do paradigma constitucional democrático de 1988, meio efetivo do exercício da cidadania e da possibilidade do combate à corrupção” (BENTO, 2014, p.2). Tal garantia constitucional acabou sendo elevada ao *status* de direito fundamental, tornando o sigilo, o segredo e a omissão práticas incompatíveis com a ideia de um Estado constitucional democrático (WEICHERT, 2008).

2.2 Democratização da informação: comunicação e informação pública no contexto brasileiro

Para Bobbio (2017), a democracia surgiu sob a “[...] perspectiva de eliminar para sempre das sociedades humanas o poder invisível e de dar vida a um governo cujas ações deveriam ser desenvolvidas publicamente” (BOBBIO, 2017, p. 54). Assim, de acordo com as argumentações expostas na seção anterior e de acordo com Jardim (1999a), pode-se dizer que existe um consenso nas teorias da democracia a respeito do papel fundamental da transparência na gestão do Estado.

É preciso, portanto, levar em consideração a crescente importância da questão informacional na sociedade contemporânea, assim como o papel do Estado como um “[...] gestor das informações públicas, as exigências de transparência, assim como a fundamental importância do acesso à informação para o processo de participação democrática” (SPECK, 2002, p. 378).

A dimensão pública da informação produzida pelo Estado é apresentada em contraponto à ideia do privado e do segredo. Nesse sentido, Batista (2010b, p. 226) indica que, a “[...] atual luta por direito à informação, além de pleitear o acesso público, é também uma reivindicação contra o segredo de Estado, nos casos em que a informação não tem o status de sigilo”. Para Brandão (2007, p. 18) o modo como o Estado democrático está sendo configurado, desarmou a dicotomia existente entre público e privado, sendo que de um lado, tinha-se o Estado compreendido com a esfera pública, detentor do “[...] poder político e que era o guardião do interesse público e, de outro lado, o mercado identificado com o setor privado, com o poder econômico e com os interesses empresariais”.

O acesso à informação pública é compreendido atualmente como um direito fundamental (BATISTA, 2012). Costa (2006) indica que é no espaço público que se situa o local ideal para a troca de informações e o debate capaz de alimentar a sociedade e a cidadania.

Vivemos em um regime democrático que possui entre seus princípios a garantia dos direitos de opinião, de expressão das próprias opiniões e de acesso às informações.

Batista (2010b, p. 225) indica que além da “[...] legalidade e da legitimidade, o direito de acesso à informação pública também traz implicações práticas sobre o que se entende por informação pública e qual tipo de acesso se está pleiteando”. O acesso à informação coloca o cidadão “[...] em pé de igualdade com a administração pública (revelando) parte da força democratizadora da transparência e da publicidade” (RODRIGUES, 2014, p. 94). O princípio de que a igualdade política pressupõe que os cidadãos estejam todos igualmente qualificados para participar das decisões, desde que tenham iguais oportunidades de aprender sobre as questões, é indicado por Dahl (2001). Para esse autor, somente quando todos os cidadãos estão igualmente qualificados é possível governar democraticamente. Segundo Batista (2010a), a administração pública é responsável por produzir a informação pública e essa informação é, de acordo com o autor,

[...] um bem público, tangível ou intangível, com forma de expressão gráfica, sonora e/ou iconográfica, que consiste num patrimônio cultural de uso comum da sociedade e de propriedade das entidades/instituições públicas da administração centralizada, das autarquias e das fundações públicas (BATISTA, 2010a, p. 40).

O local propício para a produção e disseminação de informações públicas é o “espaço público”. Costa (2006, p. 30) indica que existem várias definições para esse termo. Trata-se, de acordo com o autor, de um tema central para a democracia moderna, onde se entende basicamente o espaço público como o que é “de todos e para todos”; ou, “[...] numa definição mais precisa, é o espaço situado entre o poder público (governo e entidades estatais e paraestatais) e o espaço privado (do lar, da família e das atividades econômicas privadas)”. Batista (2010a) afirma que os avanços democráticos e tecnológicos levaram a um reconhecimento da informação pública como um direito humano, afirmação que contraria a ideia de que os órgãos públicos devem controlar e deter as informações produzidas/acumuladas por eles.

A questão da transparência e do acesso à informação produzida e disponibilizada pelo Estado envolve, portanto, o controle do fluxo, por parte do Estado assim como por parte da sociedade (BATISTA, 2010b). Entende-se que as crescentes exigências e demandas por transparência são incompatíveis com organizações pouco comunicativas, ou seja, que são orientadas pelo princípio de controle dos processos informacionais internos. Speck (2002, p.381) indica que “[...] para poder viabilizar um controle externo eficiente, é preciso, também, uma cultura administrativa interativa aberta e transparente”. Duarte (2007, p. 4) afirma que a

informação é apenas a “[...] nascente do processo que vai desaguar na comunicação viabilizada pelo acesso, pela participação, cidadania ativa (e) diálogo”. A dinâmica da participação tende a fortalecer a relação da sociedade com o Estado.

A cultura do sigilo tem, como causa direta, a desconfiança e o questionamento por parte dos governantes, fatores que afetam a própria integridade democrática, e que podem ser manifestadas por inúmeras deficiências e fragilidades, como, por exemplo, a corrupção. Desse modo, somente a “[...] superação desta cultura em nome de uma nova – a transparência – permitirá caminhar no sentido de superação desse quadro de desconfiança sobre o qual se encontra atualmente a Administração Pública.” (BLANCHET; AZOIA, 2017, p. 158).

O acesso à informação, nessa perspectiva, “[...] dá aos cidadãos controle democrático sobre o trabalho das autoridades, facilitando a descoberta de diferentes formas de irregularidades, atos ilegais e corrupção” (RODRIGUES, 2014, p. 94). A corrupção compromete diretamente o desenvolvimento de um país ao extraviar recursos públicos para grupos privados, por exemplo.

O acesso à informação não é um direito individual como nos lembra Weichert (2008). Esse autor defende que esse direito é composto também por uma dimensão coletiva, pois a sociedade tem interesse direto, não só em conhecer, como em divulgar informações de interesse geral. Sendo assim, para Batista (2010a, p. 40) quando acessível à sociedade, “[...] a informação pública tem o poder de afetar elementos do ambiente, reconfigurando a estrutura social”. Para Gomes (2018), a informação é muito importante para a qualificação da vida pública, atua como um instrumento para que o cidadão se torne capaz de fazer escolhas eleitorais

[...] consequentes e coerentes, para o acompanhamento e, eventualmente, a tomada de decisões sobre normas ou políticas públicas por parte da sociedade, para que o público monitore decisões comportamentos e processos conduzidos nas instituições do Estado (GOMES, 2018, p. 340).

Martins (2011) indica que todos os dados e registros mantidos por um organismo público consistem em informação pública, não importando o suporte, a fonte ou a data de criação do documento, afirmação sustentada também por Jardim (2012, p. 5) que afirma que toda informação “[...] produzida ou acumulada pelo Governo no decorrer da administração do Estado é de natureza pública, embora não seja eventualmente de acesso irrestrito, por força de restrições legais”.

Assim, segundo Guazina (2015, p. 8), o caráter público de um governo democrático obriga uma maior visibilidade dos “[...] atos administrativos dos chefes do governo. Todos os atos devem ser feitos ‘à luz do dia’, para serem de conhecimento do público e, portanto, transparentes – o que é o contrário de um governo despótico ou autoritário”. Blanchet e Azoia

(2017, p. 175) afirmam que o sigilo da informação pública foi por um longo período exercício constante na Administração Pública, sendo, portanto, o “[...] responsável por manter práticas corruptas de elites e políticos encobertas em muitos países”.

A Constituição Federal Brasileira, como apresentado anteriormente, garante ao cidadão, no seu art. 5º, inciso XXXIII, o acesso a qualquer informação produzida ou custodiada pelo Estado, em outras palavras, a cultura do acesso passou a ser a regra, e a cultura do segredo se reduz aos casos de informações pessoais ou informações classificadas como sigilosas, de acordo com disposições da legislação de acesso (SOUZA, 2018). Para Martins (2011, p. 241) o princípio da publicidade “[...] rege a atuação governamental e diz respeito à obrigação de levar ao conhecimento público todos os atos, contratos ou instrumentos jurídicos realizados pela administração pública”.

De acordo com a Constituição Federal, mais especificamente no art. 5º inciso X, a publicidade deve respeitar informações relacionadas à intimidade, vida privada, honra e imagem de pessoas (BRASIL, 1988). Para Rodrigues (2014, p. 91) uma “[...] sábia estrutura política de governo exige informação abundante, rápida e verdadeira do que se está passando no Estado, bem como franca e livre discussão dos problemas públicos”. Porém comunicação não se reduz à informação. Segundo Duarte (2007, p. 4) é um “[...] processo circular, permanente, de troca de informações e de mútua influência”, indica-se que a troca constante de informações caracteriza o processo de comunicação.

Quando em relação com o poder público o acesso livre e transparente é capaz de proteger o cidadão de intromissões indevidas e atos arbitrários por parte dos governos, assim como “[...] é condição para a participação do cidadão e dos grupos organizados da sociedade nos processos políticos e na gestão da coisa pública e, portanto, para uma democracia mais efetiva” (SPECK, 2002, p. 377). Batista (2010a) indica que para que a sociedade possa participar democraticamente dos negócios públicos, é preciso que ela tenha o direito de acesso à informação pública e é fundamental a compreensão dessa informação. O Estado necessita da participação popular para a tomada de decisão a respeito das melhores políticas, enquanto que, para a visualização, as informações devem ser de fácil acesso e compreensão (AGUIAR, 2018). A apresentação clara e transparente é fundamental para que a sociedade possa “[...] cobrar resultados e criticar omissões de seus governantes e representantes políticos” (SPECK, 2002, p. 381).

Blanchet e Azoia (2017) afirmam que existe grande desconfiança, em razão de uma cultura do sigilo, que ainda paira sobre a sociedade brasileira e que é fundamental a efetivação da transparência na Administração Pública. Entende-se, portanto, que o conceito de

comunicação pública parte das relações entre governo e sociedade. Matos (2006) indica que uma das possíveis abordagens desse tipo de comunicação é ser entendida como um serviço público. Escobar (2005) defende que um meio de comunicação é considerado mais democrático na medida em que é acessível a um grande número de pessoas; de acordo com Speck (2002) só a criação de canais de comunicação entre o poder público e a população pode promover uma relação de confiança entre ambos, o que é fundamental para se adquirir avanços no sentido de uma gestão transparente.

O Serviço de Informação ao Cidadão, também conhecido como SIC, embora materialize e facilite o “[...] exercício de um direito fundamental que hibernava desde a promulgação da Constituição da República de 1988, tal instrumento assumiu plenitude operativa (apenas) a partir da Lei nº 12.527” (SOUZA, 2018, p. 396). O direito de acesso à informação é um direito fundamental, que possui como princípio básico o direito a conhecer informações de interesse particular ou geral. Assim, “[...] o Estado e seus agentes têm o correlato dever público de informar a verdade, independentemente de requerimento de quem quer que seja.” (WEICHERT, 2008, p.25).

Mesmo existindo discordâncias entre os cidadãos e o Estado, é o acesso à informação – como o fruto de uma concepção de transparência – que possibilita o controle social e participativo de todos os cidadãos, porém, o mero cumprimento do dever de “[...] comunicação por parte da Administração Pública não basta à efetivação da publicidade, uma vez que esta concepção busca alcançar efetivamente o cidadão e não apenas fazer uso de meios como editais e diários oficiais.” (BLANCHET; AZOIA, 2017, p. 159).

A comunicação pública tem como foco principal o interesse público, que, de acordo com Costa (2006, p. 22), é muito maior do que o “[...] interesse da administração pública nas suas diversas necessidades de comunicação, como também é muito maior do que o interesse privado”. A comunicação pública, portanto, vai além da “[...] divulgação dos atos de um governo, pois também quer ouvir a sociedade e interagir com ela.” (GERALDES; SOUSA, 2013, p. 3).

A comunicação pública consiste basicamente na troca e compartilhamento de informações de utilidade pública ou de compromissos de interesses gerais. De acordo com Zémor (2009, p. 189), essa comunicação contribui para a conservação dos laços sociais; a responsabilidade disso compete às instituições públicas, ou seja, às “[...] administrações do Estado, aos serviços das coletividades territoriais, aos estabelecimentos, empresas, organismos encarregados de cumprir uma missão de interesse coletivo”.

Sabe-se, de acordo com Duarte (2007), que a comunicação é a energia que dá vida às organizações e, por isso, administrá-la é essencial. No ambiente de interesse público a comunicação está relacionada ao atendimento ao direito do cidadão e a viabilização das demandas coletivas; trata-se de uma forma “[...] legítima de um governo prestar contas e levar ao conhecimento da opinião pública os projetos, ações, atividades e políticas que realiza e que são de interesse público” (BRANDÃO, 2007, p. 3). Blanchet e Azoia (2017) indicam que a publicidade e a comunicação das ações da Administração Pública se tornaram com o tempo pressupostos de legitimidade do Estado.

A Comunicação Pública “[...] ocupa-se da viabilização do direito social coletivo e individual ao diálogo, à informação e expressão. Assim, fazer comunicação pública é assumir a perspectiva cidadã na comunicação envolvendo temas de interesse coletivo” (DUARTE, 2007, p.2); é um “[...] processo de comunicação construído e mantido pelo Estado, tendo em vista o desenvolvimento do país e de sua população” (BRANDÃO, 2007, p. 2).

O campo da comunicação pública inclui tudo que diga respeito ao “[...] aparato estatal, às ações governamentais, partidos políticos, terceiro setor e, em certas circunstâncias, às ações privadas” (DUARTE, 2007, p.3); a Lei de Acesso à Informação se aplica para os três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive aos Tribunais de Conta e Ministério Público; as entidades privadas sem fins lucrativos também são obrigadas a dar publicidade a informações.

Existem relações entre a Lei de Acesso à Informação e a comunicação pública. Essa relação pode ser de duas naturezas. De acordo com Geraldês e Sousa (2013), a primeira relação entre elas consiste na

[...] admissão de que sem transparência não se consegue efetivar esse tipo de comunicação. A segunda é a constatação de que essa comunicação não é dada, mas construída com subsídios da sociedade, e a LAI pode incentivar e facilitar essa participação. Portanto, estudar a LAI pode ser, também, estudar os limites e possibilidades da comunicação pública (GERALDES; SOUSA, 2013, p. 4).

Uma sociedade dotada de livre acesso à informação e esclarecida “[...] sobre todos os fatos e operações da administração, em condições iguais, goza de muito maior capacidade de escolha do que uma sociedade sujeita à ignorância e ao segredo oficial” (RODRIGUES, 2014, p. 96); não há, portanto, como reivindicar uma verdadeira democracia, sem que a sociedade tenha pleno conhecimento do que o Estado está fazendo ou deixando de fazer em nome dela (BARROS, 2008).

3 REVISÃO DE LITERATURA

Existe uma quantidade expressiva de trabalhos que versam sobre a temática do acesso à informação, porém a maior parte dessas pesquisas buscam apresentar tal tema como um direito fundamental constitucionalmente estabelecido e costumam pontuar de forma mais abrangente os temas que circundam o tópico. A fundamentação da presente pesquisa também parte do princípio constitucional, mas objetiva analisar um aspecto pouco estudado, no caso se as Decisões tomadas pela Comissão Mista de Reavaliações de Informações (CMRI) afirmam a cultura do segredo ou se suas Decisões reafirmam a cultura da transparência em um Estado democrático.

A revisão de literatura acerca do tema central da pesquisa demonstrou que, de fato, são poucos os estudos que tratam especificamente das Comissões de Acesso/Avaliação de documentos sigilosos. Nesse sentido, destacamos os trabalhos mais próximos que versam sobre questões como o acesso e o sigilo de informações públicas na Ciência da Informação.

Como dito anteriormente, entre as pesquisas cujos temas se aproximam do objeto do presente trabalho destacamos a dissertação de mestrado de Hott (2005), intitulada *O Acesso aos documentos sigilosos: um estudo das comissões permanentes de avaliação e acesso nos arquivos brasileiros*, que estudou o processo de criação das Comissões Permanentes de Avaliação e as Comissões Permanentes de Acesso/Avaliação de Documentos Sigilosos na legislação brasileira, demonstrando, portanto, “[...] se elas foram instaladas de fato nos arquivos e, em caso positivo, mostrar a sua criação, instalação e funcionamento nessas instituições ou, se não existirem, quais os mecanismos de acesso” (HOTT, 2005, p. 35). Em artigo publicado em 2011, intitulado *Legislação de Acesso aos Arquivos no Brasil: um terreno de disputas políticas pela memória e pela história*, Rodrigues (2011), historicizou e contextualizou de forma “[...] diacrônica, as diferentes legislações brasileiras relacionadas ao acesso aos arquivos, desde a ditadura militar de 1964 até o projeto de lei de acesso enviado ao Congresso Nacional, pelo presidente da República, em maio de 2009” (RODRIGUES, 2011, p. 258). Nesse artigo, a autora mostra a persistência da ideia de sigilo na elaboração das leis de acesso, até a promulgação da LAI.

Ainda no formato de artigo, Hott e Rodrigues publicaram, em 2017, *O Acesso aos Arquivos Sigilosos no Brasil: do acesso restrito à instância recursal*. Nesse artigo, as autoras acompanham a evolução da legislação de acesso aos arquivos no que concerne aos “[...] dispositivos que foram sendo introduzidos como forma de disciplinar o acesso aos documentos de natureza sigilosa, analisando quais foram, de fato, as mudanças, quanto a esse aspecto, entre

a legislação anterior e a lei de acesso à informação, atualizando estudo anterior sobre o tema” (HOTT; RODRIGUES, 2017).

Indica-se, também, a tese de doutorado defendida por Barros (2017), intitulada *A Lei Brasileira de Acesso à Informação: Uma análise da sua construção, do contexto nacional ao contexto político oligárquico do estado do Maranhão (2009-2014)*, cujo objetivo foi “[...] analisar o contexto nacional de construção da lei brasileira de acesso à informação e as suas particularidades no contexto político oligárquico do estado do Maranhão (2009-2014)” (BARROS, 2017, p. 22). Destaca-se que essa pesquisa descreveu e analisou o processo de implementação da LAI no plano nacional identificando os seus principais atores, assim como descrevendo o contexto político do Estado do Maranhão; analisou, igualmente, os discursos dos parlamentares maranhenses e da mídia em relação ao processo de debate, votação e divulgação da LAI (BARROS, 2017).

Assim, o diferencial da nossa pesquisa, quando comparado aos trabalhos citados acima, é que o nosso objetivo central é analisar as Decisões tomadas pela CMRI acerca das solicitações de reavaliação de pedidos de acesso às informações. De certa maneira, daremos continuidade ao tema das instâncias recursais no âmbito da LAI, aprofundando essas pesquisas uma vez que se pretende avaliar se o resultado das reavaliações de sigilo prima ou não pela transparência. Nesse sentido, é importante ressaltar que tal afirmação foi indicada por Hott e Rodrigues (2017) como algo que, na época, ainda não podia/havia sido explorado.

Sendo assim, é possível constatar que os trabalhos citados convergem com os objetivos desta pesquisa, ou seja, embora não tenham como foco a CMRI sob a perspectiva da transparência e da cultura do segredo, eles nos propiciam reflexões importantes acerca do tema estudado. Na seção seguinte, vamos apresentar os conceitos fundamentais de interesse para os objetivos da pesquisa.

3.1 Transparência e Lei de acesso à informação

Já se passaram dez anos desde a promulgação da Lei de Acesso à Informação (LAI) no Brasil. Essa lei revolucionou e afirmou o direito dos cidadãos em ter conhecimento das ações do Estado, obrigando a disponibilização das informações para os cidadãos de forma ativa ou passiva. A fundamentação teórica dessa pesquisa constatou uma crescente produção de trabalhos acerca do tema. A fim de evitar repetições será realizada uma síntese desses trabalhos, apresentando-se, a seguir, um breve histórico sobre o acesso à informação e as comissões de acesso/[re]avaliação de documentos/informações.

As reformas administrativas que ocorreram nos últimos tempos evidenciam, de acordo com Speck (2002, p. 379), uma nova compreensão sobre a gestão pública, assim como passou-se a reconhecer a importância de uma gestão consciente dos fluxos de informação. Em decorrência disso tornou-se cada vez mais evidente que os órgãos públicos não podem mais se limitar “[...] a reagir – de forma passiva – às demandas de informação, mas precisam assumir uma postura pró-ativa [sic], considerando a gerência e a disponibilização de informações uma função essencial do serviço público”.

A transparência na administração pública, segundo Eirão, Silva e Cavalcante (2014, p. 46), consiste em uma “[...] ideia e prática de caráter recente”; a Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009, alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere à questão da transparência da gestão fiscal. Essa lei inovou ao determinar a disponibilização de informações a respeito da execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Conforme definido pela lei e de acordo com o inciso II do parágrafo único do art. 48, todos os órgãos possuem a obrigação de liberar 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.” (BRASIL, 2009). Mais do que adequações de alguns canais de comunicação direta com o público, essa lei “[...] representou uma alteração radical na concepção do que é informação pública, na cultura de transparência do Estado e na conscientização do servidor público quanto ao compartilhamento de informações.” (LIMA et al., 2014, p. 2).

As informações precisam estar disponíveis na rede mundial de computadores, não sendo obrigatória a implementação de um Portal da Transparência; contudo, é mais prático concentrar as informações em um só local visando de certo modo à facilidade na recuperação da informação por parte do cidadão, tendo em vista que a “[...] crença nas instituições públicas depende de sua transparência.” (MARTINS, 2011, p. 234). A transparência, além do seu caráter democrático, torna melhor a gestão pública (SOUZA, 2018); Guazina (2015, p. 4) afirma que a desconfiança está entre os valores mais característicos da cultura política no país, juntamente com o “[...] autoritarismo, a personalização da política, a insatisfação com o governo e o clientelismo, entre outros”.

Sob o ponto de vista internacional, a questão do direito à informação foi objeto de várias leis, recomendações e pactos. Jardim (1999c) indica que esse é um direito estabelecido desde 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, sendo essa a investida mais conhecida e antiga em prol do acesso à informação como um direito fundamental. Rodrigues

(2013, p. 429) indica que no artigo 19 dessa declaração foi estabelecida a “[...] garantia que todos têm direito de buscar, de receber e de divulgar informações e ideias por quaisquer meios”.

Dahl (2001, p. 49) evidencia a necessidade da criação de um conjunto de regras e princípios capazes de determinar como serão tomadas as decisões da associação, sendo necessário também que a associação esteja de acordo com um princípio elementar: “[...] todos os membros deverão ser tratados (sob a constituição) como se estivessem igualmente qualificados para participar do processo de tomar decisões sobre a política que a associação seguirá”.

A transparência como modalidade de comunicação entre o Estado e seus cidadãos, de acordo com Rodrigues (2013, p.424), não era aplicada na Administração pública brasileira até o final dos anos 1980, ou seja, com a promulgação da “[...] Constituição Federal em 1988, resultado da redemocratização do País após duas décadas de regime militar (1964-1985), foram estabelecidas as bases legais para um novo tipo de relação do poder público com os cidadãos”.

A LAI favorece a aplicação dos princípios de direito à informação que já haviam sido estabelecidos na Constituição de 1988 como um direito fundamental; sendo assim, na Constituição Federal, mais especificamente no art. 5º inciso XXXIII, é estabelecido que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, coletivo ou geral, a não ser que a disponibilização dessa informação seja considerada imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

No art. 37, *caput* e §3º, inc. II, é estabelecido que a administração pública “[...] direta e indireta de qualquer (um) dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988, p. 36). De acordo com o que foi estabelecido no terceiro parágrafo

[...] a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (...) II — o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII (BRASIL, 1988, p. 38).

O inciso XXXIII, do art. 5º, restringe o acesso de algumas informações por medida de segurança da sociedade e do Estado, portanto, informações que possam de alguma forma ferir esta restrição possui caráter sigiloso. No art. 5º, inciso X, é estabelecido que existem exceções a publicidade, sendo, portanto, informações “[...] 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” (BRASIL, 1988, p.13).

Barros (2017, p.73) indica que a construção do direito à informação no Brasil “[...] comporta características universais, sedimentadas em determinações históricas, sociais,

econômicas e culturais. De fato, as relações tecidas com essas determinações proporcionaram a adesão do Brasil ao regime jurídico de direito à informação pública”. É importante salientar que a existência de uma “[...] cultura aberta e transparente não surge em ambientes nos quais não existe uma legislação clara referente ao acesso à informação” (SPECK, 2002, p. 382). O art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal é regulamentado pela Lei nº 12.527, que foi promulgada em 18 de novembro de 2011, denominada Lei de Acesso à Informação (LAI) e que é regulamentada pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. A Lei nº 12.527 regulamenta o direito fundamental e constitucional de acesso à informação pública e é composta por diversas diretrizes acerca de questões como o acesso e a divulgação de informações, o pedido e restrição de acesso e os recursos e as responsabilidades dos órgãos.

Essa lei criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades; a LAI refere-se ao Estado brasileiro como um todo. Conforme definido no art.1º e art. 2º da presente lei, 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. Art. 2º 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 públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres (BRASIL, 2011).

A LAI estabelece a responsabilidade dos órgãos quanto à divulgação proativa de informações como apresentado no art. 8. Os procedimentos necessários ao acesso à informação estão especificados no art. 10, sendo imprescindível a identificação do requerente durante o processo. São estabelecidos também os prazos de resposta. De acordo com ao art. 11, o órgão ou entidade pública têm o prazo de até 20 dias para o envio das respostas, prorrogáveis por mais 10 dias.

A LAI estabelece também os processos que devem ser seguidos caso, após o prazo estabelecido, o cidadão receba uma negativa de acesso. Nesse caso, deve-se seguir o que estabelecem os arts. 14 a 18 onde é informado que o solicitante pode recorrer do indeferimento de sua questão; porém, se os dados solicitados tratarem de informações classificadas como sigilosas ou de caráter pessoal, a negativa será mantida. Existem diretrizes específicas estabelecidas nos arts. 23 a 31 que indicam o que são informações classificadas como sigilosas e o que as define como de caráter pessoal. É classificado como sigiloso, de acordo com a LAI,

todo e qualquer documento que seja imprescindível para a segurança da sociedade e do estado, bem como é restrito o acesso a informações relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem.

Especificamente no art. 9 da lei é estabelecida a obrigatoriedade de se criar o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), estabelecendo como suas funções informar sobre a tramitação de documentos, assim como protocolizar requerimentos de acesso à informação e documentos; qualquer interessado pode solicitar o acesso à informação pública. Segundo a perspectiva de Hott e Rodrigues (2017, p. 7), no contexto brasileiro a Constituição Federal de 1988 “[...] oferece dispositivos fundamentais à instalação de um novo patamar jurídico para o acesso à informação governamental e o direito à transparência do Estado”, porém, como indicado anteriormente, existem limitações ao acesso, podendo ser referentes à segurança do Estado, segredos de justiça, assim como da sociedade e a própria proteção à vida privada; tais disposições encontram-se atualmente instituídas no Capítulo V da Lei nº 12.527 de 2011.

3.1.1 As comissões de acesso/[re]avaliação de documentos/informações

Entende-se, para fins de fundamentação da presente pesquisa, que é essencial para a existência da democracia o exercício do direito de liberdade, que permite a formação da opinião pública e assegure que as ações dos governantes sejam “[...] subtraídas ao funcionamento secreto da câmara de conselho, desentocadas das sedes ocultas em que procuram fugir dos olhos do público, esmiuçadas, julgadas e criticadas quando tornadas públicas.” (BOBBIO, 2007, p. 135).

Com a implementação de uma cultura da transparência em um determinado Estado, o que se tenta combater é a cultura do segredo. De acordo com DaMatta (2011, p. 21), as estratégias de implementação da LAI deviam focar no “[...] fortalecimento dos valores democráticos e na consolidação de uma cultura de abertura e confiança”. Na *Pesquisa Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro*, coordenada por DaMatta (2011) e realizada antes da implementação da LAI, tratando-se, mais especificamente do tópico da pesquisa que demonstrava o, então, “atual” tratamento da informação pública nos órgãos analisados, foi identificado que em determinados órgãos existe

[...] uma espécie de “cultura do *pendrive*”, na qual alguns funcionários se apropriam de dados e informações sob sua responsabilidade, sem os compartilhar com os colegas nem possibilitar a agregação desses insumos de conhecimento em benefício dos cidadãos interessados, o que, por sua vez, expõe os inconvenientes da falta de uma política geral para a gestão da

informação calcada em diretrizes claras e uniformes. (DAMATTA, 2011, p. 12).

Tal característica também é indicada por Blanchet e Azoia (2017, p. 158) que observam que os agentes públicos normalmente têm a “[...] errônea concepção de detenção das informações públicas como propriedade individual e é esta concepção patrimonialista que se quer combater com a implantação de uma cultura da transparência”.

A LAI tornou obrigatória a disponibilização de informações públicas nos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário –, além de municípios, estados e o Distrito Federal e de órgãos que recebem recurso público. Tem-se, como princípio, que o acesso à informação pública é um direito de todo cidadão, ou seja, as informações que os órgãos públicos detêm não podem ser retidas, mas disponibilizadas para a sociedade; parte-se da presunção, segundo De La Rue (2013, p. 9), de que “[...] todas as informações mantidas por órgãos públicos devem ficar sujeitas à revelação, a não ser que exista uma justificativa contrária em nome do interesse público”, ou seja, a ideia de acesso à informação segue o princípio da máxima divulgação.

Mesmo que a premissa estabelecida em prol da implementação da cultura da transparência tenha em vista o acesso às informações públicas, acabam existindo também limitações que podem ser consideradas imprescindíveis para a segurança do Estado e da própria sociedade, sendo caracterizadas como informações de caráter sigiloso. Para Hott e Rodrigues (2017, p.5), a necessidade de criação de “[...] comissões permanentes de acesso, em função do acesso aos documentos de caráter sigiloso, foi, durante (todos) esses anos, matéria de legislação federal”.

Tais limitações de acesso e as razões que as justificam cabem às comissões que versam sobre a questão do acesso, avaliação e reavaliação de documentos sigilosos; restrições de acesso estão presentes em todas as legislações do mundo, em maior ou menor grau, a maioria estabelecendo a segurança do Estado e da sociedade como fatores para classificação de sigilo; o estudo do arquivista francês Michel Duchein (1983) já indicava que dentre as principais restrições de acesso às informações contidas em documentos de arquivo, estavam aqueles relacionados à segurança nacional e à ordem pública. Tendo em vista o seu papel recursal, as comissões possuem uma função essencial quanto ao equilíbrio entre o direito de acesso e as restrições legais uma vez que é de responsabilidade da comissão decidir sobre *quem, como e quando* se terá acesso aos documentos dessa natureza.

A seguir é apresentada a relação de Decretos/Leis de 1997 até o ano de 2019 que regulamentam e dispõem diretrizes acerca de documentos sigilosos e as medidas que devem ser

tomadas com esse determinado tipo de informação; mais especificamente são apresentadas, a seguir, as mudanças que ocorreram no que diz respeito às Comissões.

Quadro 1 – Legislação de acesso à informação e as comissões de acesso/[Re]avaliação de Documentos/informações

LEGISLAÇÃO	DISPOSIÇÕES	NOMENCLATURA UTILIZADA PARA A COMISSÃO	ATUAÇÃO
<u>Decreto n° 2.134/1997</u> . Foi revogado pelo Decreto n° 4.553, de 27 de dezembro de 2002.	Regulamentou o art. 23 da Lei n° 8.150/1991. Dispõe sobre documentos públicos sigilosos e o acesso a esses documentos.	Comissão Permanente de Acesso	No âmbito de qualquer instituição de caráter público custodiadora de documentos sigilosos.
<u>Decreto n° 2.910/1998</u> . Foi revogado pelo Decreto n° 4.553, de 27 de dezembro de 2002.	Estabelecia normas para a salvaguarda de documentos, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informação de natureza sigilosa.	Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos	Indicação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.
<u>Decreto n° 4.553/2002</u> . Foi revogado pelo Decreto n° 7.845 de 2012.	Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal.	Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos (CPADS)	Instituída no âmbito dos órgãos e entidades públicas ou instituições de caráter público. Define que as entidades e órgãos públicos constituirão as CPADS.
<u>Decreto n° 5.301/2004</u> . Foi revogado pelo Decreto n° 7.845 de 2012.	Regulamenta o disposto na Medida Provisória n° 228, de 09 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a ressalva prevista na parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5° da Constituição.	Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas (CAAIS)	Instituída no âmbito da Casa Civil da Presidência da República.
<u>Lei 11.111/2005</u> . Foi revogado pela Lei n° 12.527, de 18 de novembro de 2011.	Regulamentou o disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5° da Constituição Federal.	Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas (CAAIS)	O Poder Executivo instituirá, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas.
<u>Lei n° 12.527/2011</u> . Em vigor atualmente.	Regulou o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5°, no inciso II do § 3° do art. 37 e no § 2° do art. 216 da Constituição Federal; alterou a Lei n° 8.112, de 11 de dezembro de 1990.	Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI)	No âmbito da administração pública federal.
<u>Decreto n° 7.724 de maio de 2012</u> . Em vigor atualmente.	Regulamenta a Lei n° 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5°, no inciso II do § 3° do art. 37 e	Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) Comissão Permanente de Avaliação de	A CMRI é constituída pelos titulares de 10 órgãos, sendo eles: Advocacia-Geral da União; Controladoria Geral da União; Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Justiça;

	no § 2º do art. 216 da Constituição.	Documentos Sigilosos (CPADS)	Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Defesa; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. As CPADS poderão ser constituídas pelos órgãos e entidades.
<u>Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012.</u> Em vigor atualmente.	Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informações classificadas em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o núcleo de Segurança e Credenciamento.	Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI)	De acordo com as disposições do Decreto nº 7.724 e Lei nº 12.527.
<u>Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019.</u> Em vigor atualmente.	Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação.	Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI)	Altera as disposições nos Art. 7, 8, 30, 46 e 69. Mudanças nas disposições a respeito da composição da comissão, passando a vigorar com as seguintes alterações: II - Ministério da Justiça e Segurança Pública; V - Ministério da Economia; VI - Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; VII - Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; VIII - Advocacia-Geral da União; e IX - Controladoria-Geral da União.

Fonte: Elaboração própria.

As Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos foram incluídas no Quadro 1 por se tratarem de uma das iniciativas que ocorreram na época, onde se buscava apresentar respostas acerca do acesso às informações sigilosas, mesmo que essas comissões não possuíssem poder recursal, assim como indicado no Decreto nº 2.910/ 1998, nesse Decreto em específico, foram apresentadas diretrizes para a “[...] salvaguarda de documentos, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informação de natureza sigilosa” (BRASIL, 1998). Por essa razão, as CPADS se configuraram como uma importante iniciativa na apresentação cronológica acima e um dos primeiros dispositivos a criar uma comissão para tratar de assuntos como grau de sigilo, classificação e desclassificação de documentos, o que de certa forma, como pode ser observado no quadro, levou até à instauração da CAAIS e, conseqüentemente, a instauração de sua sucessora, a CMRI.

A Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991, não foi incluída no Quadro 1, pois não apresenta disposições a respeito de uma comissão, mas é de fundamental importância no âmbito da pesquisa, uma vez que dispõe de diretrizes sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. Entende-se, nessa lei e em concordância com a Constituição Federal, que é direito de todos receberem dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou geral, contidas em documentos de arquivos, “[...] ressalvadas aquelas cujos sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.” (BRASIL, 1991).

Entende-se, com a Lei nº 8.159 de 1991, que é dever do Poder Público realizar a gestão documental e a proteção aos documentos de arquivos, que são “[...] instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação”, assim como disposto no art. 1 da referida lei. A questão arquivística, a partir de 1988, começou a sofrer

[...] significativa influência pelas discussões conceituais sobre a semelhança entre a proteção do documento e a proteção da informação documental. Neste contexto, os problemas da proteção legal da informatização da informação, da questão jurídica do arquivamento de informações sigilosas, do segredo de interesse público e privado e, conseqüentemente, do acesso à informação documental e aos documentos públicos e privados, adquiriram significativos efeitos sobre a questão arquivística (BASTOS; ARAÚJO, 1991, p. 24 -25).

O conteúdo do Quadro 1 torna evidente que, em momentos diferentes, houve preocupação dos legisladores com a criação de comissões relacionadas ao acesso às informações, inclusive a questão da avaliação de documentos sigilosos que, de certa forma, tem implicações no acesso:

- Comissão Permanente de Acesso;
- Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos – CPADS;
- Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas – CAAIS, e
- Comissão Mista de Reavaliação de Informações – CMRI.

A existência de tais comissões é essencial sob a perspectiva da comunicação das informações públicas, pois, segundo Brandão, esse “[...] processo comunicativo que se instaura entre o Estado, o governo e a sociedade” possui o objetivo de informar a fim de se construir a cidadania (BRANDÃO, 2006, p.10), porém, as comissões possuem também uma função essencial sob a perspectiva de acesso e manutenção de documentos sigilosos, uma vez que é de sua responsabilidade decidir sobre quem, como e quando se terá acesso aos documentos dessa natureza.

Assim, essa pesquisa analisa as Decisões tomadas pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), desde sua instituição até o ano de 2018. Como apresentado anteriormente, a CMRI foi instituída com base na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. A comissão que a antecedeu, a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas (CAAIS), foi instituída, por sua vez, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, em 2004, com o Decreto nº 5.301 de 09 de dezembro. A fim de possibilitar a visualização das mudanças ocorridas na Legislação desde a criação da “Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas” e da “Comissão Mista de Reavaliação de Informação” (CMRI), sistematizou-se, no Quadro 2, a legislação, a denominação da comissão e seus principais objetivos.

Quadro 2 – Legislação com a denominação e principais objetivos da CAAIS e da CMRI

LEGISLAÇÃO	NOMENCLATURA DA COMISSÃO	OBJETIVOS PRINCIPAIS
<u>Decreto nº 5.301/2004.</u> Foi revogado pelo Decreto nº 7.845 de 2012.	Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas (CAAIS)	Art. 4º Fica instituída, [...] com a finalidade de decidir pela aplicação da ressalva prevista na parte final do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição.
<u>Lei 11.111/2005.</u> Foi revogado pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.	Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas (CAAIS)	Art. 4º [...] finalidade de decidir sobre a aplicação da ressalva ao acesso de documentos. Art. 6º § 3º Qualquer pessoa que demonstre possuir efetivo interesse poderá provocar, no momento que lhe convier, a manifestação da Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas para que reveja a Decisão de ressalva a acesso de documento público classificado no mais alto grau de sigilo.
<u>Lei nº 12.527/2011.</u> Em vigor atualmente.	Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI)	Art. 16º § 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido à Controladoria-Geral da União depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a Decisão impugnada, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias. § 3º Negado o acesso à informação pela Controladoria-Geral da União, poderá ser interposto recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações. Art. 35
<u>Decreto nº 7.724 de maio de 2012.</u> Em vigor atualmente.	Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI)	Art. 24. No caso de negativa de acesso à informação, ou às razões da negativa do acesso de que trata o caput do art. 21, desprovido o recurso pela Controladoria-Geral da União, o requerente poderá apresentar, no prazo de dez dias, contado da ciência da Decisão, recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações.
<u>Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012.</u> Em vigor atualmente.	Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI)	Art. 58. O Regimento Interno da Comissão Mista de Reavaliação da Informação detalhará os procedimentos de segurança necessários para a salvaguarda de informação classificada em qualquer

		grau de sigilo durante os seus trabalhos e os de sua Secretaria-Executiva.
--	--	--

Fonte: Elaboração própria.

Assim como apresentado anteriormente, no Quadro 2, a CAAIS foi instituída em 2004, e era composta por 7³ membros. Tal Comissão tinha como objetivo principal decidir sobre a aplicação da ressalva de documentos, sendo responsável, portanto, pela autorização de acesso aos documentos, ou a permanência da ressalva ao seu acesso. Já a CMRI – instituída em 2012 e composta por 10 membros⁴ – foi criada para a análise de pedidos de informação previamente negados, tem sua atuação no processo de reavaliação de pedidos. É de responsabilidade dessa instância verificar e analisar as solicitações a fim de concluir, por meio de votação entre os membros e de acordo com os parâmetros estabelecidos na legislação, se a solicitação pode ou não ser deferida. Assim, a CMRI é responsável, segundo a lei, pelo tratamento, classificação e desclassificação de informações. Destacamos que o Arquivo Nacional (AN) não está representado na CMRI, embora o Ministério da Justiça, ao qual o AN é vinculado, esteja, porém isso não é garantia de que será o AN o representante na CMRI.

Hott e Rodrigues (2017, p. 12) afirmam que o Brasil se tornou referência quando se trata da “[...] divulgação de informações governamentais e, com a aprovação da Lei de Acesso à Informação, deu-se um grande e importante passo para a consolidação do regime democrático, ampliando sobremaneira a participação cidadã”; portanto, com o advento da LAI o acesso à informação passou a ser a regra e, o sigilo, a exceção. Como descrito nas outras seções dessa pesquisa, a LAI fortaleceu os instrumentos de controle da gestão pública permitindo o acesso do cidadão às informações antes mantidas sob o controle do Estado.

É importante ressaltar que a comunicação governamental também pode ser entendida como Comunicação Pública, uma vez que ela é caracterizada como um instrumento de construção da agenda pública, com o seu trabalho direcionado para a “[...] prestação de contas, o estímulo para o engajamento da população nas políticas adotadas, o reconhecimento das ações

³ De acordo com o Decreto nº 5.301 de 2004, a comissão é composta pelo Ministro de Estado Chefe da Presidência da República; Ministro do Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Ministro de Estado da Justiça; Ministro de Estado da Defesa; Ministro de Estado das Relações Exteriores; Advogado Geral da União e Secretário Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

⁴ Representados, de acordo com o Decreto nº 7.724 de 2012, pela Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Justiça; Ministério da justiça; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Defesa; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Advocacia-Geral da União; e Controladoria Geral da União. Devido às mudanças políticas que resultaram na extinção de alguns ministérios, recentemente com o Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019, ocorreram readequações na composição da Comissão. Porém, no período analisado, a composição é a indicada originalmente.

promovidas nos campos políticos, econômico e social, em suma provoca o debate público” (BRANDÃO, 2006, p. 6). Mesmo que haja “[...] discordâncias entre os cidadãos e o Estado, é o acesso à informação, fruto de uma concepção de transparência, que possibilita o controle social e participativo de todos” (BLANCHET; AZOIA, 2017, p. 159). Sendo assim, a comunicação pública, de acordo com Brandão (2006, p. 6), é uma “[...] forma legítima de um governo prestar contas e levar ao conhecimento da opinião pública os projetos, ações, atividades e políticas que realiza e que são de interesse público”.

As duas comissões apresentam atuações bem distintas. A Tabela 1 apresenta a atuação da CMRI no período de análise estabelecido para a pesquisa, isto é, desde o ano em que a comissão foi instalada até o ano de 2018. Com a Tabela 1 é possível demonstrar quantitativamente o quão ativa a Comissão Mista de Reavaliação de Informações se tornou e quantas Decisões e reuniões foram realizadas durante o período de atuação. É importante ressaltar que todas as informações apresentadas na referida Tabela se encontram de fácil acesso na internet, uma vez que todas as Decisões foram publicadas. Já no caso da Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas não foi possível recuperar nenhum documento, pois, durante o seu período de vigência, só socorreu uma reunião e, ainda assim, não se publicou nada a respeito. Tal fato foi sinalizado no artigo de Hott e Rodrigues (2017) citado anteriormente.

Tabela 1 – Atuação da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), reuniões e documentos gerados de 2012 a 2018

ANO	REUNIÕES REALIZADAS	DECISÕES DE RECURSOS (QUANTIDADE DE DOCUMENTOS GERADOS)
2012	03	54
2013	12	200
2014	12	274
2015	12	413
2016	12	708
2017	12	562
2018	12	321

Fonte: Elaboração própria.

A CMRI, diferentemente da CAAIS, adota uma postura de divulgação de seus atos, reunindo suas deliberações em meio digital e de fácil acesso ao cidadão por meio de *site* oficial⁵. Assim, além das Atas de reuniões e das Decisões, o plenário da CMRI também pode emitir

⁵ A quantidade de Atas de reuniões ordinárias geradas anualmente pela CMRI, consta no *site* oficial. (<https://www.gov.br/acessoinformacao/pt-br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri/atas-reunioes-cmri/atas-de-reunioes-ordinarias>).

Súmulas e Resoluções, conforme definido no art. 10, nos incisos II e III do seu Regimento interno – aprovado pela Resolução nº 1, de 21 de dezembro de 2012 – é descrito que as deliberações são apresentadas em formato de resolução quando se tratar de orientações normativas, aprovação e alteração do Regimento Interno e em formato de súmulas quando se trata de enunciado que sintetize entendimento resultante de reiteradas Decisões, para consolidar interpretação adotada pela Comissão, ou encerrar divergências. Durante o período estabelecido para a análise, ou seja, 7 anos, a CMRI totalizou a quantidade de 2.541 documentos de Decisão acerca dos recursos julgados.

O acesso às informações públicas é imprescindível para uma prática mais dialógica e interativa entre o Estado e a sociedade (SPECK, 2002), porém, assim como indicado por Hott e Rodrigues (2017), a existência de sistemas eficientes é fundamental para a garantia do direito à informação. Se tais sistemas não são aplicáveis, a transparência é diretamente afetada. Segundo Batista (2010b), o objetivo principal dos canais de informação nesse contexto democrático é a transmissão de informações relevantes de forma transparente e de modo que possa servir no auxílio das tomadas de decisões das partes interessadas.

É importante destacar que, pela LAI, qualquer cidadão interessado pode encaminhar, por meio oficial, a solicitação de acesso a informações públicas, devendo o pedido conter, assim como indicado pelo art. 12 do Decreto nº 7.724, a identificação do solicitante e a especificação da informação requerida. Porém, o estudo realizado pela Organização Não-Governamental Artigo 19 demonstra que a identificação do solicitante o torna passível de discriminação, uma vez que os dados pessoais fornecidos no momento da solicitação de acesso circulam livres, ou quase livremente, “[...] entre os funcionários dos órgãos, empresas ou autarquias demandadas. Os funcionários que têm acesso aos dados pessoais frequentemente se comportam de maneira diferente a depender de quem é o requerente” (ARTIGO 19, 2018, p. 8).

A Artigo 19⁶ é uma ONG de direitos humanos, fundada em 1987, cujo objetivo está relacionado à defesa e promoção do direito à liberdade de expressão e de acesso à informação ao redor do mundo.

A origem de seu nome vem do artigo 19º da Declaração Universal de Direitos Humana (DUDH) aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948. Esse artigo declara que todos possuem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que “[...] implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração

⁶ Assim como indicado no *site* oficial da ONG. Ver: <https://artigo19.org/>

de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

A Artigo 19 está no Brasil desde 2007, com sede em São Paulo, trabalhando – de acordo com *site* oficial da Artigo 19 – com a proteção de defensores de direitos humanos e comunicadores; com o combate às violações ao direito de protesto; com a defesa das liberdades de imprensa, artística, de ensino e do direito da população à informação; assim como com a elaboração e a implementação de marcos legais em processos participativos e democrático (como a da LAI); e por fim trabalhando com o Marco Civil da Internet e da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Objetivando, portanto, defender e promover a liberdade de expressão e de informação, destacando, também, a importância desses direitos para a conquista e concretização de outros direitos fundamentais no Brasil e na América do Sul⁷.

Em maio de 2018, a Artigo 19 publicou o documento intitulado *Identidade Revelada: Entraves na busca por informação pública no Brasil* (ARTIGO 19, 2018), que versa sobre as implicações da obrigatoriedade de se identificar o solicitante em pedidos de acesso à informação, destacando a falta de mecanismos capazes de garantir a proteção à identidade dos solicitantes; são apresentados, nesse documento, 16 casos que exemplificam alguns dos desafios referentes à proteção da identidade dos solicitantes. Nesse documento formulado pela Artigo 19 foram definidas 7 marcações (*tags*) com intuito de facilitar a compreensão dos casos abordados no documento; as marcações formuladas são: Constrangimento do solicitante; Intimidação do requerente⁸; Perseguição⁹; Tramitação Inadequada do Pedido de informação¹⁰;

⁷ As ações da ONG estão distribuídas em cinco áreas que compõem a Agenda de Expressão: Direitos Digitais, Transparência e Acesso à Informação, Espaços Cívicos, em especial sobre liberdade de manifestação, Liberdade de Mídia e Proteção a Comunicadores e Defensores de Direitos Humanos.

⁸ Marcação indicada para quando o requerente de informação sofre “[...] intimidação de um ou mais servidores de um órgão, isto é, se sentiu de alguma forma ameaçado, receoso ou com medo antes, durante ou depois de fazer seu pedido de informação. Presume-se que ação do órgão teve a intenção de desestimular ou criar dificuldades ao requerente no exercício do seu direito de acesso à informação” (ARTIGO 19, 2018, p. 12).

⁹ Essa marcação indica que o requerente “[...] foi perseguido e importunado por um ou mais servidores públicos, que o buscaram insistentemente e/ou com frequência. Presume-se que ação do órgão teve a intenção de desestimular ou dificultar o requerente no exercício do seu direito de acesso à informação” (ARTIGO 19, 2018, p. 12).

¹⁰ Entende-se que os procedimentos tomados para o atendimento do pedido não foram adequados segundo os parâmetros da LAI. Incluindo: “[...] contato por parte do servidor ao requerente por vias informais ou não-autorizadas pelo requerente (telefone, rede social, e-mail diferente do disposto na solicitação de informação); desrespeito aos prazos estipulados na LAI; uso dos dados pessoais do requerente de maneira indevida (busca por informações adicionais sobre a vida do requerente, compartilhamento e/ou transmissão dos dados do requerente para outros servidores), ligações marcando reuniões ou exigindo comparecimento presencial em prazos curtos, etc.” (ARTIGO 19, 2018, p. 12-13).

Tratamento Inadequado a Jornalistas¹¹; Identidade facilitou o acesso¹² e Identificação excessiva¹³.

Destaca-se a seguir, resumidamente, um dos casos que exemplificam algumas observações indicadas pela Artigo 19 no documento *Identidade Revelada: Entraves na busca por informação pública no Brasil*. O capítulo *Entre a transparência e a exposição ilegal de dados*, foi classificado com a tag *constrangimento*, sendo essa a marcação indicada para quando o requerente se sente envergonhado ou incomodado por ação de um ou mais servidores.

Nesse capítulo é destacado o caso de Henrique França, jornalista e professor, membro, na época, do movimento João Pessoa que Queremos¹⁴, que indica o quão constrangedor pode ser ter a identidade revelada para todo e qualquer servidor que tenha acesso à solicitação de informação, podendo incidir diretamente no fornecimento da informação. França alega ter conhecimento de casos em que a “[...] mera possibilidade de ter a identidade revelada inibiu potenciais requerentes de enviarem perguntas pelo e-SIC” (ARTIGO 19, 2018, p. 21), indica que a revelação do nome do requerente pode sim influenciar determinados servidores públicos a atuarem em desconformidade com o que a legislação de acesso à informação obriga. Tal aspecto indicado no capítulo citado pode ser relacionado com os dados apresentados nessa pesquisa, uma vez que foram identificados casos em que o requerente preencheu o campo “solicitante” apenas com as iniciais, uma forma de evitar a exposição de seu nome entre os servidores do órgão para o qual o pedido havia sido enviado.

É importante destacar que o estudo realizado pela Artigo 19 indica a existência de um despreparo quanto ao manuseio de informações pessoais, destacando que deveria existir um tratamento diferenciado a esses dados pessoais e até mesmo a proteção deles. Com base no que foi exposto pela Artigo 19 no documento e nas constatações de nossa pesquisa, pode-se afirmar que essas situações demonstram resquícios de uma “cultura do segredo” que, aparentemente,

¹¹ Em decorrência da identificação como Jornalista o tratamento recebido pelo requerente foi diferenciado por parte do órgão, seja no sentido de prover-lhe informações mais facilmente do que se esperava ou seja no sentido de negar-lhe ou dificultar-lhe o acesso, os “[...] jornalistas com frequência foram encaminhados indevidamente à assessoria de imprensa, mesmo nunca tendo solicitado que isso fosse feito. Além disso, houve casos em que os servidores negaram o acesso à informação justamente por medo de que ela fosse noticiada por alguma mídia, especialmente nos casos em que tratava-se de alguma informação sensível, que pudesse expor alguma grande irregularidade do poder público” (ARTIGO 19, 2018, p. 13).

¹² Tal marcação se deve ao fato de que o “[...] servidor se sentiu mais predisposto a fornecer a informação por já conhecer o requerente pessoalmente ou por saber sua profissão e pensar nas possíveis consequências de não prover a informação. Isso consiste em quebra do princípio de impessoalidade da gestão pública” (ARTIGO 19, 2018, p. 13).

¹³ Ocorre quando o órgão solicita “[...] documentos ou dados pessoais além do básico estipulado pela Lei de Acesso à Informação, que é o nome de uma pessoa física ou jurídica, uma forma de contato e um documento (RG, CPF OU CNPJ)” (ARTIGO 19, 2018, p. 13).

¹⁴ Dados indicados no próprio documento: *Identidade Revelada: Entraves na busca por informação pública no Brasil*, de 2018.

ainda paira disfarçadamente no Estado brasileiro. Um dos argumentos da Artigo 19 (2018, p. 9) é que a “[...] busca por informação ainda é encarada, muitas vezes como um insulto ou exigência excessiva à Administração Pública”.

Barros (2008, p. 44) afirma que “[...] não existe plena democracia, sem que haja visibilidade, porque não há como a primeira ser realizada pelo menos em sua plenitude, sem que a segunda opere”, ou seja, o significado de visibilidade pode ser associado à democracia, no sentido de um “governo do povo” ou governo do “poder visível”, como indicado por Bobbio. Poder contar com uma “[...] lei de acesso à informação pública é um dos elementos essenciais do direito da sociedade, pois permite aos governantes contar com os dados adequados e necessários nas tomadas de decisões” (HOTT; RODRIGUES, 2017, p. 15); não é possível reivindicar uma verdadeira democracia sem que a sociedade tenha pleno conhecimento do que o Estado está fazendo ou não em nome dela. Jardim (1999c) indica que as relações entre o Estado e a sociedade serão mais democráticas na medida em que for existindo maior acesso às informações governamentais.

4 METODOLOGIA

As pesquisas, comumente, sofrem influência de concepções filosóficas, desde o seu momento de criação até o processo inerente ao seu desenvolvimento. Creswell (2010) argumenta que essas concepções consistem no conjunto de crenças básicas que orientam a natureza da pesquisa, sendo assim, são as premissas que o pesquisador e o seu orientador, quando for o caso, compartilham e que os fazem decidir qual abordagem de pesquisa será adotada; de acordo com a perspectiva de Creswell (2010), existem quatro tipos de concepções filosóficas capazes de direcionar e caracterizar uma pesquisa, conforme observado na Figura 1.

Figura 1 – Concepções Filosóficas

<i>Posições das alegações de conhecimento alternativas</i>	
Pós-positivismo	Construtivismo
Determinação	Entendimento
Reduccionismo	Significados múltiplos dos participantes
Observação empírica e mensuração	Construção social e histórica
Verificação da teoria	Geração de teoria
Reivindicatória/participatória	Pragmatismo
Política	Consequências das ações
Orientada para delegação de poder	Centrado no problema
Colaborativa	Pluralista
Orientada para mudança	Orientada para prática no mundo real

Fonte: Creswell, 2010, p.29.

Levando em consideração as concepções filosóficas existentes e apresentadas na Figura 1, entende-se que o presente estudo converge com os pressupostos da concepção pragmática de pesquisa. Para Creswell (2010, p. 34), pesquisas pragmáticas “[...] não veem o mundo como uma verdade absoluta”, possuem um olhar voltado para o “que” e “como” deve-se pesquisar, tendo como base as consequências pretendidas, ou seja, onde objetiva-se chegar com a pesquisa realizada; na concepção pragmática, a pesquisa ocorre em “[...] contextos sociais, históricos e políticos” (CRESWELL, 2010, p. 35). A concepção filosófica pragmática está diretamente relacionada com a estratégia de investigação escolhida para a pesquisa.

As estratégias de investigação, de acordo com Creswell (2010, p. 35), são os tipos de modelos disponíveis dentro dos métodos qualitativos, quantitativos e mistos, capazes de proporcionar “[...] uma direção específica aos procedimentos em um projeto de pesquisa”. O pragmatismo não se compromete com sistemas de filosofia e de realidade; isso se aplica à “[...] pesquisa de métodos mistos, em que os investigadores se baseiam abundantemente tanto nas

suposições quantitativas quanto nas qualitativas” (CRESWELL, 2010, p. 34). Do ponto de vista da abordagem metodológica, a presente pesquisa se caracteriza como quali-quantitativa.

Queiroz (2006, p. 90) indica que a base do “[...] paradigma qualitativo está na ‘interpretação’ de uma dada realidade sociocultural, e não especificamente na ‘quantificação’ dessa realidade”, reforçando assim que um estudo qualitativo não está voltado para a quantificação de dados, o pesquisador é fundamental no processo de coleta e análise dos dados, já que ele não pode ser substituído por nenhuma outra pessoa ou técnica; é o pesquisador que será responsável por observar, selecionar, interpretar e registrar as informações finais referentes à análise (ZANELLA, 2009).

A pesquisa quantitativa, em contraponto a qualitativa, consiste na análise de tudo que pode ser mensurado e classificado; essa abordagem metodológica utiliza-se, muitas vezes, de técnicas estatísticas (DALFOVO; LANA; SILVEIRA, 2008), segundo Singh (2007, p. 63, tradução nossa), o objetivo principal da pesquisa quantitativa é “[...] determinar a relação entre uma variável independente e outro conjunto de variáveis dependentes ou de resultados em uma população”. Diehl (2004) afirma que essa abordagem utiliza técnicas estatísticas visando alcançar resultados que evitem distorções de análise e interpretação, possibilitando, assim, uma maior margem de segurança para o estudo.

Este trabalho visa à utilização tanto dos pressupostos estabelecidos para a pesquisa qualitativa, quanto os estabelecidos na quantitativa, se caracterizando, portanto, como uma pesquisa de caráter quali-quantitativo ou misto. Como metodologia, segundo Creswell (2006, p.5, tradução nossa), essa abordagem “[...] envolve pressupostos filosóficos que orientam a direção da coleta e análise de dados e a mistura de abordagens qualitativas e quantitativas em várias fases do processo de pesquisa”. Como método, essa abordagem concentra-se em

[...] coletar, analisar e misturar dados quantitativos e qualitativos em um único estudo ou série de estudos. Sua premissa central é que o uso de abordagens quantitativas e qualitativas em combinação fornece uma melhor compreensão dos problemas de pesquisa do que a abordagem isolada (CRESWELL, 2006, p.5, tradução nossa).

Assim, o universo da pesquisa é a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), e o corpus da pesquisa compreende os documentos denominados “Decisões” um dos tipos de documentos produzidos pela CMRI.¹⁵ Para responder ao problema de pesquisa foi preciso delimitar uma amostra desse corpus. O foco da pesquisa está voltado para realizar a

¹⁵ Os outros documentos produzidos pela CMRI, como indicado anteriormente, são Atas, Súmulas e Resoluções.

análise nos relatórios de Decisões da comissão durante os sete primeiros anos de implementação da LAI no Brasil. Em virtude da natureza das informações a serem analisadas, a presente investigação se caracteriza como uma pesquisa documental, que consiste no exame de materiais “[...] de natureza diversa, que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que podem ser reexaminados, buscando-se novas e/ ou interpretações complementares” (GODOY, 1995, p. 21).

Sob a perspectiva de seu propósito, a presente pesquisa se caracteriza como de natureza descritiva. Uma pesquisa descritiva, de acordo com Rampazzo (2005), possui a finalidade de observar, registrar, analisar e correlacionar fatos ou fenômenos; a pesquisa descritiva procura descobrir com que frequência um determinado “[...] fenômeno ocorre, sua relação e sua conexão com outros, sua natureza e suas características. Busca conhecer as diversas situações e relações que ocorrem na vida social, política (e) econômica” (RAMPAZZO, 2005, p. 53).

A pesquisa de natureza descritiva objetiva retratar um determinado fato ou fenômeno da maneira como ele ocorre, sem que o pesquisador provoque interferências ou modifique a realidade retratada. Considerando sua natureza, a presente pesquisa não possui como objetivo estabelecer ou provar qualquer relação de causa e efeito entre os fatos, mas sim pretende retratar de maneira mais fidedigna possível – atendo-se aos fatos apresentados nos próprios documentos, sem manipulá-los – determinados aspectos do fenômeno observado.

4.1 Métodos e técnicas para coleta e análise de dados

O Quadro 3 apresenta os procedimentos metodológicos apresentados na pesquisa, de modo a facilitar a compreensão das nossas escolhas. Ele representa a relação entre os objetivos específicos, os métodos, a técnica de coleta, as fontes dos dados e a técnica de análise, que serão discutidos detalhadamente logo abaixo.

Quadro 3 – Relação entre os objetivos específicos, método, fonte dos dados, técnicas de coleta e de análise de dados

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	MÉTODO	TÉCNICAS DE COLETA	FONTE DOS DADOS	TÉCNICAS DE ANÁLISE
Traçar histórico da legislação de Acesso à Informação	Revisão de literatura e Pesquisa documental	Levantamento bibliográfico e documental	Base de dados em CI; Leis, Decretos e Portarias	Revisão narrativa da literatura (Revisão tradicional)
Levantar e analisar os Documentos de Decisão da CMRI (2012-2018)	Pesquisa Documental	Levantamento Documental	Relatórios de Decisões da CMRI	Análise de conteúdo: Interpretação e Inferência

Sistematizar o teor e a justificativa das Decisões	Pesquisa documental	Levantamento Documental	Relatórios de Decisões da CMRI	Análise de conteúdo: Interpretação e Inferência.
--	---------------------	-------------------------	--------------------------------	--

Fonte: Elaboração Própria.

Para o cumprimento do primeiro objetivo específico foi realizada a revisão de literatura mediante levantamento bibliográfico, juntamente com o método documental; é importante ressaltar que o levantamento possui como objetivo principal descobrir como as coisas são; este procedimento tem se apresentado como um modo de “[...] delineamento mais adequado para pesquisas descritivas” (LEÃO, 2016, p.119) uma vez que, quando empregado, o pesquisador estuda os fenômenos sem os manipular, podendo tentar estabelecer relações entre as variáveis. Com isso, as pesquisas de levantamento analisam fenômenos objetivando descrevê-los.

A elaboração do levantamento bibliográfico deve estar diretamente alinhada com o tema da pesquisa, segundo as perspectivas de Galvão (2010), no levantamento bibliográfico, não se pretende encontrar uma quantidade grande de textos sobre um conceito genérico e sim encontrar informações precisas e relevantes relacionadas ao tema estudado. É importante ressaltar que a revisão de literatura tem como objetivo central atualizar o leitor com as literaturas sobre um determinado tópico, formando também a base para outro objetivo (CRONIN; RYAN; COUGHLAN, 2008).

Segundo Hart (1998 apud CRONIN; RYAN; COUGHLAN, 2008, p. 38, *tradução nossa*), a revisão de literatura é um “[...] resumo objetivo, completo e análise crítica da pesquisa relevante disponível e da literatura não pesquisada sobre o tópico em estudo”. A revisão narrativa, também conhecida como a revisão tradicional, se caracteriza como uma “[...] revisão crítica e resume um corpo de literatura a fim de se tirar conclusões sobre o tema em questão” (CRONIN; RYAN; COUGHLAN, 2008, p. 38), segundo os autores este tipo de revisão é útil na coleta de uma grande quantidade de literatura sobre uma determinada área, resumindo-a e sintetizando-a, seu objetivo principal é fornecer ao leitor uma base abrangente para a compreensão do conhecimento.

A pesquisa documental possui como objeto de investigação o documento, consiste, em um intenso e amplo exame de diversos “[...] materiais que ainda não sofreram nenhum trabalho de análise, ou que podem ser reexaminados, buscando-se outras interpretações ou informações complementares” (KRIPKA; SCHELLER; BONOTTO, 2015, p. 244), sendo assim, para materializar o histórico da legislação de acesso à informação, na presente pesquisa foi importante realizar não só um levantamento documental, como também bibliográfico que nos permitisse compreender os dados levantados.

Para o levantamento bibliográfico, foram realizadas consultas no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), nas bases de dados nacionais ABCDM e BRAPCI, nas bases internacionais Library and Information Science Abstracts (LISA), EMERALD; Library, Information Science and Technology Abstracts (LISTA), Web of Science (WoS) e Scopus; e nos anais de eventos do ENANCIB, COMPOLÍTICA e COMPÓS; a biblioteca da Universidade de Brasília (UnB) também foi utilizada a fim de encontrar livros e periódicos relacionados ao tema pesquisado. Para o processo de busca de informação nas bases de dados, utilizou-se o recurso de busca avançada, sendo utilizados os operadores booleanos *and*, *or* e *not*; para algumas bases, utilizou-se até três estratégias de busca com o intuito de reduzir a revocação e aumentar a precisão, as pesquisas também foram realizadas em espanhol e inglês.

Para traçar o histórico da legislação de acesso à informação realizamos um levantamento documental, utilizando como fontes de pesquisa as Leis, os Decretos e as Portarias elaboradas acerca do tema de acesso à informação. Tais documentos se configuram como documentação temática, que, por sua vez, visa coletar elementos relevantes para o estudo sempre dentro de uma determinada área. Tal documentação é feita seguindo um “[...] plano sistemático, constituído pelos temas e subtemas da área ou trabalho em questão.” (SEVERINO, 2017, p. 71).

Tendo em vista a grande quantidade de estudos encontrados durante o levantamento bibliográfico que tratavam sobre o tópico – Acesso à informação pública e Lei de Acesso à Informação –, identificou-se uma grande quantidade de textos em que o histórico de tal legislação foi traçado, desde as primeiras investigações sobre o tema. Por isso foi realizado um recorte, optando-se por tratar, de modo geral, acerca do tema mais amplo – Acesso à Informação – mantendo o foco na legislação que versa sobre elementos importantes acerca das Comissões de Acesso/[Re]avaliação de Documentos/informações. Assim, o quadro a seguir apresenta a relação das legislações selecionadas, tendo como recorte temporal o período de 1997 a 2019.

Quadro 4 – Legislação que versa sobre as Comissões de Acesso/[Re]avaliação de Documentos/informações (1997-2019)

LEGISLAÇÃO	REVOGADA/ EM VIGOR
Decreto nº 2.134, de 24 de janeiro de 1997.	Foi revogado pelo Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002.
Decreto nº 2.182, de 20 de março de 1997.	Foi revogado pelo Decreto nº 4.073, de 03 de janeiro de 2002.
Decreto nº 2.910, de 29 de dezembro de 1998.	Foi revogado pelo Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002.
Decreto nº 4.073, de 03 de janeiro de 2002.	Determinadas disposições foram revogadas e incluídas pelo Decreto nº 10.148 de 2019.

Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002.	Foi revogado pelo Decreto nº 7.845 de 2012.
Decreto nº 5.301, de 09 de dezembro de 2004.	Foi revogado pelo Decreto nº 7.845 de 2012.
Lei 11.111, de 05 de maio de 2005.	Foi revogado pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.
Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.	Em vigor atualmente.
Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.	Em vigor atualmente.
Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012.	Em vigor atualmente.
Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019.	Em vigor atualmente.
Decreto nº 10.148, de 02 de dezembro de 2019.	Em vigor atualmente.

Fonte: Elaboração Própria.

Para Godoy (1995, p. 23), na pesquisa documental três aspectos merecem atenção especial por parte do investigador: a escolha dos documentos, o acesso a eles e a sua análise, a “[...] escolha dos documentos não é um processo aleatório, mas se dá em função de alguns propósitos, ideias ou hipótese”. No âmbito da pesquisa, tem-se como pressuposto que a CMRI como uma instância recursal prevista na Lei de Acesso à Informação, pode ter suas Decisões tensionadas entre a afirmação da cultura do segredo e as exigências de uma cultura da transparência. Dessa forma, os documentos devem ser escolhidos para a análise objetivando uma resposta para os questionamentos da pesquisa.

Para o cumprimento do segundo e terceiro objetivos específicos foram selecionados como documentos fundamentais para a análise os Relatórios de Decisões da comissão. Tais documentos constam do *site* oficial do Governo Federal sobre Acesso à Informação (<http://www.acaoainformacao.gov.br>). Este *site* disponibiliza para o cidadão, de maneira fácil e didática, acesso completo aos documentos produzidos pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), ou seja, disponibiliza acesso integral aos recursos julgados pela comissão por meio das Atas de reuniões e das Decisões, assim como fornece o acesso às Súmulas e Resoluções.

A possibilidade de acessar tais informações tornou possível a identificação dos documentos a serem analisados para que os objetivos da pesquisa pudessem ser alcançados. A seguir a Figura 2 apresenta a forma como os recursos julgados pela CMRI se encontram dispostos no *site*.

Figura 2 – Fonte de Dados da Pesquisa: Página Oficial dos Recursos Julgados pela CMRI



Fonte: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri>

Como o objetivo da pesquisa consistiu em analisar as Decisões geradas pela CMRI, no período de 2012 até 2018, os dados analisados foram retirados dos relatórios de Decisão da comissão. Foi escolhido, portanto, realizar a análise dos documentos de Decisões da CMRI em detrimento das Atas de reuniões, tendo em vista que as composições desses dois documentos são completamente diferentes. Embora ambos apresentem as Decisões tomadas nas reuniões da CMRI, para alcançar os objetivos da pesquisa os documentos de Decisões apresentavam mais informações relevantes, apresentando não só a Decisão final da CMRI como também dados como o resumo do pedido, os dados referentes ao solicitante, órgão/entidade para onde a informação foi solicitada e as respostas das outras instâncias ao pedido, com as suas respectivas justificativas para o teor da deliberação. No caso das Atas das reuniões é indicado apenas o

Número Único de Protocolo (NUP¹⁶), gerado no momento do registro do pedido de acesso à informação e a Decisão final da comissão.

O Quadro 5 foi elaborado de acordo com as cinco dimensões estabelecidas por Cellard (2008), para a realização de uma pré-análise dos documentos no momento de coleta de dados. Esse quadro apresenta os elementos padronizados em cada documento de Decisão a ser analisado, tratando-se de uma breve análise documental.

Quadro 5 – Análise preliminar dos relatórios de Decisões

DIMENSÕES (CELLARD, 2008)	RELATÓRIO DE DECISÕES
Contexto da produção do documento	Reavaliação de informações com base na legislação de acesso à informação (Lei nº 12.527/2011; Decreto nº 7.724/2012 e outros).
Autoria	Comissão de Reavaliação de Informações (comissão composta por 10 membros).
Autenticidade/Confiabilidade	Informação retirada do <i>site</i> oficial; possui assinatura de todos os membros da comissão; possui número de protocolo (NUP).
Natureza do documento	Documento oficial de caráter público
Conceitos/palavras-chave	Teor das Decisões tomadas: Desprovisamento; não conhecimento; perda de objeto; perda parcial de objeto; provimento e provimento parcial.

Fonte: elaboração própria, com base nos dados da pesquisa.

Essa pré-análise tornou possível sistematizar as informações mais relevantes para o cumprimento dos objetivos em forma de uma planilha eletrônica, fundamental para a extração numérica dos dados, assim como organização e visualização do total de Decisões, informação sobre os solicitantes, órgãos/entidades requeridas, assim como o teor e a justificativa de cada Decisão a ser analisada.

¹⁶ De acordo com a portaria interministerial nº 11, de 26 de junho de 2019, o Número Único de Protocolo (NUP) consiste em um número atribuído ao documento, avulso ou processo, no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública federal, direta, autárquica e fundacional.

5 ANÁLISE, INTERPRETAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Buscando evidenciar se as Decisões tomadas pela CMRI – última instância recursal prevista na Lei de Acesso à Informação – estão voltadas para uma adesão à cultura da transparência ou à cultura do segredo, essa seção apresentará a análise proposta nos objetivos da pesquisa. Sendo assim, é importante ressaltar que esta primeira fase da análise visa responder aos questionamentos realizados no segundo objetivo específico da pesquisa, onde se busca apresentar a quantidade de recursos recebidos anualmente pela comissão, os respectivos órgãos/entidades e as informações a respeito dos solicitantes.

Como apresentado anteriormente na Tabela 1, a CMRI produziu 2.541 documentos acerca de reavaliação de informação, porém alguns desses documentos não foram encontrados e outros apresentam a Decisão para mais de um processo. Durante a sistematização das informações na planilha eletrônica – utilizada para organização dos documentos e extração das informações – notou-se que entre as Decisões apresentadas no *site* algumas não possuíam o documento disponível para *download*, ou seja, a informação não se encontrava disponível para análise.¹⁷ Na tabela abaixo é possível visualizar melhor a quantidade de protocolos, assim como a quantidade de documentos de Decisão gerados durante o período analisado na pesquisa (2012 – 2018).

Tabela 2 – Número de Decisões versus Número Único de Protocolo (NUP)¹⁸ de 2012 a 2018

ANO	TOTAL DE DOCUMENTOS DE DECISÃO ENCONTRADOS PARA ANÁLISE	DOCUMENTOS DE DECISÃO NÃO ENCONTRADOS	TOTAL DE NUPs
2012	54	-	65
2013	200	-	200
2014	274	-	274
2015	413	1 (uma) Decisão: n° 151/2015	413
2016	708	3 (três) Decisões: n° 92/2016, n° 96/2016 e n°304/2016	708
2017	562	3 (três) Decisões: n° 401/2017, n° 490/2017 e n° 506/2017	1206
2018	321	2 (duas) Decisões: n° 024/2018 e n° 188/2018	382

Fonte: Elaboração própria.

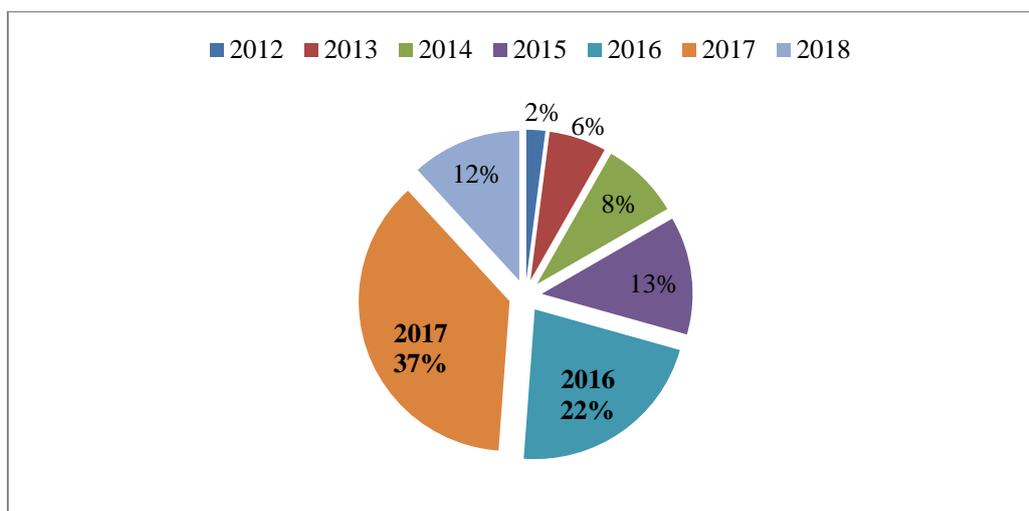
¹⁷ Não conseguimos identificar as razões dessa indisponibilidade.

¹⁸ De acordo com a portaria interministerial n° 11 de 26 de junho de 2019, o Número Único de Protocolo (NUP) consiste em um número atribuído ao documento, avulso ou processo, no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública federal, direta, autárquica e fundacional. No âmbito da pesquisa, entende-se que para cada solicitação de acesso à informação gera-se um número de protocolo e, por essa razão, em alguns anos existem mais NUPs que documentos de Decisão, o que será melhor explicado a partir do Quadro 8, sobre a quantidade de NUPs dentro dos documentos de Decisão.

É possível observar na Tabela 2 que 9 (nove) documentos de Decisões não foram encontrados, ou seja, não estão disponíveis para *download* no *site* onde se encontram as Decisões da CMRI. Assim, o total de documentos de Decisão analisados nessa pesquisa é de 2.532, mesmo que a CMRI tenha recebido mais pedidos de reavaliação, gerando o total de 2.541 documentos de Decisão.

O período escolhido para análise – como indicado anteriormente – compreende aos 7 primeiros anos de vigência da Lei de Acesso à Informação no país. Como é possível observar na Tabela 2, o ano de 2017 liderou a quantidade de solicitações, totalizando 1.206 pedidos, sendo seguido pelo ano de 2016, onde foram requisitados 708 pedidos, 2015 apresentou 413 solicitações, sendo seguido por 2018 com 382 pedidos. Os anos com menor quantidade de solicitações foram: 2014, 2013 e 2012, onde, respectivamente, foram solicitados 274, 200 e 65 pedidos. É possível observar na Figura 3 a quantidade de pedidos de reavaliação recebidos durante cada ano.

Figura 3 – Quantidade de pedidos recebidos em cada ano (2012-2018)



Fonte: Elaboração própria.

De acordo com as diretrizes estabelecidas no Decreto nº 7.724 de 2012, uma mesma pessoa pode fazer quantos pedidos de solicitação de informação quiser; o procedimento para cada pedido realizado será o mesmo e consiste em gerar um número de protocolo, informar a data do recebimento do pedido pelo SIC e, por fim, informar para o solicitante a partir de qual data se inicia o prazo de resposta, como indicado no parágrafo 4 do Decreto citado.

Indica-se que um documento de Decisão pode ou não apresentar a resposta para mais de um processo; esse é um dos fatores que influenciou diretamente a grande quantidade de

NUPs no ano de 2017, fazendo com que o ano liderasse com 37% da quantidade de pedidos de reavaliação solicitados para a CMRI durante os anos selecionados. Na Tabela 3 são indicadas quais Decisões apresentaram resposta para mais de um protocolo.

Tabela 3 – Quantidade de NUPs encontrados em um mesmo documento de Decisão

Nº DA DECISÃO	TOTAL DE NUPs
Nº 001/2012	12 NUPs
Nº 391/2017	292 NUPs
Nº 423/2017	140 NUPs
Nº 449/2017	169 NUPs
Nº 472/2017	41 NUPs
Nº 473/2017	4 NUPs
Nº 475/2017	2 NUPs
Nº 046/2018	4 NUPs
Nº 097/2018	6 NUPs
Nº 131/2018	8 NUPs
Nº 158/2018	12 NUPs
Nº 183/2018	16 NUPs
Nº 212/2018	23 NUPs

Fonte: Elaboração própria.

A análise revelou que esses processos são unidos em um mesmo documento de Decisão quando contêm a mesma deliberação, mesmo solicitante e mesmo assunto, como, por exemplo, a Decisão nº 01/2012 onde, nesse mesmo documento, são respondidos 12 recursos diferentes acerca do assunto: “Avistamento de OVINIs”; tais solicitações foram realizadas por uma mesma pessoa.

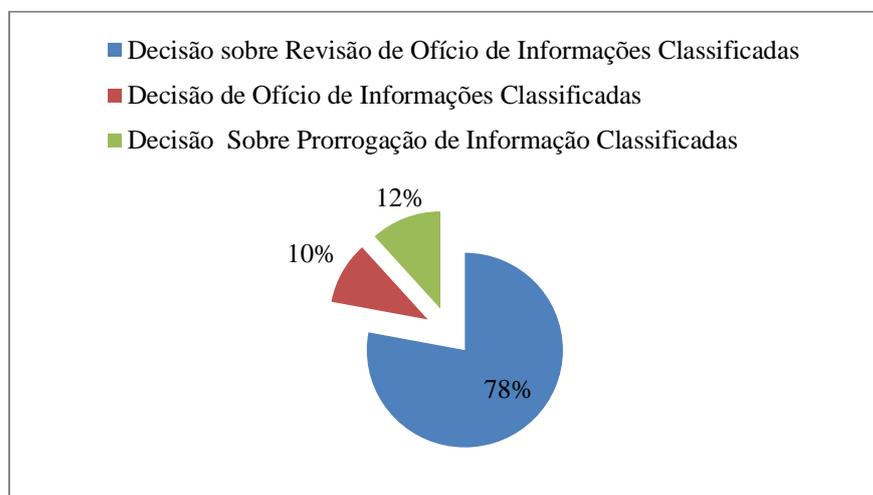
Em um mesmo documento de Decisão podem ser apresentadas solicitações para mais de um órgão/entidade, como é o caso de praticamente todas as Decisões indicadas no Tabela 3, a despeito apenas das Decisões nº 01/2012 e a 472/2017, onde as solicitações foram encaminhadas para o mesmo órgão. Destaca-se, portanto, que as demais solicitações foram encaminhadas para órgãos/entidades diversos e solicitadas por um mesmo recorrente, sendo exposto, nesses casos, de acordo com o próprio texto das Decisões, que as solicitações se configuram como exercício abusivo do requerente no uso do seu direito de acesso à informação, como indicado no seguinte trecho, onde é indicada a “[...] presença dos requisitos que configuram o abuso de direito, sendo estes: o desvio de finalidade, o potencial dano a terceiros e a má-fé do agente” (BRASIL, 2017f, p.2).

É possível observar que em um período de dois anos foram protocolados 676 pedidos de acesso à informação e que essa quantidade de pedidos gerou 11 documentos de Decisão e que todos receberam o teor “não conhecimento”. As razões para o “não conhecimento” do pedido parecem se justificar tendo como base o que é indicado no Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, art. 13, onde se estabelece que o pedido não deve ser “[...] genérico,

desproporciona ou desarrozoados 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” (BRASIL, 2012). Contudo, entende-se que a quantidade de pedidos não pode se configurar como um empecilho para o acesso à informação, uma vez que essa condição não é estabelecida na legislação de acesso. Desse modo, limitar o acesso de um determinado cidadão, por esse motivo, fere diretamente o princípio do direito à informação pública.

Foi possível identificar que alguns documentos de Decisão não apresentavam o NUP no cabeçalho como padronizado nos outros documentos. Com a análise foi possível identificar 77 documentos que não apresentavam essa característica e, por essa razão, a quantidade total de processos analisados é maior do que a quantidade de NUPs encontrados. Com isso, o total de processos analisados é de 3.248, porém, apenas 3.171 possuem NUP. Os dados apresentados na Figura 4 são a respeito dos 77 documentos indicados anteriormente, nessa figura é possível observar o quantitativo de documentos gerados para a manutenção de informações classificadas.

Figura 4 – Decisão para a manutenção de classificação



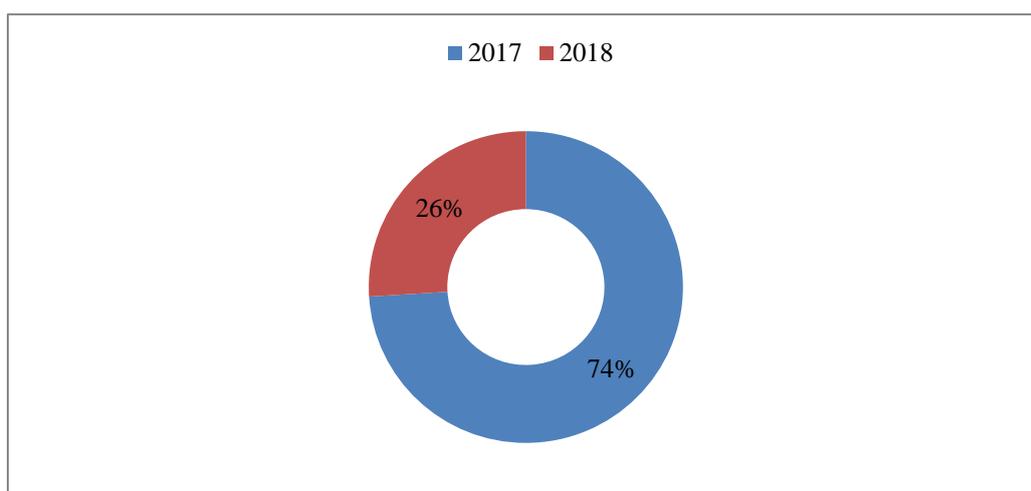
Fonte: Elaboração própria.

Tendo em vista que esses documentos de Decisão apresentam suas peculiaridades e características próprias que os diferenciam dos demais documentos apresentados até aqui é importante esclarecer melhor o que vem a ser essas Decisões tomadas pela comissão para a manutenção da classificação de informações/documentos. Assim, dos documentos de Decisão apresentadas na figura acima, 78% representam as “Decisões sobre revisão de ofício de informações classificadas”, que tratam da revisão de informações classificadas como ultrassecretas ou secretas; as Decisões que representam 10% no gráfico indicado na Figura 4

referem-se às “Decisões de ofício de informações classificadas”, ou seja são as Decisões sobre a classificação de informações em grau de sigilo e, por fim, as “Decisões sobre prorrogação de informação classificada”, representam do 12% do total, têm como objetivo decidir acerca da prorrogação do sigilo de informações classificadas como ultrassecretas.

A Figura 4 é intitulada “Decisões para a manutenção de classificação”, tendo em vista que essa também é uma das funções da CMRI, ou seja, de que a revisão de ofício deve ocorrer no máximo a cada 4 (quatro) anos¹⁹, quando se trata de documentos ultrassecretos ou secretos, cabendo à CMRI decidir o grau de sigilo, a continuação de um determinado grau de sigilo ou/e a mudança do grau de sigilo de determinada informação. As informações que constam na Figura 4 referem-se aos anos 2017 e 2018 – uma vez que apenas nesses anos tal característica foi identificada – sendo que do total de 77 documentos, cerca de 74% representam o ano de 2017 e 26% o ano de 2018, assim como indicado na Figura 5.

Figura 5 – Decisões para Manutenção da classificação de documentos em 2017 e 2018



Fonte: Elaboração própria.

Os 77 documentos apresentados anteriormente não possuem NUP, pois tais informações tratam de revisões de informações classificadas ou de Decisões sobre prorrogação de classificação, não se tratando, portanto, de solicitações realizadas por pessoa física ou jurídica.

É importante destacar que uma das competências da CMRI – de acordo com o Decreto de regulamentação da LAI, o Decreto nº 7.724/2012, mais precisamente no seu art. 47, inciso I – é “[...] rever, de ofício ou mediante provocação, a classificação de informação no grau ultrassecreto ou secreto ou sua reavaliação, no máximo a cada quatro anos”, sendo assim, a revisão de classificação pode ser solicitada, mas também pode ser mantida por decisão da

¹⁹ Como indicado no inciso I do Art. 47 do Decreto nº 7.724 de 2012.

própria CMRI. A prorrogação do grau de sigilo dos documentos também compete a essa Comissão, como indicado no art. 47, inciso IV: compete à CMRI “[...] prorrogar por uma única vez, e por período determinado não superior a vinte e cinco anos, o prazo de sigilo de informação classificada no grau ultrassecreto”.

A análise dos documentos permitiu identificar algumas Decisões em que uma pessoa, física ou jurídica, solicitou a desclassificação de documentos, como é o caso, por exemplo, das Decisões nº 154/2016, nº 156/2016 e nº 157/2016.

No primeiro documento, o pedido foi solicitado por um sindicato – SINDIRECEITA - Sindicato Nacional dos Analistas-Tributários da Receita Federal – e o documento solicitado encontrava-se no grau de sigilo “reservado” e, por essa razão, o órgão/entidade para o qual foi solicitado – Ministério da Fazenda – não lhe deu provimento. O requerente, ao justificar seu pedido de reavaliação, afirma que o documento solicitado – “Manifesto dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil”, nº 10030.000654/0515-31 – não se encaixa no art. 23 da Lei de Acesso à Informação, onde é indicado que as informações consideradas como imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado são passíveis de classificação. A CMRI, portanto, avaliou os argumentos e decidiu não só conhecer o pedido de desclassificação, como também lhe deu provimento.

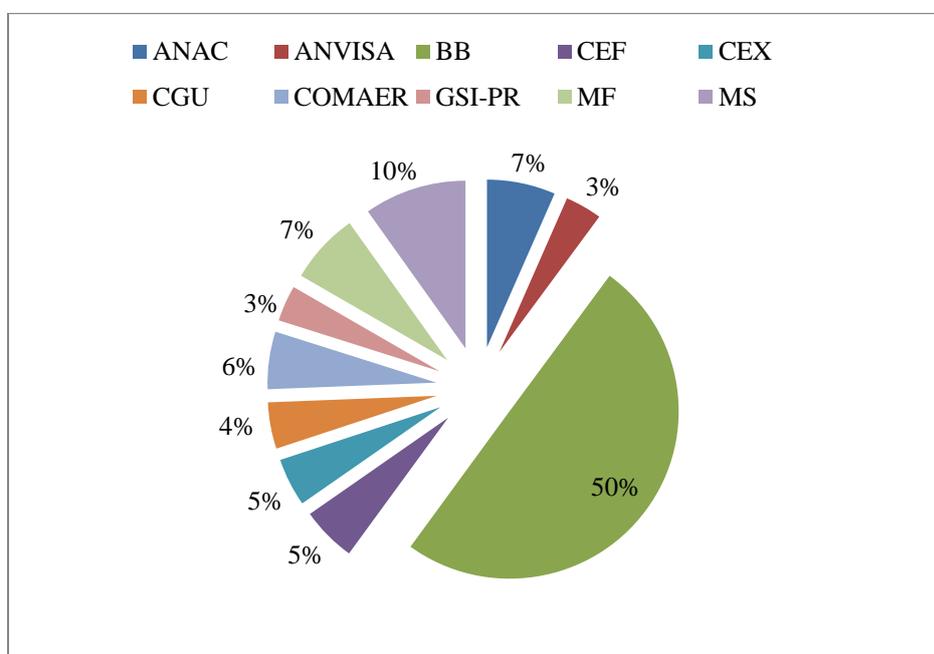
Já a Decisão nº 156/2016 analisou o pedido de uma empresa privada do ramo farmacêutico – Astellas Ireland Co. Limited– e o pedido foi encaminhado para o Ministério da Saúde; porém, o acesso às informações solicitadas foi negado, visto que se trata de informações classificadas como sigilosa. A própria CMRI, na Decisão nº 192, de 2015, decidiu pelo não conhecimento do recurso; o solicitante recorreu alegando o direito de obter a parte não sigilosa do documento, assim como solicitando a sua desclassificação. A Decisão da CMRI teve como fundamento o fato de que as Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDPs) produzem documentos técnicos fundamentais para a produção de produtos estratégicos na área de inovação em saúde no Brasil, considerando improcedente o pedido e não lhe dando provimento.

A Decisão nº 157/2016 foi realizada por pessoa física e igualmente destinada ao Ministério da Saúde, e objetivava obter o percentual de demanda no SUS em cada proposta de projeto PDP apresentada por determinadas empresas. O pedido foi indeferido em todas as instâncias, inclusive pela própria CMRI na Decisão nº 314 de 2015, alegando que, por se tratar de PDPs e envolvendo transferência de tecnologia e relatórios de acompanhamento, o documento recebe o grau “reservado”, sendo, portanto, sigiloso. O solicitante decide, então, formular o pedido de desclassificação da informação, o qual é considerado improcedente pela

CMRI, uma vez que os documentos selecionados, se disponibilizados, podem comprometer a estratégia e o projeto.

É definido no Decreto nº 7.724 de 2012, mais precisamente no art. 5, que 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” estão submetidos às disposições que regulamentam a LAI. Sendo assim, na Figura 6 são indicados os 10 (dez) órgãos/entidades para os quais mais foram solicitadas reavaliação de informação durante todo o período estabelecido para a análise.

Figura 6 – Órgãos/Entidades mais solicitados (2012 – 2018) para reavaliação de informações



Fonte: Elaboração própria.

É possível observar que durante os 7 anos analisados o órgão/entidade que mais recebeu pedidos de reavaliação foi o Branco do Brasil (BB), porém quando analisados os órgãos/entidades para os quais mais foram solicitados pedidos de informação em cada ano, o BB liderou a quantidade de solicitações apenas em 2015, 2016 e 2017, com, respectivamente, 72, 186 e 624 pedidos. Em 2012, o órgão mais requisitado foi o Comando da Aeronáutica (COMAER) com 24 pedidos; em 2013, o Ministério da Saúde (MS) liderou com 39 pedidos; em 2014 foi o Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET/RJ) com 32 e, por fim, em 2018, o Ministério da Fazenda (MF), com 31 pedidos.

Considerando o total de pedidos de reavaliação realizados – 3.171 – durante os anos analisados (2012-2018), é possível identificar que em algumas Decisões o campo indicado para a identificação do “solicitante” encontrava-se tarjado a fim de manter em sigilo os seus dados.

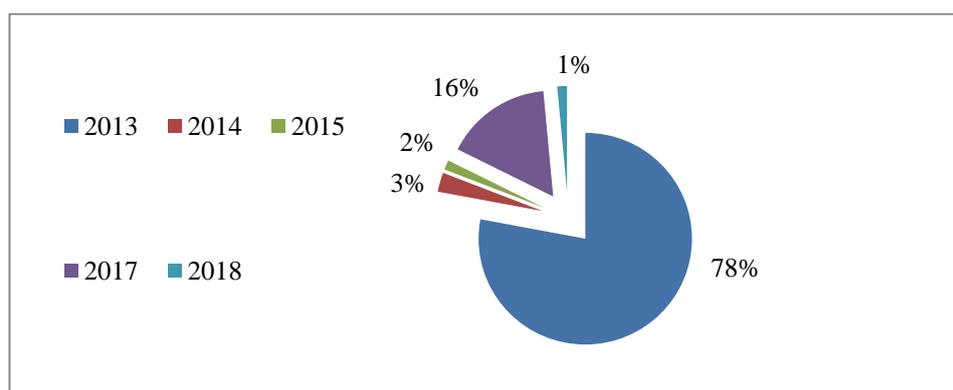
Dessa forma, apenas 2% dos solicitantes mantiveram a identidade em sigilo. Em sua grande maioria, o campo “solicitante” permite a identificação do requerente.

É importante ressaltar que o Decreto nº 7.724 de 2012 estabelece diretrizes para a implementação da Lei nº 12.527 de 2011 no país; desse modo, apresenta não só diretrizes a serem seguidas pelos órgãos/entidades, assim como diretrizes para o solicitante. No art. 11 é definido que qualquer pessoa pode formular pedido de acesso à informação; a composição de tal pedido é instruída no art. 12, onde é indicado o que o pedido de acesso à informação deve conter

[...] I - nome do requerente; II - número de documento de identificação válido; III - especificação, de forma clara e precisa, da informação requerida; e IV - endereço físico ou eletrônico do requerente, para recebimento de comunicações ou da informação requerida (BRASIL, 2012).

Na Figura 7 são apresentados os dados a respeito dos solicitantes não informados em cada ano analisado, sendo possível observar que em 2013 uma grande quantidade de solicitantes preferiu manter o sigilo a respeito de sua identidade, representando 78% dos 68 documentos analisados nos quais se observou que os nomes dos solicitantes no campo destinado a esse fim nos documentos de Decisão encontravam-se tarjados ou riscados de forma a ocultar o nome; alguns aparentavam ter sido riscados à caneta, com o objetivo de impossibilitar a sua identificação, como é o caso da Decisão nº 080/2013. É importante destacar, também, que muitos documentos aparentavam ter sido digitalizados e disponibilizados no *site*.

Figura 7 – Solicitantes não informados (2012-2018)



Fonte: Elaboração própria.

Na Figura 7 é apresentada apenas a relação de documentos em que o campo solicitante foi tarjado de preto, a fim de ocultar o nome no documento de Decisão. Ao todo, 68 Decisões apresentaram essa característica, porém, além disso, foram identificadas Decisões em que o solicitante deu preferência pela indicação apenas das iniciais de seu nome, como aparece nas Decisões nº 185/2013 e nº 302/2018 o que, de certa forma, impossibilita o reconhecimento,

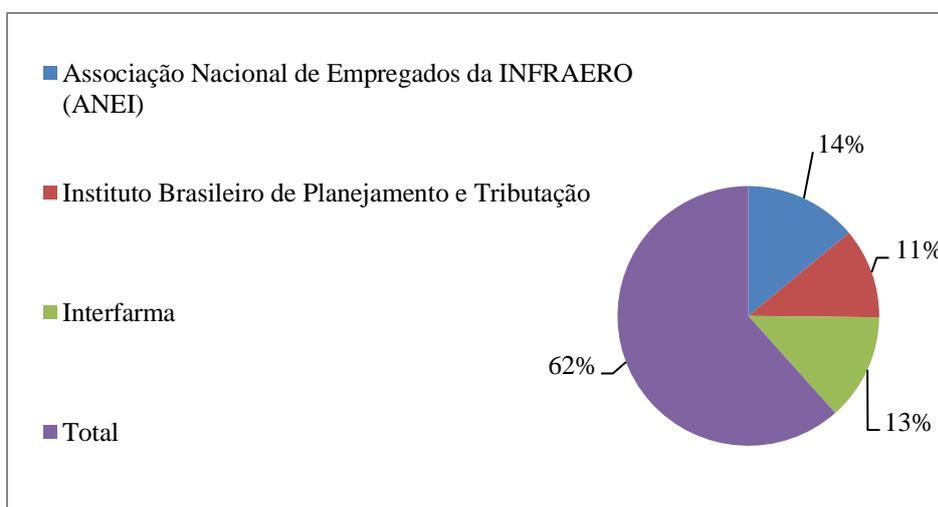
dificultando saber se a solicitação foi realizada por pessoa física ou jurídica. Ao todo, foram identificados 78 documentos com essa característica, sendo que no ano de 2018 houve maior incidência desse fato, num total de 77 solicitações identificadas com essa característica; a outra Decisão ocorreu em 2013.

É possível concluir que de um total de 3.248 Decisões, cerca de 4% dos documentos, foi possível identificar a ocultação do campo “solicitante” – seja por ter sido tarjado ou por simplesmente ter se optado pelo uso das iniciais. Assim, de um total de 146 Decisões, em 53% foi possível identificar as iniciais dos solicitantes e em 47% o campo destinado ao nome do requerente foi tarjado de preto.

É importante esclarecer que, para fins dessa pesquisa, quando o campo “solicitante” no documento está preenchido com o nome do cidadão, empresa ou órgão/entidade facilita a identificação e diferenciação dos dados referentes à solicitação realizada por pessoa física ou jurídica e ainda quais órgão também realizaram pedidos. Dessa forma, foram identificados 181 pedidos de acesso à informação com essa característica, representando cerca de 5% do total de pedidos recebidos pela CMRI (2012-2018), porém, destaca-se que esse dado não é preciso uma vez que no momento de realizar o pedido de acesso à informação é possível que uma pessoa utilize o seu próprio nome no formulário de solicitação, mas que esteja se referindo ao interesse de uma determinada empresa ou órgão/entidade.

A Figura 8 destaca os órgãos/entidades/empresas que mais realizaram pedidos de reavaliação de informações no período analisado (2012-2018). De modo a complementar, reafirma-se que dos 181 pedidos, foi possível identificar que cerca de 38% foram de três empresas/órgão/entidade conforme apresentados na Figura 8.

Figura 8 – Solicitações realizadas por empresas ou órgão/entidade (2012 – 2018)



Fonte: Elaboração própria.

A Associação Nacional de Empregados da INFRAERO (ANEI) realizou 41 pedidos o que fez com que ela liderasse a quantidade de solicitações. Conforme indicado na Figura 8, esse órgão/entidade realizou a grande maioria desses pedidos no ano de 2016, com 32 solicitações, que receberam, em sua maior parte, o teor “não conhecimento”, salvo 3 (três) desprovidos e 1 (uma) perda de objeto; 2017 ficou com apenas 1 (um) e 2018 com 8 (oito) pedidos, praticamente todos os pedidos foram encaminhados originalmente à INFRAERO, somente 5 (cinco) documentos não tiveram esse destino.

Já no caso da empresa Interfarma foram localizados 39 pedidos, todos em 2013 para o Ministério da Saúde, sendo todos eles desprovidos. A leitura do documento revela que a Decisão nº 93/2013 até a Decisão nº 131/2013, trata do mesmo pedido em que a Interfarma solicita informações estratégicas que, de acordo com as instâncias, pode comprometer a estratégia e o projeto de desenvolvimento tecnológico; de acordo com a legislação de acesso à informação – Decreto nº 7.724 de 2012, no art. 26 – é passível de classificação informações que possam “[...] 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 [...]” (BRASIL, 2012).

Por fim, o Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação realizou 33 pedidos de reavaliação de informação de 2014 a 2018; os 5 (cinco) pedidos realizados em 2014 foram encaminhados ao então Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); as informações foram providas por se tratarem de solicitação a respeito de documentos fiscais, é importante destacar o percurso que o pedido realizou até ser provido, uma vez que grande parte das solicitações com o intuito de receber informações fiscais é desprovida por estarem amparadas por sigilo fiscal; sendo assim indica-se nesse caso que as primeiras instâncias negaram o pedido, alegando a proteção às informações pessoais, porém o requerente tinha interesse nas informações a respeito do fornecedor, destinatário (administração pública), ICMS, IPI e dados relacionados a valores, que de modo algum poderiam violar a intimidade ou privacidade pessoal de alguém; tais informações foram indicadas nas Decisões nº 140/2014 até a nº 144/2014 que faziam as mesmas requisições.

Ainda se tratando do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação, em 2017 e em 2018 ocorreram apenas duas solicitações, respectivamente, que foram desprovidas, porém em 2015 ao todo foram realizados 16 pedidos, todos foram desprovidos; já em 2016, dos 8 (oito) pedidos realizados, 6 (seis) foram desprovidos e os outros 2 (dois) receberam o teor de não conhecimento e provimento parcial.

No caso da Decisão nº 651/2016, o pedido foi direcionado ao MF, e a solicitação era para que a Receita Federal atualizasse uma planilha com estatísticas a respeito de estudos tributários e aduaneiros, tal planilha já existia, só não estava atualizada, sendo que o último ano de inserção dos dados foi 2013; no segundo pedido, o requerente solicitava a mudança de determinadas colunas da planilha para melhor adequação; a CMRI decidiu por dar provimento quanto à primeira solicitação determinando que a informação fosse disponibilizada em até 120 dias, preferencialmente como transparência ativa, e que a instituição realizasse a atualização anualmente; quanto à segunda solicitação do pedido, a CMRI nega o provimento.

Ainda no campo ‘solicitantes’, destaca-se a Associação Direitos Humanos em Rede também conhecida como Conectas Direitos Humanos²⁰, uma Organização Não Governamental (ONG), criada em 2001 com a iniciativa de profissionais, acadêmicos e ativistas. O seu objetivo principal é “proteger, efetivar e ampliar os Direitos Humanos, combatendo assim as desigualdades no Sul Global”. Durante o período analisado, a Conectas Direitos Humanos realizou diretamente²¹ três pedidos de reavaliação: em 2015, com a Decisão nº 198/2015 que recebeu o teor “não conhecimento”; em 2016, com a Decisão nº 111/2016 que recebeu o teor “perda do objeto” e, por fim, a Decisão nº 215/2017, que recebeu o teor “desprovimento”.

Outro destaque a ser realizado sobre o campo ‘solicitante’ ocorre na Decisão nº 94/2018, onde o requerente foi a Artigo 19²², uma ONG de direitos humanos, fundada em 1987, cujo objetivo está relacionado à defesa e promoção do direito à liberdade de expressão e de acesso à informação ao redor do mundo, como já explicado anteriormente. Um dos argumentos da Artigo 19 (2018, p. 9) é que a “[...] busca por informação ainda é encarada, muitas vezes como um insulto ou exigência excessiva à Administração Pública”. Tal afirmação corrobora com outra característica encontrada no presente estudo, agora se tratando da análise das Decisões da CMRI, quanto ao teor e justificativa apresentados pela CMRI: foi possível notar que muitas Decisões, em vários anos analisados, apresentavam a Decisão para múltiplos pedidos de acesso à informação e uma das tendências observadas é de que a deliberação costuma ser o “não conhecimento” ou o “desprovimento”.

²⁰ Ver: <https://www.conectas.org/>

²¹ Indica-se como “diretamente”, pois é possível que um solicitante interessado em recuperar informações para determinado órgão/entidade utilize o próprio nome no momento de realização do pedido. Como por exemplo, como foi identificado na Decisão nº 07/2013, que o interesse ao acesso à informação era da Conectas Direitos Humanos, porém uma pessoa física utilizou o seu nome como representante da ONG no momento de solicitação de acesso.

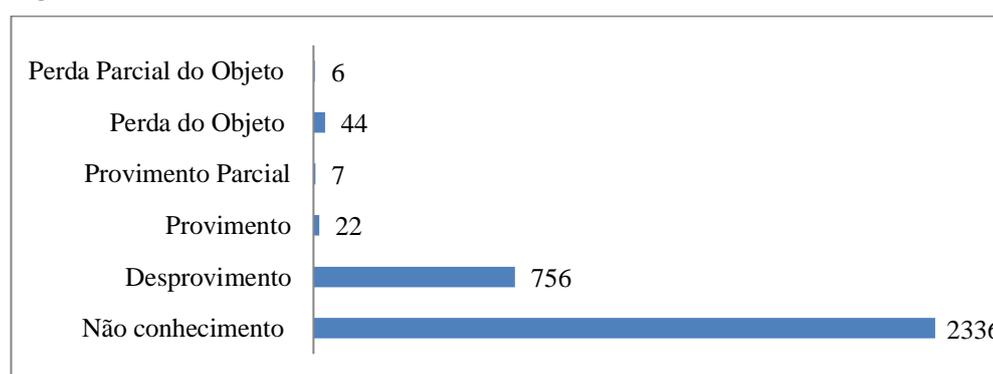
²² Assim como indicado no *site* oficial da ONG. Ver: <https://artigo19.org/>

Exemplos desses casos foram indicados anteriormente, como os dados extraídos a respeito de órgãos/entidades/empresas. Trata-se do caso da Interfarma²³ que realizou 39 pedidos com a mesma solicitação, todos os pedidos receberam o teor desprovemento. Uma das hipóteses para a quantidade de pedidos é o tempo transcorrido entre a solicitação e a resposta ao pedido, porém não foi possível fazer a análise detalhada do tempo transcorrido entre a interposição e a Decisão assim como não foi possível, indicar o tempo transcorrido entre a autuação e a Decisão.

5.1. Análise anual das Decisões (2012-2018): sob a perspectiva da transparência e do sigilo

A segunda fase da análise busca responder aos questionamentos realizados no terceiro objetivo específico, ou seja, sistematizar o teor e a justificativa das Decisões sob a perspectiva da transparência e do sigilo. Parte-se da premissa de que a CMRI deve atuar na perspectiva destacada por Hott e Rodrigues, isto é, arcar com o “[...] ônus de provar que a recusa é legítima, que a restrição é uma forma de assegurar a proteção a certos dados assegurados também pela Constituição de 1988, mas esta tem que ser fundamentada e limitada somente àquelas exceções” (HOTT; RODRIGUES, 2017, p.16). Assim, inicialmente, buscou-se apresentar os teores das Decisões e as quantidades encontradas durante todo o período estudado (2012-2018), como indicado na figura abaixo.

Figura 9 – Teor da Decisão (2012 – 2018)



Fonte: Elaboração própria.

Na Figura 9 é apresentada a quantidade de processos para cada deliberação da CMRI, ou seja, cada teor da justificativa. O termo “não conhecimento” é utilizado quando o pedido é

²³ As investigações da CPI da pandemia, instalada no Senado Federal em 2021 com algumas farmacêuticas sendo alvo das investigações, sugerem que as demandas de acesso às informações por esse setor deveriam ser objeto de pesquisas acadêmicas sobre as investidas do setor privado, incluindo as farmacêuticas, na obtenção de informações estratégicas do setor.

considerado improcedente ou quando não atende aos requisitos de admissibilidade estabelecidos pela LAI. Na Resolução nº 01, de 21 de dezembro de 2012 – documento que aprova o Regimento Interno da CMRI –, mais especificamente no art.14, é indicado que o recurso não será conhecido quando for interposto fora do prazo, não for condizente com as competências da comissão, se for realizado por quem não seja legitimado ou se tratando de situações não previstas no Decreto nº 7.724/2012.

Já o teor “desprovemento” é a resposta apresentada quando a requisição do cidadão não pode ser deferida, ou seja, o acesso solicitado é negado baseado nas diretrizes estabelecidas na legislação de acesso à informação; o teor “provemento” refere-se às Decisões em que o cidadão tem o direito de acesso; o “provemento parcial” de informações indica que dentre as informações solicitadas nem tudo que foi solicitado pode ser divulgado. Nesse caso, o solicitante pode acessar uma parte que não está classificada com grau de sigilo, esta última tarjada a fim de manter o sigilo.

Por fim o teor “perda de objeto” e “perda parcial de objeto” são as justificativas apresentadas nos casos em que a informação solicitada é fornecida pelo órgão/entidade recorrido, ou seja, considera-se que não existe justificativa para a análise do recurso, conforme as disposições do art. 52 da Lei nº 9.784/1999 e do art. 75 do Decreto nº 7.724/2012. Porém, também se encontrou casos em que o termo foi relacionado à perda da informação solicitada, no sentido literal, como é o caso da Decisão nº 190/2015, em que a CMRI indica não conhecer parte do recurso, por entender satisfatória a declaração de inexistência da informação, declarando a perda de objeto da parcela remanescente tendo em vista a entrega da informação. Porém a Comissão indica, como sugestão ao órgão demandado, uma avaliação da necessidade de providências quanto à eventual perda dos documentos solicitados, indicados com inexistentes.

É possível notar que a maior parte dos documentos recebeu o teor “não conhecimento”, mais precisamente 2.336 pedidos; o teor “desprovemento” foi o segundo em que mais houve incidência, com 756 pedidos, seguido por 44 pedidos com o teor “perda de objeto”; 22 com o teor “provements”, e os teores com menos quantidade de retorno foram o “provemento parcial” e “perda parcial de objeto”, sendo respectivamente indicados com 7 (sete) e 6 (seis) pedidos, totalizando, portanto, 3.171 pedidos de reavaliação de informação recebidos durante os sete anos analisados.

Para sistematizar o teor e as justificativas com o olhar voltado para a transparência e sigilo foi realizada a leitura de todas as Decisões – 2.532 documentos (3.171 NUPs) – encontradas nos anos de análise do presente estudo (2012-2018), por apresentar as principais

justificativas para o “desprovimento” e “não conhecimento” das informações. Com base nas leituras realizadas e se pautando na legislação de acesso à informação, buscou-se inferir e apresentar os casos em se encontrou indícios de adesão à cultura do segredo nas deliberações da CMRI.

É importante destacar que os indícios de adesão à cultura do segredo indicados no estudo foram fruto de interpretações realizadas pela autora desta dissertação, com base nas informações dos documentos de Decisão e nas diretrizes estabelecidas na legislação vigente de acesso à informação. Nesse sentido, poderá ocorrer que uma determinada deliberação possa a vir a ser interpretada diferentemente por outros pesquisadores, caso haja acesso a mais dados, uma vez que os documentos de Decisão apresentam apenas os resumos dos pedidos e justificativas, o que pode acabar interferindo nas interpretações do pesquisador.

Indica-se, portanto, que embora os documentos de Decisão sejam mais completos que as atas de reuniões, eles apresentam fragmentos das argumentações expostas, o que algumas vezes prejudica a compreensão, podendo ter ocorrido a supressão de importantes elementos para o entendimento da justificativa apresentada. Questiona-se, no âmbito do presente estudo, até que ponto a supressão de partes dos argumentos é considerada uma forma de transparência, uma vez que afeta diretamente na compreensão e interpretação das informações apresentadas. Isso foi notado durante a análise das Decisões de 2014, uma vez que se identificou uma tendência de reforço da cultura do segredo na quantidade de Decisões nas quais a CMRI justificou o teor da deliberação como “fuga do escopo da LAI” e “cancelamento” de todos os julgamentos por parte do cidadão.

A Figura 10 apresenta todas as justificativas apresentadas pela CMRI (2012-2018) para os teores “não conhecimento” e “desprovimento”, equivalendo a 3.092 NUPs, portanto, não foram incluídas as Decisões nas quais ocorreu a manutenção de classificação e os casos de incidência do teor provimento/provimento parcial e perda do objeto/perda parcial e as nuances desses casos foram destacadas ao decorrer da pesquisa. As justificativas apresentadas na Figura 10 foram identificadas como o principal motivo para o teor indicado na Decisão, uma vez que algumas Decisões possuíam mais de uma justificativa, dessa forma optou-se em escolher apenas uma, tendo sido considerada a alegação principal para o “não conhecimento” ou “desprovimento” do pedido.

Figura 10 – Justificativas apresentadas pela CMRI (2012-2018) para os teores “não conhecimento” e “desprovimento”



Fonte: Elaboração própria.

Como é possível observar na Figura 10 algumas justificativas foram bem mais recorrentes que outras. O caso da alegação de abuso de direito, por exemplo, se destacou pela grande quantidade de pedidos e essa justificativa foi encontrada de 2016 a 2018, correspondendo a 31% do total de NUPs. Indica-se que a comissão optou pelo “não conhecimento” do recurso, tendo em vista a indicação de “[...] presença dos requisitos que

configuram o abuso de direito, como o “desvio de finalidade, o potencial dano a terceiros e a má-fé do agente” (BRASIL, 2016n). Todas as Decisões que receberam essa justificativa foram realizadas por um mesmo solicitante e a maior parte destinada ao Banco do Brasil. Entende-se que a quantidade de solicitações não deveria ser um empecilho para a obtenção de acesso à informação, uma vez que na legislação não é delimitada a quantidade de pedidos que um mesmo cidadão pode fazer.

Porém, nos documentos de Decisão, a CGU indicou que a quantidade de pedidos era justamente um dos motivos para os quais se priorizou pelo “não conhecimento” das solicitações, assim como indicado no trecho abaixo, retirado da Decisão nº 471/2016. Nela, a CGU afirma que

[...] os inúmeros requerimentos e recursos do cidadão são desarrazoados e desproporcionais. Sendo assim, caracteriza que houve abuso de direito do cidadão ao exercer o seu direito de acesso à informação pública. A CGU demonstra, portanto, que nos diversos pedidos de informação e requerimentos apresentados pelo requerente estão presentes os requisitos que configuram o abuso de direito, quais sejam: o desvio de finalidade, o potencial dano a terceiros e a má-fé do agente (BRASIL, 2016n).

Entende-se no âmbito do presente estudo que as demandas do cidadão se configuram como uma forma de consciência de direito e não como abuso dele. Retoma-se o que foi indicado no estudo realizado pela Artigo 19, em que são apresentados diversos casos cuja identificação do solicitante se mostra, na verdade, como um dos empecilhos para a obtenção do acesso à informação, sendo apresentadas diversas dificuldades geradas pela não proteção dos dados pessoais dos solicitantes no direito efetivo de acesso à informação no Brasil.

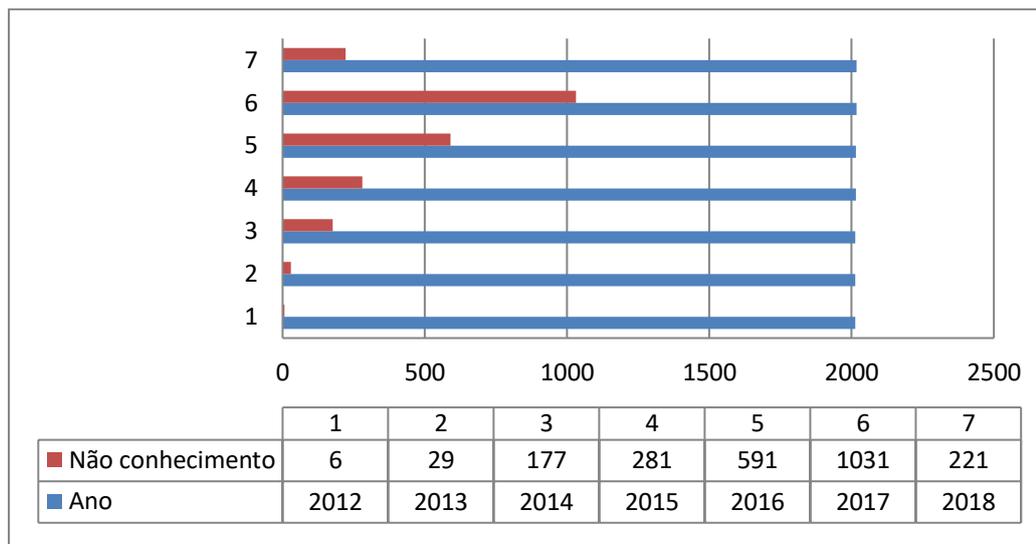
De acordo com a Artigo 19, existe um risco considerável de discriminação no provimento de informações públicas em decorrência da identidade do requerente, sendo essa subsidiada pela livre circulação dentro da administração pública dos dados pessoais indicados pelo solicitante no momento de realização do pedido de acesso à informação. Complementarmente a essa argumentação, indica-se que a integridade física do requerente é um tópico polêmico, uma vez que essa necessidade de identificação representa um entrave para o acesso igualitário às informações, principalmente em pequenos municípios. Estudos realizados pela Artigo 19 demonstram que é frequente entre os cidadãos o medo de represálias pela realização de pedido simples de informação sobre questões públicas; destaca-se que mesmo em relação a “[...] organizações estabelecidas e que tem contato constante com diferentes instâncias governamentais, foi relatado que os pedidos de informação são muitas vezes percebidos como uma espécie de insulto ou ofensa por alguns funcionários públicos” (ARTIGO 19, 2013, p. 29-30).

Observa-se, ainda, em se tratando desse caso, que as solicitações não foram avaliadas e, assim que recebidas, automaticamente foram marcadas como “não conhecimento” não recebendo a análise de mérito. Destaca-se o indicado na Decisão nº 423/2017, no qual a Comissão indica que

[...] os recursos não foram analisados e o presente campo (resumo do pedido original) não foi descrito, em virtude das Decisões desta Comissão, em diversos precedentes do mesmo cidadão, que constatarem o exercício abusivo do requerente no uso do seu direito de acesso à informação (BRASIL, 2017f).

Esse trecho indica que devido a grande quantidade de requisições, não ocorreu a análise de mérito por parte da Comissão, considerando-se justificável apresentar a explicação de que a quantidade de pedidos encaminhados se caracterizava como possível má fé do cidadão, se configurando, de acordo com a Comissão, como abuso do direito de acesso à informação. Não é possível ter acesso, pelos documentos de Decisão, às solicitações do cidadão, uma vez que o campo destinado ao resumo do pedido não foi preenchido. Dessa forma, entende-se que a Comissão tenta argumentar que as razões para o “não conhecimento” do pedido se justificam com base no que é indicado no Decreto nº 7.724/2012, art. 13, onde é descrito que o pedido não deve ser “[...] genérico, desproporciona ou desarrozoados 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” (BRASIL, 2012), porém não é possível pautar essa alegação com base no que é demandado, uma vez que esse campo não foi incluído no documento.

Entende-se, no âmbito do presente estudo, que limitar o acesso de um determinado cidadão fere diretamente o princípio do direito à informação e se configura como uma forma de impedi-lo e/ou inibi-lo de exercer um direito fundamental constitucionalmente estabelecido, sendo, portanto, um forte indicador de hipótese de sigilo. Ainda sobre essa justificativa, fez-se necessário indicar que essa quantidade de pedidos influenciou diretamente na quantidade do teor “não conhecimento” nos anos em que este se fez presente, assim como indicado na Figura 11, isto é, nos anos de 2016, 2017 e 2018 quando ocorre um crescimento considerável da recorrência desse teor.



Fonte: Elaboração própria.

É possível observar que 2017 liderou como o ano em que houve a maior quantidade de “não conhecimento” dentre todos os anos analisados. Somente nesse ano ocorreu a incidência de 710 pedidos de acesso à informação em que a justificativa foi o “abuso de direito”, não ocorrendo a análise de mérito por parte da Comissão; já em 2016, identificou-se 172 pedidos indicados com esse teor e justificativa e em 2018 foram encontrados 69 pedidos, equivalendo ao total indicado na Figura 10, com 951 pedidos de reavaliação com a alegação de abuso de direito.

A segunda justificativa mais recorrente foi a indicação de ausência do pressuposto de admissibilidade, com 439 pedidos, equivalendo a 14% do total de pedidos recebidos (2012-2018). Notou-se tendência, durante os anos, de se usar essa justificativa nos casos em que não ocorre a negativa em instância recursal. No caso da CMRI, a instância recursal que a antecede, como dito anteriormente, é a Controladoria-Geral da União (CGU). Mais especificamente, indica-se que os procedimentos para acesso à informação que incluem os casos de recursos à negativa de acesso são descritos na LAI dos art. 15 a 20. É determinado que em casos de negativa ou insatisfação do cidadão com a resposta fornecida, este poderá recorrer à autoridade hierarquicamente superior àquela que forneceu a primeira resposta em até 10 dias; caso após a resposta dessa instância a negativa/insatisfação persista o recurso deve ser apresentado à autoridade máxima do órgão inicialmente solicitado e só após a negativa dessa instância é que o recurso poderá ser encaminhado à CGU e, por fim, à CMRI.

Contudo, também foram encontradas Decisões em que essa justificativa de ausência do pressuposto de admissibilidade foi usada para indicar o descumprimento das disposições do art. 12 e do Decreto nº 7.724/12, que indica quais os componentes devem ser fornecidos pelo

cidadão para que o pedido de acesso seja considerado válido, sendo, portanto, o nome do recorrente, o número de documento de identificação válido, a especificação do pedido de forma clara e a indicação de endereço eletrônico ou físico para recebimento dos dados solicitados.

É importante destacar que, em 2018, ocorreu a aprovação da Súmula da CMRI nº 08/2018, que versa sobre a inadmissibilidade de recursos. Nessa súmula, é indicada a possibilidade de não conhecimento pela CMRI em casos de recursos contra a Decisão de “não conhecimento” proferida pelo Ministério da Transparência e/ou pela CGU, considerando o disposto no § 3º do art. 16 da Lei 12.527/2011 e no art. 24 do Decreto 7.724/2012, onde é expresso que o direito de recorrer está condicionado ao prévio desprovimento das informações.

Ao se tratar da justificativa “Fuga do escopo” da LAI, indicada na Figura 10 com 361 pedidos, o que equivale a aproximadamente 12% do total de NUPs, essa justificativa em sua maior parte foi usada para a indicação de manifestações típicas de ouvidoria, ou seja, para realizar reclamações, denúncias, elogios e solicitações de providências. Identificou-se que essa justificativa teve maior incidência no ano de 2014, equivalendo a 123 pedidos. Aparentemente, isso aconteceu como efeito da falta de padronização das justificativas nesse ano, sendo usada a alegação de fuga do escopo para indicar, por exemplo, os casos de inovação do pedido em esfera recursal, dados que nos outros anos foram incluídos como justificativas independentes e não como “fuga do escopo”.

Uma vez identificado isso, indica-se uma falta de padronização nos documentos nos primeiros anos de atuação da Comissão (2012-2014). Uma característica observada em grande parte das Decisões desse período foi a tendência de as deliberações da CMRI serem pautadas apenas em reafirmar o parecer da CGU, ou seja, apenas indicavam concordância com as alegações e exposições apresentadas pela instância anterior, indicando, por fim, o teor para a Decisão.

Indica-se que a partir de 2015 a Comissão começou a apresentar, com mais frequência, argumentos para as suas justificativas, facilitando, portanto, a extração dos dados dessa parte da pesquisa. A partir daquele ano, constatou-se uma padronização nos termos, muito provavelmente devido à aprovação de súmulas. Observou-se, portanto, que, em 2015, a CMRI complementou as disposições da LAI com súmulas capazes de elucidar determinados aspectos ambíguos; o objetivo principal dessas súmulas foi consolidar as interpretações adotadas pela Comissão, assim como encerrar divergências administrativas, como indicado no art. 10 do Regimento Interno nº 1 da CMRI. Considerou-se importante fazer esse destaque tendo em vista que as informações apresentadas nos gráficos para justificativa refletem como as alegações foram expostas. Entende-se, portanto, que a falta de padronização das respostas nos primeiros

três anos, possivelmente se deu por adaptação; porém, constatamos que isso afetou diretamente as disposições das informações apresentadas.

A Súmula nº 01/2015 da CMRI indica que caso exista canal ou procedimento específico para a obtenção da informação solicitada, o órgão/entidade deve orientar o cidadão a buscar a informação por esse meio, indicando também os prazos e as condições para sua utilização. Após essas indicações, o pedido de acesso à informação é considerado como atendido. Essa justificativa, de acordo com o gráfico da Figura 10, ocorreu 48 vezes durante os sete anos analisados.

No caso da Súmula nº 02/2015, a CMRI indica os procedimentos para a alegação de “Inovação em fase recursal”, sendo estabelecido que é opção do órgão/entidade demandado conhecer parcela do recurso que contenha “matéria estranha”, seja ao objeto do pedido inicial ou ao objeto do recurso conhecido por instância anterior. É ressaltado que sempre que o órgão/entidade não conheça a “matéria estranha” apresentada, deve-se indicar ao requerente a necessidade de formulação de um novo pedido para que as instâncias administrativas iniciais tenham conhecimento e possam analisar a nova solicitação. Foram indicados 68 pedidos com a justificativa de “inovação do pedido em fase recursal”.

Já a Súmula nº 03/2015 da CMRI referiu-se à possibilidade de extinção do processo por “classificação da informação”, sendo assim é definido que se extingue o processo “[...] cujo objeto tenha sido classificado durante a fase de instrução processual, devendo o órgão fornecer ao interessado as informações previstas no parágrafo 1º do art. 19 do Decreto nº 7.724/12” (BRASIL, 2015q). É importante destacar que de acordo com essa súmula o órgão deve fornecer ao interessado o respectivo Termo de Classificação de Informação (TCI).

Na Súmula nº 04/2015 é indicado que os pedidos de desclassificação seguem ritos diferentes do pedido de acesso à informação, não podendo, assim como indicado na súmula, se confundirem, uma vez que são autuados em processos diferentes. Assim, o interessado na desclassificação da informação deve apresentar o seu pedido à autoridade classificadora, cabendo recurso, sucessivamente, até que chegue à última instância; foram identificados, conforme indicado na Figura 10, que ocorreram 131 pedidos de desclassificação realizados no período de análise. Destaca-se que a grande maioria não observou os procedimentos adequados e receberam o teor “não conhecimento” e o ano com maior incidência desses casos foi 2016, com 109 pedidos, todos realizados pelo mesmo cidadão.

A Súmula nº 06/2015 da CMRI consolida o entendimento de que a declaração de inexistência de informação objeto de solicitação é considerada de natureza satisfatória. Nos termos de sua definição, fica estabelecido que no caso de a instância recursal identificar a

existência da informação ou a possibilidade de sua recuperação/reconstituição, deverá solicitá-la nos autos do objeto de solicitação; caso contrário, a alegação de inexistência é considerada suficiente uma vez que a informação não poderá ser disponibilizada. Esses casos representaram cerca de 8% no gráfico da Figura 10, destaca-se 2015 com a maior incidência desse ocorrido, com 104 pedidos.

Nos casos das Súmulas nº 05/2015 e 07/2015 da CMRI não se identificou o uso delas diretamente como justificativas nos documentos de Decisão analisados, porém indica-se que a Súmula nº 05/2015 se refere à possibilidade de conhecimento do recurso em “[...] instâncias superiores, independente da competência do agente que proferiu a Decisão anterior, de modo a não cercear o direito fundamental de acesso à informação” (BRASIL, 2015s), visando garantir que o cidadão cujo recurso foi apreciado por autoridade incompetente, possa ter o direito de acesso à revisão, tendo em vista que o solicitante não pode ter o direito de acesso à informação prejudicado por irregularidade da Administração. Já no caso da Súmula nº 07/2015 define-se que aos conselhos profissionais não são cabíveis os recursos de que trata o art. 16 da Lei nº 12.527/2011 contra Decisão tomada por “[...] autoridade máxima de conselho profissional, visto que estes não integram o Poder Executivo Federal, não estando sujeitos, em consequência, à disciplina do Decreto nº 7.724/2012” (BRASIL, 2015v).

Ainda referente às justificativas mais apresentadas na Figura 10, indica-se os casos de pedidos considerados genéricos; desproporcionais ou desarrazoados; ou que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou tratamento de dados, que equivaleram a cerca de 9% do total de pedidos encontrados. Essa justificativa encontra, em princípio, amparo legal como determinado pelo art. 13 do Decreto nº 7.724, onde é indicado que

[...] não serão atendidos pedidos de acesso à informação: I - genéricos; II - desproporcionais ou desarrazoados; ou III - que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade. Parágrafo único. Na hipótese do inciso III do caput, o órgão ou entidade deverá, caso tenha conhecimento, indicar o local onde se encontram as informações a partir das quais o requerente poderá realizar a interpretação, consolidação ou tratamento de dados (BRASIL, 2012, p. 3).

Cerca de 3% das solicitações, de acordo com a Figura 10, receberam a justificativa de informações estratégicas, consideradas importantes para assegurar a competitividade e a governança corporativa, estando essa alegação pautada nas disposições do art. 5º do Decreto nº 7.724 segundo o qual

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.

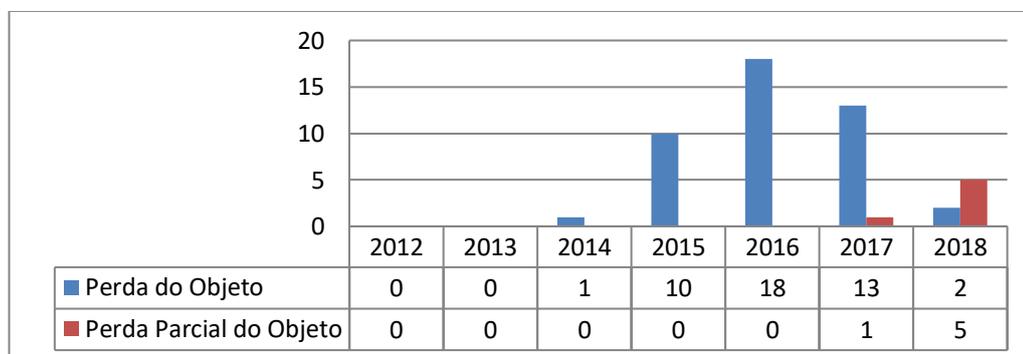
§ 1º A divulgação de informações de empresas públicas, sociedade de economia mista e demais entidades controladas pela União que atuem em regime de concorrência, sujeitas ao disposto no art. 173 da Constituição, estará submetida às normas pertinentes da Comissão de Valores Mobiliários, a fim de assegurar sua competitividade, governança corporativa e, quando houver, os interesses de acionistas minoritários.

§ 2º Não se sujeitam ao disposto neste Decreto as informações relativas à atividade empresarial de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado obtidas pelo Banco Central do Brasil, pelas agências reguladoras ou por outros órgãos ou entidades no exercício de atividade de controle, regulação e supervisão da atividade econômica cuja divulgação possa representar vantagem competitiva a outros agentes econômicos (BRASIL, 2012).

Desse modo, entende-se que informações consideradas fundamentais para assegurar a competitividade da entidade, ou que sejam referentes a atividades empresariais específicas, são asseguradas pela legislação e não serão providas ao cidadão, assim como o disposto no Decreto que regulamenta a LAI.

Outro destaque importante a respeito das justificativas apresentadas na Figura 10 é o caso da alegação em que a CMRI considera que a informação já foi disponibilizada ao solicitante indicando a “perda do objeto de recurso” e o teor “não conhecimento”. Aqui faz-se necessário ressaltar que foram encontrados 51 pedidos com essa justificativa. Porém, durante os anos analisados foram indicadas Decisões cujo teor foi a perda do objeto ou a perda parcial, assim como informado anteriormente, na Figura 9, entende-se que nesses casos a informação também foi indicada como provida e por essa razão não ocorreu a análise de mérito do pedido. Na Figura 12, são apresentadas as quantidades de pedidos com esse teor e em que ano foram encontradas.

Figura 12 – Casos dos teores “perda de objeto” e “perda parcial de objeto” (2012-2018)



Fonte: Elaboração própria.

Como é possível observar na Figura 12 a incidência do teor “perda de objeto” ocorreu de 2014 a 2018 resultando em 44 pedidos; já nos casos de “perda parcial de objeto” a incidência foi apenas em 2017 e 2018, resultando em 6 (seis) pedidos. Esses teores foram apresentados

para 50 NUPs. Destacam-se, portanto, os casos apresentados no Quadro 6 com indício de adesão à cultura do segredo encontradas nas Decisões da CMRI nas quais ocorreu a indicação desses teores.

Quadro 6 – Decisões com indício de adesão à cultura do segredo referentes ao teor “Perda de objeto” e “Perda parcial de objeto” (2014 – 2018).

Nº DECISÃO	RESUMO DO PEDIDO	TEOR E JUSTIFICATIVA APRESENTADA	MOTIVOS PARA HIPÓTESE DE SIGILO
91/2015	Cidadão solicita consulta com a possibilidade de fotografar páginas de um determinado processo administrativo. Solicitação realizada para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, que indicou em 2ª instância que mediante justificativa poderia verificar com o setor responsável se seria possível à disponibilização das partes fotografadas.	Desprovisamento, tendo como base que o solicitante não é parte interessada no processo. Trata-se de também de acordo com a CGU em processo em curso “[...] havendo risco que a divulgação prematura das informações nele constantes possam trazer prejuízo à sua finalidade” (BRASIL, 2015g).	A CMRI após gestão junto ao órgão recorrido “[...] constatou <u>perdido o objeto da demanda</u> , uma vez que o órgão concedeu acesso ao requerente às informações solicitadas ao longo da instrução do presente recurso” (BRASIL, 2015g). O órgão solicita a explicação da motivação por trás da demanda do cidadão.
92/2015	Cidadão solicita cópia de um determinado processo administrativo. Solicitação realizada para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. Faz-se importante destacar que se trata do mesmo processo solicitado na Decisão nº 91/2015. É indicado para o solicitante que a reprodução em cópia segue o disposto na Norma de Execução INCRA nº 66/2007.	Desprovisamento, tendo como base que o solicitante não é parte interessada no processo. Trata-se de também de acordo com a CGU em processo em curso “[...] havendo risco que a divulgação prematura das informações nele constantes possam trazer prejuízo à sua finalidade” (BRASIL, 2015h).	Em que pese conhecer do recurso, a CMRI após gestão junto ao órgão recorrido “[...] constatou <u>perdido o objeto da demanda</u> , uma vez que o órgão concedeu acesso ao requerente às informações solicitadas ao longo da instrução do presente recurso” (BRASIL, 2015h).
432/2016	Cidadão solicita dados como: nome, perfil, campus de atuação, ano e código de ingresso no IFPB dos docentes do Perfil de Controle e Processos Industriais - Unidade Curricular Desenho Mecânico, CAD, Manutenção Mecânica, Planejamento e Controle da Manutenção Elementos de Máquinas, Mecânica dos Sólidos, Tecnologia Mecânica e outras, no âmbito do IFPB (BRASIL, 2016m). É indicado no pedido que a que a instituição respondeu fora do prazo informando, pois o pedido demandou análise de informações, já em 2ª instância é indicado novamente que a	A CGU indica a Perda do objeto, pois após diligências, observou que o cidadão teve acesso às informações, tendo estas sido encaminhadas ao e-mail do interessado em resposta ao recurso de 2ª instância (BRASIL, 2016m).	Tendo em vista que o “[...] IFPB disponibilizou a informação requerida no recurso à Comissão, torna-se <u>perdido o objeto do presente recurso</u> , nos termos do art. 52 da Lei 9.784/99. Dessa forma, em observância aos princípios da eficiência e economicidade, extingue-se o presente sem conhecimento do mérito” (BRASIL, 2016m).

	resposta foi encaminhada fora do prazo.		
--	---	--	--

Fonte: Elaboração própria.

Na Decisão nº 91/2015 encontrou-se indícios de adesão à cultura do segredo, tendo em vista que foi identificada a violação de uma das diretrizes estabelecidas na LAI, afetando o direito de acesso à informação. Esse indício encontra-se em uma das justificativas do órgão para o desprovimento do acesso. É solicitado ao cidadão a indicação do motivo pelo qual ele requer a informação como condição prévia para que o órgão possa averiguar se poderão fornecer a cópia solicitada, assim como indicado nesse fragmento da argumentação, em que o órgão indica que “[...] caso houvesse a concordância da área responsável e explicitados os motivos para a ação requerida, seria possível a conceder ao requerente acesso para fotografia do processo em questão” (BRASIL, 2015g).

Em conformidade com o art. 10, § 8º da LAI, é proibida a exigência de que o solicitante informe os motivos do seu pedido de acesso à informação. Verificou-se que logo no início o órgão solicita essa explicação, e que fazer exigências e questionamentos sobre o motivo pelo qual o cidadão busca a informação é incompatível com o disposto na LAI e que de acordo com essa lei é garantido ao cidadão a possibilidade de realizar solicitações sem ter que se justificar, uma vez que o acesso não deve estar condicionado à justificativa do pedido.

Destacam-se as Decisão nº 91 e 92/2015 do quadro acima, pois, de acordo com as informações expressas nos documentos de Decisão, não há indícios de fornecimento da informação requerida. Porém, mesmo não ocorrendo indicação de fornecimento, a CMRI alega a perda do objeto de demanda. Entende-se, nesse caso, que a perda do objeto aqui referida não indica a perda literal da informação e sim a perda do objetivo do recurso, não cabendo análise, visto a disponibilização das informações.

A Decisão nº 432/2016 foi incluída no quadro de hipóteses de sigilo tendo em vista a indicação dos recorrentes atrasos do órgão em disponibilizar a resposta, pois, pela legislação de acesso à informação são estabelecidas diretrizes e prazos para o solicitante, assim como para as organizações. Desse modo, entende-se a falta de observância aos prazos estabelecidos como um indício de adesão à cultura do segredo. Essa hipótese baseia-se no art. 15 e 16 do Decreto 7.724/2012, onde é disposto que o órgão tem até 20 dias para responder ao pedido, podendo prorrogar o prazo por mais 10 dias, mediante justificativa. É importante destacar que a prorrogação e a justificativa devem ser apresentadas antes que o prazo inicial de 20 dias termine. Indica-se, também, a alegação do cidadão de que as informações encaminhadas com atraso não corresponderam à totalidade do que foi solicitado e que, mesmo após a interposição do recurso,

a CMRI indicou a perda do objeto considerando que as informações foram satisfatoriamente respondidas, aparentemente ignorando a apelação de complemento feita pelo cidadão.

No primeiro relatório de monitoramento da implementação da LAI no Brasil, realizado em 2013 pela Artigo 19 sob o título de *Balanço de 1 ano da Lei de Acesso à Informação Pública*, é indicado, dentre os resultados alcançados na pesquisa, que menos da metade das respostas recebidas contemplaram integralmente o que foi solicitado na demanda do cidadão, o que já se demonstrava preocupante na época. No primeiro ano também foi indicado pela Artigo 19 que o número de pedidos de acesso à informação não respondidos dentro do prazo estipulado pela LAI foi muito alto e as indicações acima demonstram que mesmo após anos de implementação da LAI esse tipo de conduta perdurou.

Casos como esse são considerados, no âmbito do presente estudo, como indicadores de hipótese de sigilo tendo em vista a falta de observância das disposições da legislação de acesso à informação. Indica-se que quando ocorre o atraso por parte do cidadão na interposição de recurso a solicitação sequer é considerada, uma vez que o solicitante não respeitou os prazos adequados estabelecidos na legislação. De acordo com o gráfico da Figura 10, foram encontrados pedidos com essa característica, questiona-se o porquê de apenas o cidadão ser prejudicado quanto à questão dos prazos de resposta e interposição de recurso.

Observam-se as próprias medidas “desesperadas” que os cidadãos tomam para garantir que os recursos serão apresentados dentro de tempo hábil de ser analisado pelas instâncias recursais, destaca-se o ocorrido na Decisão nº 81/2013, onde a CGU indica o provimento parcial das informações solicitadas, porém mesmo assim o cidadão apresenta

[...] recurso preventivo, visto que o prazo para a entrega da informação pelo órgão é de 20 dias, ao passo que o prazo de interposição de recurso à CMRI é de dez dias, tornando-se impossível, ao recorrente, receber a informação e avaliá-la antes de interpor recurso (BRASIL, 2013h).

A atitude do requerente é uma forma de garantir que o direito ao recurso ainda estaria garantido, mesmo com a demora da resposta do órgão. Ocorreram também Decisões em que as alegações para o desprovimento do órgão foram suficientemente adequadas tendo em vista o amparo no Decreto nº 7.724/2012, mais especificamente no art. 13, onde o pedido é considerado genérico, desproporcional/desarrazoado ou que demandariam tempo para o tratamento dos dados, cabendo a possibilidade de o cidadão realizar a especificação em um novo pedido, porém o emprego do teor “perda do objeto” de recurso nesses casos gera ambiguidade uma vez que se entende que a informação solicitada não foi prestada e sim uma explicação do porquê de ela não poder ser indicada pelo órgão na forma como está sendo solicitada pelo cidadão.

Entende-se, também, que para algumas Decisões, como é o caso da nº 44/2016, a alegação do tempo que a demanda do cidadão geraria para que a informação fosse disponibilizada, aparenta ser desproporcional, assim como questionada pelo próprio cidadão nesse trecho de sua apelação de recurso à CMRI “[...] seriam necessárias 897 horas e 45 minutos para processar apenas 30 documentos, estabelecendo um hipotético gasto de 45 minutos por página” (BRASIL, 2016g). O cidadão indica também que o órgão não informou a natureza dos documentos, porém enviou uma tabela indicando o número do documento, a quantidade de páginas e a aplicação do multiplicador que estabeleceu como padrão que uma pessoa levaria em média 45 minutos por página para análise dos documentos e para tarjar as partes sigilosas.

Uma vez que no âmbito do presente estudo não se tem como averiguar se a quantidade de informação solicitada de fato corresponde ao tempo sugerido para o tratamento, julgou-se interessante apresentar o caso como um dos tipos de alegação amparada no disposto no art. 13 do Decreto 7.724/2012, assim como indicar indícios de um possível equívoco no cálculo de tempo de tratamento. Porém não se pode afirmar que nesses casos ocorreu indício de adesão à cultura do segredo uma vez que o próprio decreto estabelece que para pedidos que requer tratamento o órgão pode não fornecer a informação, sendo, portanto, uma alegação que reflete transparência nos termos do que está estabelecido na legislação de acesso à informação.

O teor da Decisão nº 268/2014 referente a um pedido de reconsideração de negativa de acesso do Comando da Aeronáutica (COMAER), embora possa ser considerada adequado – “perda do objeto” – tendo em vista que o órgão forneceu as informações disponíveis e argumentações suficientes do porquê de não poder apresentar a resposta em seu inteiro teor – sugere que esse pedido pode ter relação com a Comissão Nacional da Verdade e, portanto, por isso pode ter sido negado. A solicitação inicial demandava, como descrito no documento, os “[...] nomes dos cidadãos que receberam Medalha Ordem do Mérito Aeronáutico; o ato que criou a Medalha Ordem do Mérito aeronáutico; o regimento interno que normatiza a concessão de títulos Ordem do Mérito aeronáutico” (BRASIL, 2014n). A resposta à demanda foi parcial, uma vez que o órgão alega que para a indicação de todos os nomes dos agraciados com o prêmio demandaria serviços adicionais, não sendo viável o deslocamento de servidor para isso, além de que se trata de uma grande quantidade de informações, estando amparado, portanto, pelo art. 13 do Decreto nº 7.724/2012. Tendo em vista que a Medalha do Mérito é atribuída de forma sistemática pelo Órgão possivelmente essas informações encontram-se sistematizadas. Temos aqui, ao que tudo indica, um misto de adesão à cultura do segredo e à cultura da transparência?

O cidadão que fez a demanda parece ter compreendido bem o que estava em jogo e demonstra clara insatisfação com a resposta, indicando considerar a alegação do órgão e da

CGU como uma forma de burlar o direito de acesso à informação, indicando que nem sequer foi informado sobre dados básicos, como por exemplo o dia da publicação e as páginas para facilitar a busca dos nomes no Diário Oficial. A CMRI indicou a perda de objeto do recurso considerando que as informações disponíveis foram entregues ao cidadão, porém destaca a relevância da iniciativa em disponibilizar as informações em transparência ativa; indicando como forma de providência a recomendação de que o órgão indique adequadamente o *site* para acesso à informação; entende-se, portanto, que as informações devem ser disponibilizadas e que cabe ao órgão facilitar o acesso por parte do cidadão.

A Decisão nº 05/2017, por sua vez, reflete um exemplo de hipótese de transparência nas Decisões que receberam o teor “perda do objeto” e “perda parcial do objeto”. Destaca-se que nesse pedido a solicitação do cidadão foi atendida, visto a alegação da CMRI de que a informação contestada pelo cidadão nas argumentações de interposição do recurso foi encaminhada ao cidadão durante a instrução do recurso.

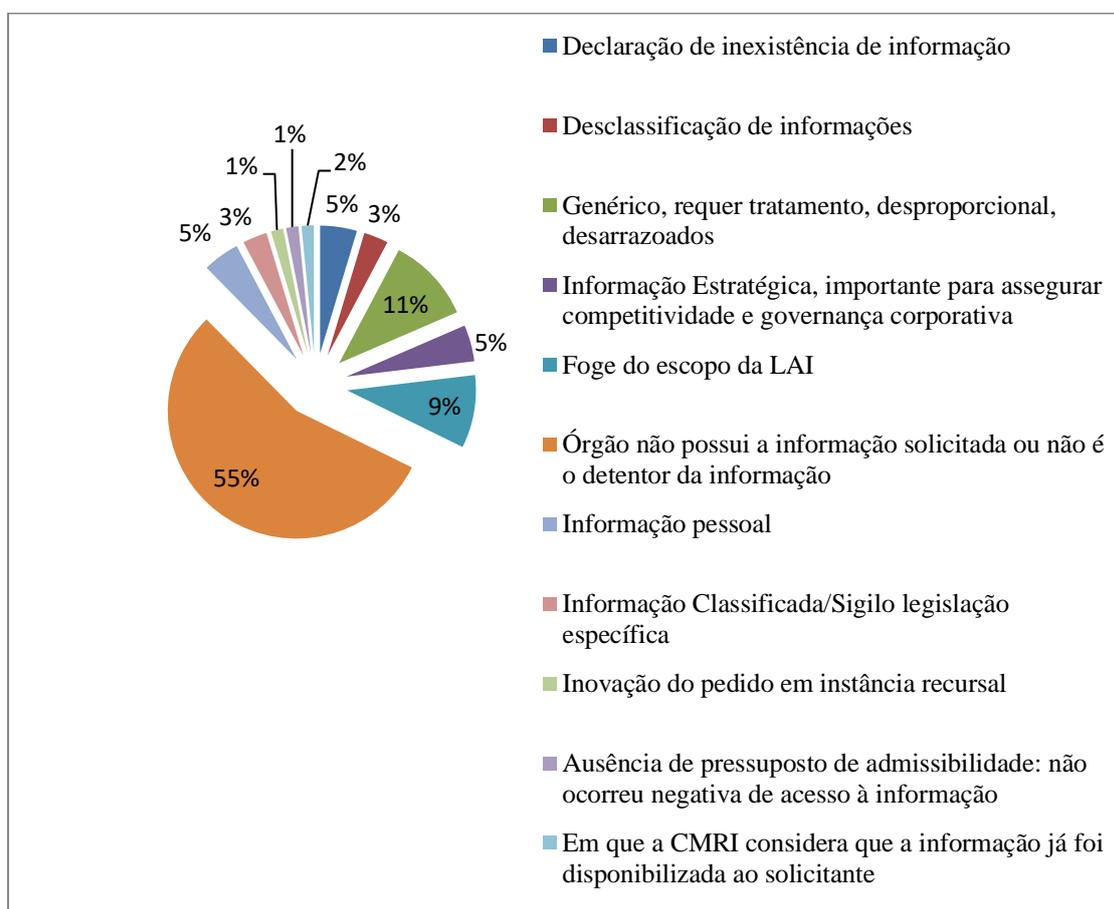
O emprego dessa alegação como justificativa e teor levanta diversas questões e problematizações. Indica-se que a perda de objeto é um problema quando não reflete a realidade, de acordo com as perspectivas indicadas pela Artigo 19 no relatório de *Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2014*, onde são indicadas as diversas complicações da utilização do termo “perda do objeto”. Destaca-se que a frequente utilização dessa justificativa em casos em que não se aplica, na verdade demonstra o “não posicionamento” por parte da Comissão, sendo ela o órgão responsável por monitorar a implementação da Lei de Acesso à Informação no Brasil.

Destaca-se que implantar uma cultura de transparência e acesso no lugar de uma cultura do segredo vai muito além “[...] de promulgar uma legislação que regule o direito de acesso à informação produzida ou custodiada pela administração pública” (SOUZA, 2018, p. 399). É preciso demonstrar o que realmente está sendo transparente, apresentando as informações públicas para os cidadãos assim como respondendo às solicitações, sempre respeitando as normas e exceções de acesso estabelecidas na legislação vigente. Identificou-se que esse é um exemplo de como as adaptações foram ocorrendo com a implementação da LAI, entende-se a importância do estado em promover uma comunicação eficiente com o cidadão, de modo a ser possível a troca de diálogo entre os dois.

5.1.1. Teores e justificativas identificados em 2012

Buscou-se apresentar no âmbito do presente estudo as nuances encontradas acerca do teor e justificativa das Decisões nos sete primeiros anos de atuação da Comissão (2012-2018), objetivando destacar indícios de sigilo nas deliberações da CMRI, assim como destaques que reafirmam a cultura da transparência. No ano de 2012, como apresentado no Quadro 7, a CMRI recebeu 65 pedidos de reavaliação (NUPs), porém o total é de 54 documentos de Decisão gerados pela Comissão. Os únicos teores encontrados como justificativa foram “desprovimento” com 59 Decisões e “não conhecimento” com 6 (seis). Sendo assim, 91% das justificativas apresentadas no ano corresponderam ao não provimento das informações solicitadas. A Figura 13 indica, em forma de gráfico, as justificativas apresentadas pela CMRI nesse ano.

Figura 13 – Justificativas identificadas nas Decisões em 2012.



Fonte: Elaboração própria.

A justificativa mais recorrente nesse ano foi a de que o órgão indica não possuir a informação solicitada/ não ser o detentor da informação, equivalendo a cerca de 55% do total. Destacam-se a ocorrência de 32 NUPs²⁴ nos quais um mesmo solicitante fez diversos

²⁴ Decisões nº 01/2012; 22/2012; 23/2012; 33/2012; 36/2012 a 46/2012 e da Decisão nº49/2012; a 54/2012.

questionamentos acerca do tema “Avistamento de OVNI’s”, solicitando documentos de prova diversos; porém, ao todo, foram identificados 34 NUPs a respeito desse assunto, ou seja, os outros 2 (dois)²⁵ foram solicitações diferentes acerca do tema, realizadas por outros solicitantes.

As informações não foram repassadas ao requerente visto que o órgão solicitado alegou não possuir a informação ou não ter conhecimento de sua existência. As possíveis ocorrências de OVNI’S, segundo eles, são registradas/catalogadas e depois encaminhadas ao Arquivo Nacional²⁶, onde o solicitante pode buscar pelas informações. No caso das Decisões nº 34 e 35/2012 o órgão repassou ao cidadão as informações que eles possuíam e que também estavam disponíveis no Arquivo Nacional. Indica-se, que de acordo com o art. 11 da Lei 12.527/2011, o órgão ou entidade pública deverá “[...] comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação” (BRASIL, 2011), o que ocorreu em todas as Decisões, uma vez que foi indicado ao cidadão que as informações foram encaminhadas ao Arquivo Nacional.

A segunda justificativa mais recorrente foi a alegação de pedido genérico, que requer tratamento, ou que sejam considerados desproporcionais ou desarrazoados, equivalendo a 11% de recorrência nesse ano. A maior parte dessas justificativas indicavam que existia a necessidade de tratamento para a disponibilização. Identificou-se que, nesses casos, foi encaminhado documento geral acerca dos temas requisitados. Estando em conformidade com o definido no Decreto nº 7.724, no art. 13, inciso III onde é explicado que não serão atendidos pedidos que “[...] exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade” (BRASIL, 2012). Destaca-se a Decisão nº 47/2012 em que isso ocorre, como um reflexo de transparência e indicado que a informação disponível foi entregue ao cidadão.

Para 9% das Decisões foi indicada a fuga do escopo da LAI. Em sua maioria, tratava-se de solicitações de interpretações normativas, como é o caso da Decisão nº 02/2012. Nesse documento de Decisão é indicado ao cidadão que as informações foram respondidas, mas que questões de interpretação normativa e discussões envolvendo a declaração ou constituição de direitos não são passíveis de serem tratados no âmbito da LAI; no caso da Decisão nº 09/2012 é indicada a fuga do escopo, não estando amparada no âmbito da LAI, uma vez que o pedido é, na verdade, um questionamento acerca da interpretação jurídica de normas. Assim como

²⁵ Decisão nº 34/2012 e 35/2012.

²⁶ Informações acerca de “Avistamento de OVNI’s” estão disponíveis ao cidadão em: <https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/search?SearchableText=ovnis>.

ocorreu na Decisão nº 13/2012 houve também casos em que o solicitante usou os meios disponíveis para solicitações de acesso à informação para reclamações, solicitações e críticas. Esse tipo de questionamento é considerado como matéria de ouvidoria, sendo considerado, portanto como fuga do escopo da LAI.

As informações consideradas como estratégicas ou importantes para assegurar a competitividade e governança corporativa, equivaleu, nesse ano, a cerca de 5%. Destaca-se, como forma de exemplificar esse caso, a Decisão nº 08/2012 em que foi considerado que as informações solicitadas possuíam o “[...] potencial de interferir no terreno comercial e no arranjo das empresas, afetando a dinâmica concorrencial e artificialmente criando vantagem competitiva; as informações solicitadas são privadas, a Suframa apenas detém sua guarda” (BRASIL, 2012b), ou seja, a fim de preservar a competitividade e a governança corporativa as informações não poderiam ser disponibilizadas.

Foram encontradas Decisões em que as informações foram providas, mas ocorreram a cobranças de serviços para a disponibilização ao cidadão. Nesse grupo, destacam-se as Decisões nº 03 e 04/ 2012 que estão amparados na legislação de acesso à informação como indicado no art. 4, onde está previsto que a busca e o fornecimento da informação são gratuitos, “[...] ressalvada a cobrança do valor referente ao custo dos serviços e dos materiais utilizados, tais como reprodução de documentos, mídias digitais e postagem” (BRASIL, 2012a).

É de fundamental importância frisar a cobrança para o cidadão indicando a sua legalidade. De acordo com as disposições dos resumos descritos no documento de Decisão nº 04/2012, a informação foi encaminhada para o requerente juntamente com a Guia de Recolhimento da União (GRU), como se pode constatar no seguinte trecho “Diante da limitação do sistema, a resposta ao pedido de informação foi encaminhada por correspondência em 16/07/2012, com a respectiva cobrança, por GRU, dos serviços e materiais utilizados” (BRASIL, 2012a, p.1).

Nesse caso, pode-se constatar que o atendimento foi além do que preconiza a lei de acesso à informação, favorecendo o usuário. Isso porque, nos termos da lei, as cobranças do valor referente aos custos dos serviços e materiais utilizados prevê o pagamento da GRU antes do envio dos documentos, conforme indicado no seguinte trecho do Decreto nº 7724/2012, art. 18, onde é indicado que o órgão

[...] disponibilizará ao requerente Guia de Recolhimento da União - GRU ou documento equivalente, para pagamento dos custos dos serviços e dos materiais utilizados. [...] A reprodução de documentos ocorrerá no prazo de dez dias, contado da comprovação do pagamento pelo requerente ou da entrega de declaração de pobreza por ele firmada, nos termos da Lei nº 7.115, de

1983, ressalvadas hipóteses justificadas em que, devido ao volume ou ao estado dos documentos, a reprodução demande prazo superior (BRASIL, 2012, p.4).

No campo razões do recorrente, o cidadão demonstra insatisfação com o envio das informações em mídia magnética e não cadastradas pelo próprio sistema. Tendo em vista a legalidade da cobrança, o recurso não foi provido, mas questiona-se o modo como a cobrança foi realizada. Foi possível identificar, com a leitura das Decisões desse ano, alguns casos com indícios de adesão à cultura do segredo, conforme apresentado no Quadro 7.

Quadro 7 – Decisões com indícios de adesão à cultura do segredo (2012)

Nº DECISÃO	RESUMO DO PEDIDO	TEOR E JUSTIFICATIVA APRESENTADA	MOTIVOS PARA HIPÓTESE DE SIGILO
11/2012	Pedido encaminhado à PETROBRAS. O cidadão solicita a tabela de remuneração das funções gratificadas do setor jurídico da Companhia sem a listagem de nomes.	Desprovimento. Em síntese, foi fundamento para a Decisão que a legislação é omissa em relação ao tema e a CGU não tem competência para suprir eventuais lacunas na aplicação da LAI (BRASIL, 2012c).	A CMRI considerou as razões da CGU suficientes e adequadas, atendendo ao que preceitua a LAI. Porém de acordo com as competências da Comissão, cabe a ela preencher eventuais lacunas na aplicação da LAI.
21/2012	Pedido encaminhado à ANVISA. O cidadão solicita a bula de 192 agrotóxicos.	Desprovimento. A ANVISA indica não possuir o material requerido. A CGU indica a falta de clareza do pedido que gera desentendimentos em relação ao tipo de informação a ser demandada e a competência para a sua disponibilização, além do que, houve mudança no objeto do pedido de informação.	A CMRI considerou as razões da CGU suficientes e adequadas, atendendo ao que preceitua a LAI.
30/2012	Pedido encaminhado ao Ministério das Relações Exteriores (MRE). Solicita-se acesso a telegramas, despachos telegráficos e outras formas de comunicação entre Brasília e a Delbrasupa* entre 29/05/2011 e 25/02/2012, conforme carta em anexo (BRASIL, 2012e).	Não conhecimento. Informação classificada como reservada. Indica-se solicitação de pedido de desclassificação ao órgão competente. Recomendando o envio do pedido a CMRI.	Na análise de admissibilidade do recurso a CMRI indica a supressão de instância pela falta de pedido de desclassificação autônomo.

Fonte: Elaboração própria.

*Sigla de “DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO AO MERCOSUL”.

Na Decisão n ° 11/2012, o cidadão solicita a tabela de remuneração das funções gratificadas do setor jurídico da Companhia sem a identificação nominal. O órgão solicitado foi a PETROBRAS, que indica que o pedido está fora do escopo da LAI. Complementarmente,

indica a inexistência de norma da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) que obrigue a divulgação da informação solicitada. Foi fundamento para a Decisão da CGU que a legislação é omissa em relação ao tema, indicando que não é o órgão que possui competência para suprir eventuais lacunas na aplicação da LAI; o recurso é encaminhado a CMRI, que possui como função, definida por lei, suprir eventuais lacunas na legislação de acesso. Assim, considerou-se que a falta de indicações e argumentações por parte da CMRI a respeito do caso é, na verdade, um indício de adesão à cultura do segredo. O questionamento aqui é se a CMRI não deveria ter realizado uma revisão e indicado uma possível providência para o caso, em vez de indicar que considerou as razões da CGU para o desprovimento das informações suficientemente adequadas.

Destaca-se, igualmente, a Decisão nº 21/2012, pois em uma das argumentações para a interposição do pedido à CMRI o cidadão indica que "[...] não houve mudança no objeto do pedido de acesso e que não foi convidado a participar da reunião entre a CGU e a ANVISA" (BRASIL, 2012d, p.1). Entende-se, no âmbito do presente estudo, a importância da participação popular nas decisões, assim como nas reuniões a respeito das deliberações acerca de acesso à informação; identifica-se a falta de participação popular nesse âmbito, destacando que essa representatividade é fundamental e atua em prol do acesso à informação pública. Com base no art. 9, mais precisamente no inciso II da Lei nº 12.527/2011, fica estabelecido que é dever do órgão divulgar em sua página na internet a sua programação, realização de audiências e consultas públicas, bem como informações sobre outras formas de participação popular, ficando a critério da sociedade a participação efetiva. Destaca-se, portanto, que a regulamentação do direito à informação não é garantia de que esse direito será respeitado, além do comprometimento institucional da Administração Pública, cabe à sociedade civil a participação nesse processo (ARTIGO 19, 2013). Destaca-se, ainda, que a solicitação envolve um tema de interesse social, no momento em que se discute a questão da liberação dos agrotóxicos.

No caso da Decisão nº 30/2012, entende-se que a solicitação de desclassificação, possui ritos próprios, porém mesmo não sendo encaminhada como um pedido autônomo seguiu as instruções indicadas pela CGU e poderia ter tido o mérito da análise, uma vez que estava em consonância com as orientações da CGU. Entende-se que as instruções fornecidas pelos órgãos a respeito dos processos inerentes aos pedidos de acesso à informação devem ser padronizados. A fim de evitar ambiguidade de entendimento, considera-se impropriedade que o cidadão receba diversas instruções diferentes durante o processo. Desse modo, entende-se que quando instruções forem dirigidas ao cidadão estas devem ser realizadas de forma clara, de modo a facilitar a compreensão do solicitante. Destaca-se o Capítulo IV sobre as diretrizes para a

efetivação da transparência passiva da LAI, em que é indicado, no art. 9, que os órgãos e entidades deverão criar Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), não só com o objetivo de receber e registrar pedidos de acesso à informação, como também visando atender e orientar o público quanto ao acesso à informação.

5.1.2. Teores e justificativas identificados em 2013

Em 2013, foram recebidos pela CMRI 200 pedidos de reavaliação; desses, cerca de 85% corresponderam ao teor “desprovemento”, equivalente a 170 pedidos com esse teor. Ocorreu apenas 1 (um) provimento. Desse modo, cerca de 14% das Decisões receberam o teor “não conhecimento” nesse ano.

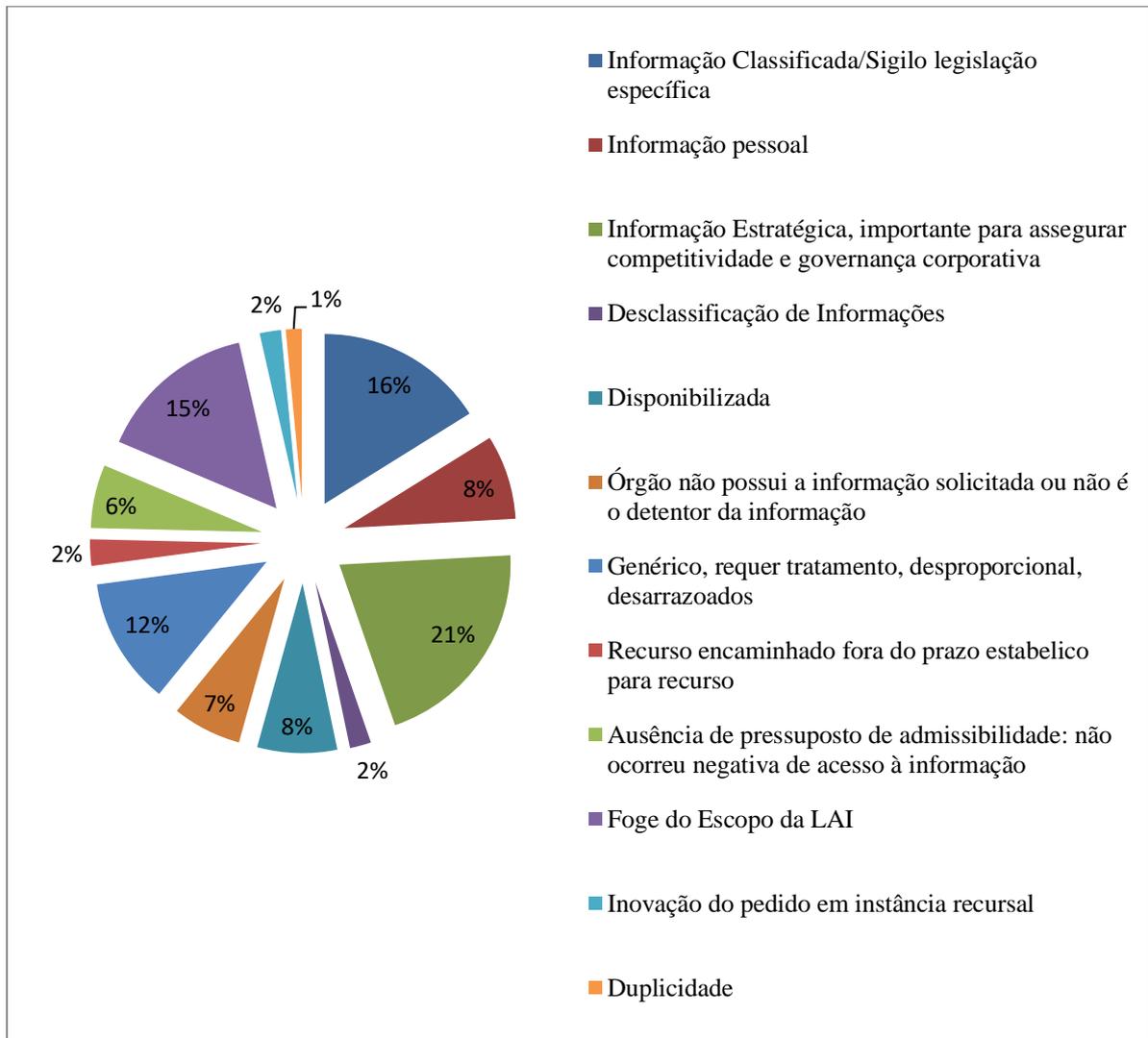
A Decisão provida foi a nº 70/2013, sendo a requisição encaminhada ao Ministério da Fazenda, solicitando inteiro teor de um determinado parecer de 2005. O órgão e a CGU indicam o desprovemento se pautando na argumentação de que a informação é sigilosa, estando protegida pelo sigilo profissional. Porém o voto da Advocacia Geral da União foi fundamental para a tomada de Decisão a favor do solicitante, tendo a CMRI indicado o provimento a solicitação.

A Figura 14 indica as justificativas encontradas nesse ano. É possível observar que grande parte das Decisões recebeu a indicação de informação estratégica, sendo consideradas importantes para assegurar a competitividade e governança corporativa, equivalendo a 21% do total de Decisões do ano. Destaca-se, como exemplo de situações em que esse tipo de justificativa é empregado, a Decisão nº 20/2013, em que o cidadão solicita à PETROBRAS o estudo de viabilidade técnico-econômica ou qualquer outro documento que contenha a memória de cálculo entre a Petrobrás e a Astra Oil Trading NV – Astra²⁷. Considerou-se que a disponibilização das informações requisitadas poderia comprometer a sua governança corporativa e a competitividade de setores específicos da Companhia. Tal argumentação foi aceita pela CGU e considerada suficientemente adequada pela CMRI, decidindo-se, assim, pelo não provimento das informações solicitadas.

Destaca-se que, segundo o gráfico indicado na Figura 14, ocorreu também nesse ano grande incidência de casos em que a alegação apresentada na justificativa indicou a presença de informação classificada ou resguardada por sigilo específico, equivalendo a 16% dentre as justificativas identificadas no ano.

²⁷ Empresa do ramo de petróleo controlada pelo grupo belga Transcor.

Figura 14 – Tipos de Justificativas identificadas nas Decisões em 2013



Fonte: Elaboração própria.

O art. 22 da Lei nº 12.527/2011 indica que as disposições presentes na LAI não excluem as demais “[...] hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público” (BRASIL, 2011). A Decisão nº 18/2013 é um reflexo de como essa justificativa foi usada, uma vez que as informações requisitadas pelo cidadão se enquadravam na categoria “protegidas por sigilo fiscal”, não podendo ter o seu inteiro teor disponibilizado. Entretanto, indica-se no documento de Decisão que foi fornecido documento parcial ao cidadão, amparado na legislação de acesso conforme o indicado na LAI, no art. 7º, § 2º, que esclarece que “[...] quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo” (BRASIL,

2011). Nesse ano, foram encontrados 8 (oito) Decisões protegidas por sigilo bancário, 3 (três) protegidas por sigilo fiscal e 4 (quatro) protegidas por sigilo comercial/industrial.²⁸

As Decisões nas quais se alegou fuga do escopo da LAI corresponderam a 15% do total de Decisões encontrados nesse ano. Grande parte correspondeu à matéria típica de ouvidoria sendo, portanto, caracterizada como denúncias, reclamações, solicitações de providência etc. Destaca-se a Decisão nº 68/2013 cuja manifestação do solicitante apresentava como característica um caráter de denúncia enquanto era solicitando providências referentes à inclusão do cidadão no Programa Água para Todos²⁹, caracterizada como “matéria que foge ao escopo e competências” da CGU e CMRI.

Ocorreu, também, a incidência de pedidos em que a CMRI considerou que as informações foram disponibilizadas ao cidadão em instâncias anteriores, e, por essa razão, não receberam a análise de mérito por parte da Comissão. As Decisões nº 66/2013, 72/2013, 73/2013, 136/2013, são alguns exemplos nos quais ocorreu o provimento da informação por parte da CGU, porém as respostas recebidas pelo cidadão aparentaram ser insatisfatórias/incompletas, mas que devido ao provimento da instância, não ocorre análise de mérito por parte da CMRI. Tal conduta baseia-se no Regimento Interno da Comissão, art. 12, o qual preconiza que somente quando “[...] desprovido o recurso da CGU, o requerente poderá apresentar, no prazo de dez dias, contado da ciência da Decisão, recurso à Comissão” (BRASIL, 2012, p. 4). Desse modo, quando ocorreu o provimento entendeu-se que a informação atendeu à demanda do cidadão.

Um questionamento da Artigo 19 e que se destaca aqui, é que muitas vezes o conteúdo das respostas é muito genérico, por isso o grau de insatisfação com as respostas é alto. Assim, segundo a Artigo 19 os órgãos públicos, em geral, não respondem ao que foi perguntado e “[...] parecem estar mais preocupados em cumprir o protocolo do que garantir o acesso. Muitas vezes aquilo que foi perguntado é ignorado e a resposta diz respeito a uma questão diversa” (ARTIGO 19, 2013, p. 30).

A Decisão nº 71/2013 em que as deliberações afirmam o provimento das solicitações, porém o cidadão encaminha recurso indicando que o órgão solicitado se recusa a fornecer todas as informações solicitadas e providas. Destaca-se esse caso como uma hipótese de adesão à

²⁸ Lei complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001 (Dispõe sobre o sigilo das operações financeiras); Lei n. 10.603, de 17 de dezembro de 2002 (Dispõe sobre a proteção de informação não divulgada submetida para aprovação da comercialização de produtos); Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996 (Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial).

²⁹ A Artigo 19 apresentou relatório de monitoramento da Lei de Acesso à Informação no ano de 2013, indicando grande quantidade de pedidos com a temática “acesso à água”.

cultura do sigilo, tendo em vista que, aparentemente, o cidadão continuou sem acesso, mesmo após o provimento das informações e por não ter ocorrido a análise de mérito por parte da CMRI. Pode ter ocorrido um reforço ao sigilo de acordo com o que foi apresentado na contestação do cidadão. No Quadro 8 são apresentados em destaque outros casos em que foram identificados indícios de adesão à cultura do segredo nos documentos de Decisão desse ano.

Quadro 8 – Decisões com indícios de adesão à cultura do segredo (2013).

Nº DECISÃO	RESUMO	TEOR E JUSTIFICATIVA APRESENTADA	MOTIVOS PARA HIPÓTESE DE SIGILO
02/2013	Pedido encaminhado para a UFRRJ, solicitando cópia de 13 processos.	A entidade solicitou presença do requerente no Gabinete da Diretoria para tratar dos questionamentos apresentados no pedido. O Recurso foi provido pela CGU, pois os documentos apresentados pela UFRRJ não evidenciam hipótese de sigilo que embasem a negativa de acesso. Não conhecimento pela CMRI. (BRASIL, 2013a).	Mesmo após o provimento da CGU o requerente continuou sem acesso as informações solicitadas, mesmo sem a hipótese de sigilo.
03/2013	Solicita cópia integral de diversos documentos relativos à observação de objetos voadores não identificados (OVNI's) registrados entre 05 de dezembro de 1957 e 16 de janeiro de 1958. (BRASIL, 2013b).	O recurso foi provido parcialmente pela CGU. O COMAR omitiu o conteúdo das páginas de 2 a 9 do Relatório de Fim de Comissão - Posto Oceanográfico da Ilha da Trindade, sem a devida justificativa, suscitando desconfiança por parte do requerente. Não conhecimento pela CMRI. (BRASIL, 2013b).	A CGU indicou provimento parcial das informações, mas mesmo assim não foi entregue ao cidadão os documentos providos, como indicado pelo seguinte trecho utilizado para a interposição do pedido à CMRI: “[...] tendo em vista a falta de respostas da marinha ao provimento parcial de recurso em 3ª instância (CGU)” (BRASIL, 2013b, p.2).
04/2013	Cópia da portaria de nomeação de procedimento administrativo disciplinar referente aos processos da UFRRJ protocolados sob nº 23083.009399/2011-88, 23083.002844/2011-89; 23083.003405/2012 e 23083.004565/2012. (BRASIL, 2013c).	Entidade solicitou presença do requerente "no Gabinete da Diretoria do Instituto de Biologia, para tratar dos questionamentos apresentados". Não conhecimento pela CMRI. (BRASIL, 2013c).	Recurso provido, pois os documentos apresentados pela UFRRJ não evidenciam hipótese de sigilo que embasem a negativa de acesso. Determinação: que a entidade entregue toda a informação demandada pelo recorrente no prazo de 10 dias a contar da ciência do julgamento do recurso, ressalvadas as exceções legalmente estabelecidas. (BRASIL, 2013c).
16/2013	Solicita à Transpetro o motivo pelo qual encerraram unilateralmente a cessão pela Petrobras em julho/2007, após ter comprovado diversas	Alegou dificuldades sistêmicas para atendimento ao pleito, e sugeriu que o requerente encaminhe diretamente sua	A CGU entende que foram prestadas as informações disponíveis no âmbito da empresa. Indica que o solicitante encaminhe a manifestação ao SIC ou a ouvidoria da subsidiária, porém

	denúncias. Pedido encaminhado para a própria Petrobras. (BRASIL, 2013d).	manifestação ao SIC ou à ouvidoria da subsidiária. Desprovido pela CMRI. (BRASIL, 2013d).	não apresentam informações a respeito da comentada subsidiária, fazendo com que o solicitante não saiba para onde deve encaminhar a solicitação. (BRASIL, 2013d).
28/2013	Notas nas avaliações da seleção para o Mestrado.	A CGU indica que o pedido se encontra prejudicado em função da perda do objeto, uma vez que o órgão informou que entregou a informação solicitada pelo recorrente. Não conhecimento pela CMR. (BRASIL, 2013e).	O solicitante recorre a CMRI alegando que “[...] não obteve êxito na solicitação para ter acesso as notas nas avaliações da seleção para o mestrado realizado em 2011” (BRASIL, 2013e) O questionamento é as informações foram perdidas pelo órgão? Porque o cidadão alega não ter recebido a informação.
32/2013	Solicita os resultados das reavaliações de agrotóxicos executadas pelo grupo F. Paumgarten/ENSP para a ANVISA/GGTOX. (BRASIL, 2013f).	Houve provimento parcial do recurso. A ANVISA, após identificar a finalização das análises pendentes dos agrotóxicos, deverá informar diretamente ao solicitante e indicar a localização da informação (BRASIL, 2013f).	Afirma que teve acesso a somente uma nota (ciexatina) e estão faltando os relatórios sobre paraquate, abamectina, lactofem e carbofurano. Entende-se que faltou o provimento das seguintes informações mesmo tendo sido provida as questões relativas a esses agrotóxicos. (BRASIL, 2013f).
54/2013	Solicita “[...] cadê os funcionários das superintendências que seriam treinados para preencher as anuências de embarcação, e o curso, que deveria de ser dado para esses funcionários [...] processo de Nº (003770023912012-71)”. (BRASIL, 2013g).	Não houve negativa e as informações foram prestadas pelo MPA. O recurso foi deferido, tendo o MPA esclarecido que o cidadão pode requerer os benefícios do REVITALIZA novamente, desde que regularize a embarcação e comprove a renda. (BRASIL, 2013g).	A CGU declara desprovimento alegando que o órgão recorrido efetivamente disponibilizou adequadamente a informação pública solicitada pelo recorrente, porém o cidadão faz uma série de reclamações à CMRI, demonstrando insatisfação com o dito provimento, ficando a dúvida se a informação provida foi a solicitada e se a situação foi resolvida. (BRASIL, 2013g).
159/2013	Solicitou informações sobre a regularização fundiária da ESEC Mata Preta e PARNA das Araucárias, de Santa Catarina, conforme documento anexo. Trata-se de Pesquisa, em nível de Doutorado. Em anexo, o cidadão enviou documento de 5 páginas, que pode ser destrinchado em cerca de 50 questionamentos. (BRASIL, 2013i).	Informa que há caminho específico para demanda de pesquisa científica no âmbito do ICMBio. O órgão reitera que, conforme acordado por telefone, encaminhará a resposta por e-mail, assim que pronta. Desprovimento pela CMRI. (BRASIL, 2013i).	O cidadão frisa que “[...] em setembro/2013 foi realizado contato telefônico com o ICMBio, que informou que até o momento o cidadão não havia solicitado agendamento da reunião que levou à perda de objeto do recurso de terceira instância” (BRASIL, 2013i, p. 2).
195/2013	Cidadão requer que lhe seja fornecido informação sobre todas as contribuições feitas pela sociedade para a consulta pública 02 de 25 de janeiro de 2011, a qual dispõe sobre os critérios e as exigências para	A CGU entendeu inexistente qualquer hipótese de restrição de acesso à informação solicitada e deu provimento à solicitação. A CMRI não conheceu o pedido. (BRASIL, 2013i).	Cidadão interpôs recurso a CMRI alegando que as informações repassadas encontravam-se incompletas. A CMRI alegou que o recurso era intempestivo. O cidadão continuou sem acesso à informação mesmo se tratando de documento sem hipótese de sigilo.

	avaliação e classificação toxicológica, o conteúdo de rótulos e bulas e o procedimento de alteração pós-registro de agrotóxicos, componentes e afins. (BRASIL, 2013j).		
200/2013	Cidadão solicita do Banco do Brasil o envio da sua Carteira de Trabalho (CTPS), do seu Termo de Rescisão do Contrato de Trabalho (TRCT), bem como do respectivo Termo de Homologação. (BRASIL, 2013k).	É informado em 1ª instância que em audiência foi entregue uma via do TRCT requerido. Em 2ª instância é indicado que a CTPS foi postada via SEDEX e entregue pelo Correios em 29/07/2013. (BRASIL, 2013k).	O cidadão nega o recebimento em audiência do TRCT.

Fonte: Elaboração própria.

Foi possível indicar que nem sempre as justificativas apresentadas pelas instâncias e pela própria CMRI se justificam. Destaca-se a Decisão nº 02/2013, onde se entende que o sigilo foi mantido mesmo não se tratando de informação classificada como sigilosa. Nessa Decisão, o cidadão encaminhou um pedido à Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), solicitando a cópia de 13 processos; além de receber o desprovisionamento inadequado, a entidade solicitou a presença do requerente no Gabinete da Diretoria para tratar dos questionamentos apresentados no pedido, sem apresentar razões para tal solicitação. Nesse caso, foi encaminhado recurso à CGU que analisou o pedido e indicou o provimento das informações ao solicitante, visto que a documentação solicitada não previa hipótese de sigilo.

Ainda em relação à Decisão nº 02/2013, foi estabelecido, ainda, na Decisão da CGU, um prazo para que a instituição apresentasse toda a documentação solicitada. Porém, o cidadão encaminha recurso à CMRI, solicitando que, em suas próprias palavras, “[...] a lei seja implementada na UFRRJ e que, se possível, haja uma intervenção na instituição, já que foi descumprida Decisão do Exmo. Ministro Chefe da CGU” (BRASIL, 2013a). Tal solicitação evidencia que mesmo após provimento concedido pela primeira instância recursal, ou seja, a CGU, o solicitante continuou sem acesso às informações e a CMRI simplesmente não conheceu o pedido deixando possivelmente o solicitante sem o acesso solicitado. A solicitação de comparecimento do requerente no Gabinete da Diretoria ocorreu também na Decisão nº 04/2013, e mesmo o recurso tendo sido provido pela CGU, tendo em vista que os documentos solicitados não evidenciavam hipótese de sigilo que embasem a negativa de acesso, ao que tudo indica o solicitante permaneceu sem acesso mesmo após apresentação de recurso a CMRI.

Retomando o indicado pela Artigo 19³⁰ a respeito de irregularidades e violações do direito de acesso, é possível indicar que as solicitações de comparecimento ao órgão/entidade nas Decisões nº 02, 04 e 14/2013 se enquadram nos princípios indicados pelas *tags*³¹ “Tramitação inadequada do pedido de informação” e “Identificação excessiva”, visto que se as informações solicitadas não eram classificadas como sigilosas, não cabendo a negativa da solicitação por parte do órgão e muito menos a demanda por reuniões, contatos fora do meio oficial utilizado e identificação além do que é especificado na LAI. Assim como esclarecido pela Artigo 19, pedidos de informação

[...] simples, solicitando informações básicas e indiscutivelmente públicas, continuam a ser respondidos com demandas sobre a motivação do requerente, exigindo identificação injustificadamente exaustiva dos demandantes, questionando o uso a ser dado para os dados liberados e, até mesmo, respostas solicitando pagamento para divulgação de informação disponível nas mãos de agentes públicos e autoridades (ARTIGO 19, 2018, p. 32).

Considera-se importante destacar igualmente que de acordo com a LAI o cidadão não precisa indicar o motivo que fundamenta o pedido de informação, assim como consta no art. 10, § 3º, da Lei nº 12.527/2011, segundo o qual “[...] são vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público” (BRASIL, 2011).

Já no caso da Decisão nº 03/2013 entende-se que mesmo após o provimento parcial das informações por parte da CGU o requerente permaneceu sem o acesso. Em síntese, foi fundamento para a Decisão que o Comando Aéreo Regional (COMAR) omitiu o conteúdo das páginas de 2 a 9 do “Relatório de Fim de Comissão - Posto Oceanográfico da Ilha da Trindade”, sem a devida justificativa. E, portanto, as informações deveriam ser providas, porém o solicitante faz interposição à CMRI solicitando “[...] revisão da Decisão, bem como a desclassificação da informação solicitada, se for o caso, tendo em vista a falta de respostas da marinha ao provimento parcial de recurso em 3ª instância (CGU)” (BRASIL, 2013b), ou seja, mesmo após a indicação de provimento parcial o cidadão permaneceu sem o acesso recorrendo a CMRI.

Na Decisão nº 16/2013 é indicado que o solicitante para ter acesso à informação requerida deve encaminhar o pedido para a subsidiária, tendo sido prestadas as informações

³⁰ De acordo com as indicações do documento: *Identidade Revelada: entraves na busca por informação pública no Brasil* de 2018.

³¹ Refere-se, assim como indicado anteriormente, as 7 *tags* indicadas pela Artigo 19 no documento: *Identidade Revelada: entraves na busca por informação pública no Brasil* de 2018. São elas: Constrangimento do solicitante; Intimidação do requerente; Perseguição; Tramitação inadequada do pedido de informação; Tratamento inadequado à jornalistas; Identidade facilitou o acesso e Identificação excessiva.

disponíveis no âmbito da empresa solicitada. Porém, tal Decisão foi indicada como Hipótese de sigilo, pois a interposição de recurso à CMRI indica que não foi informado para qual subsidiária o pedido deveria ser encaminhado, sendo considerado como informação crucial para que o cidadão possa realizar o novo pedido de acesso à informação.

Na Decisão nº 159/2013, o cidadão solicitou uma série de informações sobre a regularização fundiária da ESEC Mata Preta e PARNA das Araucárias, de Santa Catarina. A entidade requisitada – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) indica que irá preparar a documentação e como esclarecido na Decisão da 2ª instância assim que a informação estivesse pronta seria encaminhada por e-mail. Entretanto, pela Decisão da CGU isso não ocorreu, sendo declarada a perda do objeto por parte do cidadão visto que o órgão se “[...] dispôs a marcar reunião com o cidadão para esclarecer eventuais pontos obscuros relacionados aos questionamentos apresentados, o que levou a perda de objeto do recurso interposto” (BRASIL, 2013i, p.1).

O recorrente indica que manteve “[...] contato telefônico com o ICMBio, que informou que até o momento o cidadão não havia solicitado agendamento da reunião que levou à perda de objeto do recurso de terceira instância” (BRASIL, 2013i, p.2). Nesse caso, reitera-se que desde o primeiro momento foi indicado que as informações seriam fornecidas por e-mail e não que as informações só seriam fornecidas mediante comparecimento do cidadão no órgão/entidade. Destaca-se que solicitações de reuniões e exigências de comparecimento presencial nos órgãos, principalmente se ocorrer em prazos curtos, é considerado, no âmbito do presente estudo, como hipótese de adesão ao sigilo, tendo em vista que se configura como tramitação inadequada do pedido de acesso à informação.

As Decisões nº 32 e 195/2013 representam os casos crescentes de pedidos de acesso à informação sobre o uso de agrotóxico no Brasil. No relatório de 5 anos da LAI de autoria da Artigo 19 e intitulado *Os 5 anos da Lei de Acesso à Informação: uma análise de casos de transparência*, de 2017, indicou-se que com o advento da LAI, houve o aprimoramento da qualidade e quantidade de informações sobre agrotóxicos no Brasil, podendo a sociedade civil utilizar esse mecanismo para obter acesso às informações importantes sobre essa temática e, conseqüentemente, sobre os riscos que os agrotóxicos podem impor à saúde. Porém, a Artigo 19 (2017, p. 30) destaca que, no Brasil, o acesso à informação sobre o tema é, ainda, mais “[...] exceção do que regra. A expectativa de mudança fica a cargo de iniciativas desenvolvidas pela própria sociedade civil, que utiliza a Lei de Acesso à Informação como um dos principais instrumentos para mudar o cenário”. Ainda segundo a Artigo 19 (2017, p. 30) questões relacionadas à contaminação de alimentos por agrotóxicos vêm causando preocupações na

população, o “[...] país é um dos principais produtores de alimentos e o maior consumidor de agrotóxicos no mundo”. Em meio aos crescentes casos de utilização de agrotóxicos no Brasil destacaram-se movimentos como a Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida,

[...] diversos dos principais movimentos sociais na defesa pela redução do uso de agrotóxicos na agricultura se embasam na Lei de Acesso à Informação desde sua promulgação, em 2012, para exigir informações consistentes sobre o quanto de agrotóxicos chega à mesa dos (as) brasileiros (as), assim como sobre o controle da presença de agrotóxicos na água de abastecimento público. (ARTIGO 19, 2017, p. 33).

Para facilitar o acesso às informações sobre agroquímicos tóxicos na água e nos alimentos no Brasil, surgiu, em 2012, como iniciativa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e do Grupo de Engenharia do Conhecimento (GRECO), o Portal de Dados Abertos sobre Agrotóxicos, possuindo como uma das principais características o perfil acadêmico e a colaboração com movimentos da sociedade civil, para suprir a necessidade de acesso a essas informações. Apesar da importância do acesso às informações mais precisas sobre resíduos de agroquímicos tóxicos na água e nos alimentos, os “[...] principais dados e informações existentes a respeito do uso de agrotóxicos são produzidos pelas próprias empresas do agronegócio e raramente são publicizados” (ARTIGO 19, 2017, p. 32).

O relatório da Artigo 19 (2017, p. 31) indica que informações relativas a esse assunto, não são disponibilizadas ativamente para o público e dificilmente são obtidas por meio de solicitações; os números gerados pelas empresas e publicizados por instituições como o “[...] IBAMA, a ANVISA e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) não informam adequadamente ao (à) agricultor (a) que manuseia estes produtos nem ao (à) consumidor (a) de alimentos e água”. Nos dados levantados em nossa pesquisa, foi possível observar, na Decisão nº 195/2013, certa “resistência” quanto à disponibilização de informações a respeito dessa temática, mesmo após a indicação da CGU de que a informação solicitada pelo cidadão não era de caráter sigiloso. Constatamos, ainda, que a disponibilização das informações não atendeu completamente a demanda do cidadão: mesmo sem ser classificada como sigilosa, a informação foi fornecida apenas parcialmente, o que gerou a insatisfação do solicitante. No estudo da Artigo 19, indica-se que o Portal de Dados Abertos sobre Agrotóxicos é um bom exemplo de alternativas que a própria sociedade criou frente às dificuldades de se obter informações e dados sobre uso e registro de agrotóxicos no país (ARTIGO 19, 2017).

5.1.3. Teores e justificativas identificados em 2014

Em 2014, foram identificados 274 documentos de Decisão, a maior parte recebeu o teor “não conhecimento”, equivalendo a 65% do total de pedidos, sendo seguido pela categoria “desprovisionamento”, onde foram identificados apenas 90 documentos, cerca de 33% dos pedidos recebidos; ocorreram Decisões em que a CMRI optou pelo “Provisionamento”, equivalendo a 6 (seis) e apenas 1 (um) documento em que a CMRI alegou a perda do objeto nesse ano.

As Decisões nº 140 a 144/2014, apresentadas anteriormente por se tratar de solicitação realizada por um mesmo órgão/entidade, foram providas. Resumidamente, as solicitações demandavam o acesso a Notas fiscais das compras de veículos e despesas de serviços automotores no ano de 2011 até 2013. É indicado pelo órgão solicitado, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), que as informações se encontram em transparência ativa e que foram enviadas ao requerente parcialmente visto sigilo de “informações pessoais das empresas envolvidas”. O solicitante recorre à Decisão alegando que os documentos fiscais não violam a intimidade ou privacidade de ninguém. Por determinação da CMRI, as informações deveriam ser providas visto que se trata de documento de “[...] transparência e de controle da sociedade nas aquisições feitas por órgãos públicos” (BRASIL, 2014j).

A Decisão nº 182/2014 também foi provida pela CMRI. Essa Decisão ocorreu devido à solicitação de verificação do requerente acerca de matrícula de um determinado aluno no Instituto Federal de Brasília (IFB) em dois cursos e campus diferentes e a instituição e a CGU alegam o desprovisionamento por se tratar de informação pessoal. Porém, o solicitante recorre alegando que as informações requeridas (nome/matricula) são divulgadas em murais pelo próprio instituto, permitindo assim a visualização de qualquer pessoa aos dados. A CMRI analisa a solicitação e as argumentações apresentadas e declara o provisionamento uma vez que as informações requeridas são públicas.

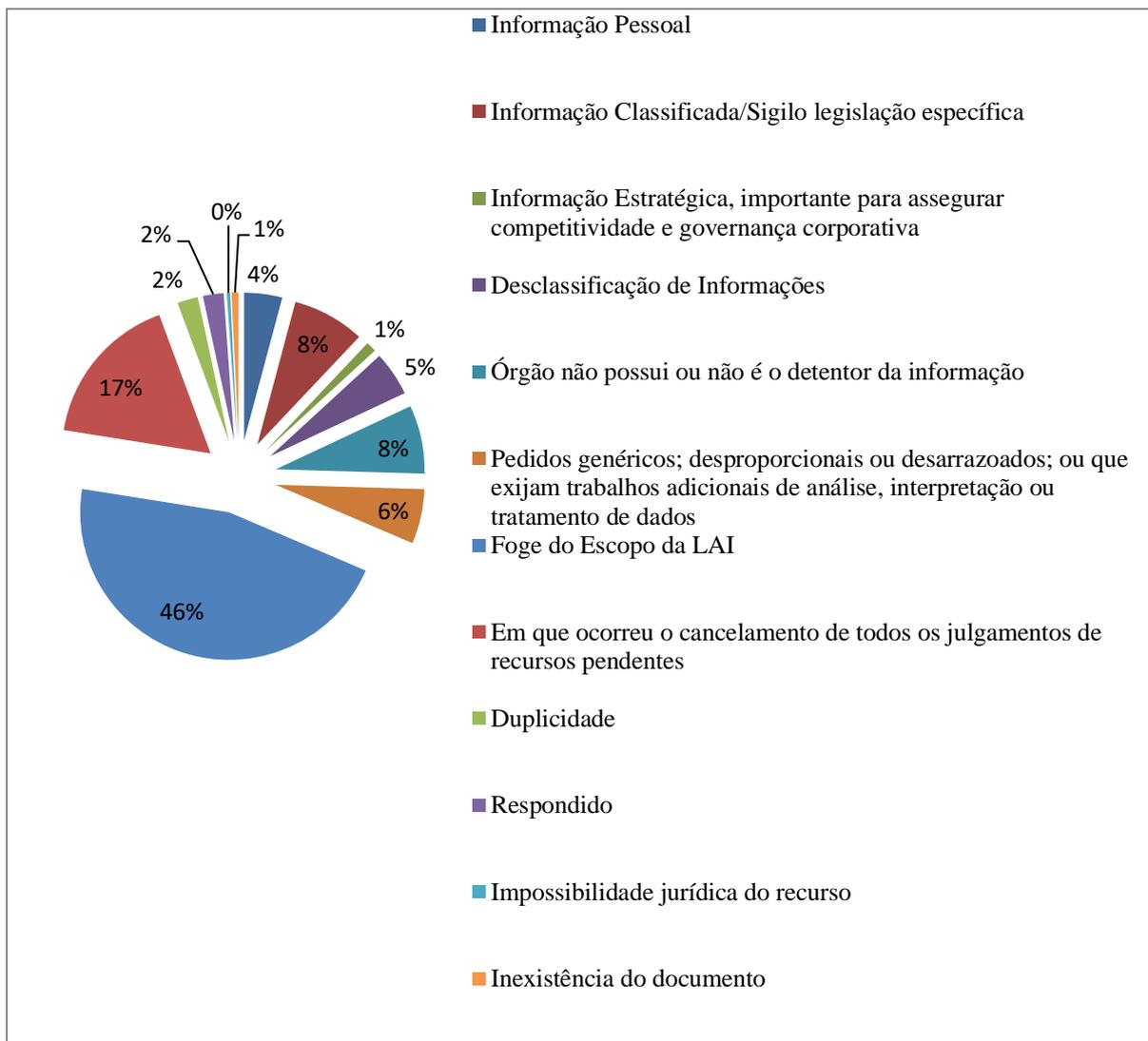
Destaca-se a Decisão nº 225/2014, como forma de demonstrar a atuação da CMRI a respeito da verificação de irregularidades no processo de classificação de informações por parte do órgão/entidade requerida. No caso da Decisão nº 225/2014, a solicitação é encaminhada ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) e requerem as notas técnicas produzidas pela DAEB³² (2012-2013). Ocorre a identificação de irregularidade na classificação dos documentos por parte da CGU, o recorrente encaminha recurso para a CMRI alegando que gostaria de saber o exato motivo pelo qual o órgão/entidade alegou sigilo de uma grande quantidade de documentos. A CMRI diligenciou ao órgão a fim de comprovação da

³² Diretoria de Avaliação da Educação Básica do INEP.

irregularidade dos procedimentos e, por isso, foi criado no INEP um grupo de trabalho destinado a revisar a classificação dos documentos objeto de solicitação, declarando a nulidade dos Termos de Classificação de Informações e concedendo acesso a 163 documentos, mantendo a restrição de acesso em apenas 15 documentos.

Sendo assim, entende-se que uma grande parcela de informações deveria ser disponibilizada ao cidadão, porém a Decisão da CMRI “[...] declarar a perda de objeto parcial do recurso no que se refere aos 163 documentos disponibilizados nos termos do art.7º § 2º, e, no mérito da parcela remanescente, não lhe dar provimento” (BRASIL, 2014m, p. 3), é definido nos termos da LAI, assim como citado na Decisão da CMRI que, quando não for autorizado o acesso integral, será disponibilizada a parte não sigilosa ao requerente. Nesse caso, entende-se que o cidadão conseguiu efetivo acesso às partes não sigilosas dos documentos solicitados. A Figura 15 apresenta todas as justificativas fornecidas pela CMRI em 2014, a despeito das Decisões em que foram indicados o provimento e a perda de objeto, ou seja, os dados no gráfico são referentes a 267 pedidos.

Figura 15 – Justificativas identificadas nas Decisões em 2014



Fonte: Elaboração própria.

As Decisões nas quais ocorrem a indicação de que o cidadão “[...] solicitou expressamente o cancelamento de todos os julgamentos de recursos pendentes e anteriores a 31/01/2014” (BRASIL, 2014a) e que mesmo assim interpôs recurso à CMRI, correspondeu a uma parte considerável dos casos de pedido de reavaliação de informação no ano, o equivalente a 17% com essa característica, como indicado na Figura 16.

A Decisão nº 83/2014 apresenta os questionamentos do cidadão a respeito de como encaminhar solicitação de recurso para a CGU, embora o envio no sistema seja automático. Após serem averiguadas as alegações da instituição, concluiu-se que não existia erro no sistema e que possivelmente havia ocorrido um erro por terceiros. É informado ao solicitante que não é possível cancelar o pedido de recurso, sendo informado que o cidadão poderia, também, tentar a mediação diretamente com a instituição; a CGU optou pelo não conhecimento alegando que a solicitação se referia a providências administrativas. Quanto às razões do recorrente, é

indicado o envio de um anexo que, segundo o cidadão, era a prova de que o órgão não presta as informações solicitadas: o “[...] Parecer CGU nº 195, de 05/02/2014, que opina pelo não conhecimento dos recursos interpostos pelo cidadão em face do CEFET, como resultado de manifestação expressa do requerente para que os processos fossem cancelados” (BRASIL, 2014e).

Após a análise do documento indicado entende-se que o cancelamento foi solicitado pelo cidadão, assim como indica o trecho: “[...] cordialmente solicito: - Cancelamento dos julgamentos recursais pendentes e solicitações de informações anteriores a esta data (31/01/2014). Motivo: celeridade e focalização nas informações solicitadas a partir de hoje” (BRASIL, 2014p, p. 26), deste modo a CGU passa a indicar o não conhecimento dos recursos relativos a esse parecer, tendo em vista a própria solicitação de cancelamento.

Porém, nas argumentações apresentadas na Decisão nº 42/2014, em que não ocorreu a análise de mérito por ter sido cancelada, o cidadão expõe que não recebeu as informações solicitadas, alegando o descumprimento da LAI; relata insatisfação com a ausência de respostas aos recursos informando que a solicitação ficou pendente por meses sem resposta, indicando, por fim, que o cancelamento das solicitações foi uma sugestão da CGU, como é possível observar no seguinte trecho:

[...] Como sugestão da CGU, com proposta de renúncia a algumas solicitações para celeridade, assim o fiz. Porém constatei que o CEFET/RJ nem sequer começou o atendimento das demandas prioritárias, para facilidade da mesma. Enfim, não houve resultados na minha tentativa de colaboração, que resultou no "não conhecimento" do recurso à CGU, devido a minha própria solicitação! (BRASIL, 2014c).

Com base no que foi indicado, entende-se que nunca foi o objetivo do solicitante cancelar todos os pedidos de acesso à informação, tal ato tendo sido induzido pela CGU, e acatado por ele, com o intuito de diminuir a demanda para que o órgão pudesse analisar as solicitações e, enfim, responder a demanda. Por sua vez, o Parecer da CGU nº 195/2014, sugere que o solicitante desistiu de todas as interposições, passando a não ter interesse nas demandas.

Destacam-se as inúmeras alegações que o solicitante apresenta no campo destinado às razões do recorrente para interposição do recurso à CMRI, o que indica claramente que o objetivo não era desistir dos pedidos e que devido a essa recomendação da CGU as solicitações foram comprometidas. Em grande parte das Decisões canceladas, o cidadão demonstrava clara insatisfação com os meios de obtenção de acesso à informação e em como as respostas estavam sendo indicadas a ele; como é possível observar na Decisão nº 31/2014 em que o campo é preenchido simplesmente com o questionamento: “Responder por quê?”; ou na Decisão

32/2014, em que se questiona “Por que responder se não acontece nada com quem sistematicamente descumpra a LAI?” (BRASIL, 2014b).

Não existe, de acordo com a legislação de acesso à informação vigente, limitação quantitativa de pedidos. Assim, o cidadão pode realizar quantos pedidos de acesso à informação considerar necessário para suprir eventuais questionamentos acerca de informações públicas produzidas e custodiadas por órgãos/entidades da administração pública. Esse caso, assim como os da justificativa de “abuso de direito” – apresentado anteriormente nessa pesquisa – demonstram indícios de adesão à cultura do segredo, pois se observam ações diretas e indiretas das instâncias recursais, assim como do próprio órgão/entidade requerido, em tentar impedir e/ou inibir o cidadão de exercer um direito fundamental constitucionalmente estabelecido

Retomando a Decisão nº 83/2014, observa-se uma indagação do solicitante com os contatos e intermediações do órgão, indicando que eles deveriam ter sido “[...] feitos de forma transparente, pois é assim que considero ser uma atitude ética, característica desta Controladoria. Como resolver amigavelmente quem não responde adequadamente pela LAI?” (BRASIL, 2014e). Especula-se que, talvez, o contato por vias não oficiais tenha prejudicado o entendimento e causado ainda mais equívocos na comunicação. Isso parece indicar que os meios de contato utilizados talvez não atendessem aos requisitos estabelecidos no âmbito da legislação. Retomando um dos marcadores indicados pela Artigo 19 sobre a questão de tratamento inadequado do pedido de informação, entende-se o contato por vias informais ou não autorizadas como uma violação de direito de acesso.

Ocorreu também a incidência de 8% para informações em que a alegação para o “não provimento” ou “não conhecimento” se pautou no reconhecimento de que a informação está protegida em função de sigilo. Destaca-se que desses 8%, a maior parte – 9 (nove) Decisões – se referiram a informações protegidas por sigilo legal (comercial/industrial), cerca de 8 (oito) Decisões possuíam informações sigilosas, 3 (três) sigilo fiscal e apenas 1 (um) sigilo bancário.

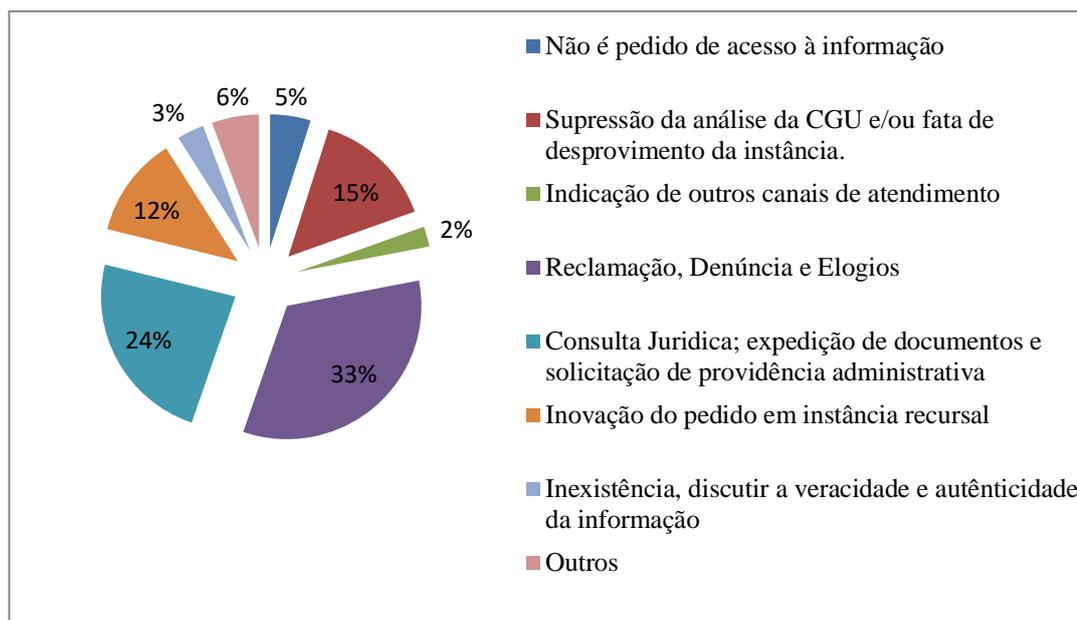
A Decisão nº 274/2014, foi a única Decisão em que ocorreu a incidência da justificativa de impossibilidade jurídica do recurso, não tendo o mérito reconhecido pela CMRI. Indica-se que a requisição inicial solicitava a “[...] lista nominal das pessoas que receberam ingressos comprados pela CAIXA nas campanhas “Bateu é Gol”, destinada aos donos das lotéricas, e “Vai Brasil”, destinados aos empregados do banco” (BRASIL, 2014o). Nesse caso, a CGU indica inconsistência com as alegações da entidade, argumentando que as justificativas apresentadas não são suficientemente adequadas para o não provimento, não entendendo como a disponibilização das informações poderia causar prejuízo às suas atividades econômicas, não sendo possível “[...] inferir que a divulgação de informação acerca da recepção de brindes

distribuídos a título de premiação e incentivo possa afetar a honra ou imagem daqueles que o tenham recebido regularmente” (BRASIL, 2014o). Entretanto, o recurso é encaminhado à CMRI que não analisa o mérito alegando existir impossibilidade jurídica no recurso e justifica sua Decisão no fato de que o órgão/entidade se pautou no princípio da legalidade não existindo previsão legal para o recurso.

A análise da Decisão nº 244/2014 ficou comprometida visto que o campo onde deveria constar o resumo da solicitação estava tarjado de preto, assim como os dados do solicitante, impossibilitando, portanto, a visualização de ambos os campos do documento de Decisão. Contudo, é possível indicar que o pedido recebeu sigilo da correspondência. Concluiu-se que a informação não foi provida e o teor da justificativa foi pautado nos argumentos de se tratar de informações pessoais. As justificativas pautadas no sigilo de informações pessoais equivaleram a 4% como indicado na Figura 15. Quanto a isso, vale lembrar que o Decreto nº 7.724/2012 dedica um capítulo inteiro para descrever as diretrizes estabelecidas nos casos de informações de caráter pessoal. O art. 56 estabelece que o “[...] tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais” (BRASIL, 2012).

De acordo com o indicado na Figura 16 as Decisões da CMRI em que se alegou fuga do escopo corresponderam a 46% do total de pedidos recebidos nesse ano. Isso pode ter ocorrido por falta de padronização das respostas, lembrando que foi apenas a partir de 2015, com as súmulas, é que estas auxiliam na padronização dos termos usados para a justificativa e consolidam diretrizes específicas para uma série de justificativas apresentadas pela Comissão. Na Figura 16 são apresentadas as alegações indicadas como fuga do escopo encontradas nesse ano.

Figura 16 – Indicação de Fuga do Escopo da LAI em 2014



Fonte: Elaboração própria.

Os casos em que ocorreu a supressão da análise da CGU ou que indicam a falta de desprovidimento da última instância recursal, são identificados na Figura 16 por 15% dos documentos de Decisão do ano. Isso indica que a fuga de escopo ocorre tendo em vista que o pré-requisito para a solicitação de reavaliação de informações é que o pedido tenha sido negado anteriormente. Cabe à instância recursal analisar e decidir pelo provimento ou não da informação. Uma vez que não exista a análise ou a negativa de alguma instância, o pedido de reavaliação se encontra comprometido.

Quanto às Decisões em que ocorreu a inovação do pedido em instância recursal, equivalente a 12% dos documentos de Decisão do ano, destaca-se a Decisão nº 91/2014 em que a solicitação inicial não apresentava dados suficientes para a compreensão do pedido, de acordo com o órgão; em 2ª instância alega-se que o pedido aparenta ser um pedido de providência e, de acordo com o que foi solicitada no recurso, a CMRI, indica que a “[...] manifestação do recorrente não aparenta guardar relação com o conteúdo dos autos do respectivo processo, razão pela qual é constatada a inépcia do recurso” (BRASIL, 2014g), indicando a inovação do pedido em instância recursal, uma vez que o pedido inicial não aparentava apresentar relação com o que foi recorrido à CMRI. A inovação do objeto de recurso se configura como uma nova solicitação de acesso à informação, sendo necessário o solicitante realizar um novo pedido.

Questões referentes à consulta jurídica, expedição de documentos e solicitações de providência administrativa também representaram uma quantidade considerável de pedidos, equivalendo a 24%, entende-se que a justificativa “Fuga do Escopo da LAI” se aplica tendo em

vista que não cabe às instâncias recursais expedirem documentos, apresentarem serviço de consultoria e serviço relacionado às solicitações de providências administrativas. É o que ocorre na Decisão nº 66/2014, onde o requerente solicita expedição de certidão referente a um determinado processo administrativo do qual faz parte.

Indica-se que esse ano apresentou grande quantidade de pedidos em que foi demonstrada a insatisfação com os meios de se obter acesso à informação, o que explica a grande quantidade de pedidos que receberam a justificativa “Foge do escopo da LAI”. Destaca-se a Decisão nº 71/2014 onde o recurso apresentado à CMRI não se configura como solicitação de reavaliação de Decisão e sim de um desabafo, como indicado no seguinte trecho “[...] como já disse acima isto é mais um desabafo do que a entrada de um recurso. Não espero que esse processo siga adiante, mesmo porque já obtive a resposta ao meu questionamento.” (BRASIL, 2014d, p. 2). O que indica que o processo de obtenção à informação foi tão exaustivo a ponto de o cidadão sentir necessidade de “registrar” o seu desabafo.

Ainda se tratando de justificativas de fuga do escopo da LAI, foi identificada a Decisão nº 95/2014 em que as razões do recorrente para a interposição do recurso à CMRI indicam: “[...] venho por meio deste, informar que o documento solicitado já foi obtido. Agradeço a atenção que me foi dispensada” (BRASIL, 2014h) quando é possível observar que não se trata de solicitação de informação e muito menos solicitação de revisão de Decisão, destaca-se que o pedido não apresenta ter sido disponibilizado por vias oficiais uma vez que todas as instâncias negaram o pedido.

Questiona-se os meios de obtenção da informação por parte do cidadão, caso tenha recebido a informação por vias não oficiais, o acesso sendo facilitado pela sua identidade. De acordo com o documento da Artigo 19 acerca das denúncias de irregularidade decorrentes da identificação do solicitante nos pedidos, entende-se que uma das quebras da impessoalidade da gestão pública é a facilitação na obtenção da informação por reconhecimento do solicitante, o que é um indício de resquícios da cultura do segredo. No Quadro 9, são apresentados mais alguns documentos de Decisão em que ocorreram indícios de adesão à cultura do segredo nas deliberações da CMRI.

Quadro 9 – Decisões com indícios de adesão à cultura do segredo (2014).

Nº DECISÃO	RESUMO	TEOR E JUSTIFICATIVA APRESENTADA	MOTIVOS PARA HIPÓTESE DE SIGILO
88/2014	Encaminhado ao SERPRO a solicitação de cópia dos	Depois de pedido de esclarecimento e	Recorrente argumenta que os dados fornecidos foram

	contracheques dos últimos 12 meses da “[...] empregada Vera Guasso”, com detalhamento de todas as rubricas de seu salário. (BRASIL, 2014f).	sugestão da CGU em atender ao pedido, é indicado que o órgão encaminhou os dados dos contracheques, conforme solicitado. Desprovido pela CMRI. (BRASIL, 2014f).	"parciais", mesmo o órgão indicando que encaminhou conforme solicitado.
99/2014	O cidadão solicita maiores informações a respeito do Detalhamento da Despesa e da Receita relacionados ao Processo Seletivo de Praticante de Prático de 2012.	É indicado pelo órgão/entidade que as receitas e despesas foram registradas de acordo com as normas orçamentárias e financeiras. Estando todas as informações disponíveis em transparência ativa. (BRASIL, 2014i).	Mesmo após a indicação das informações em transparência ativa o cidadão solicita recurso a CMRI, um possível indicador de que ou as informações não estão onde foi indicado ou que não foi possível o cidadão recuperar a informação. A CMRI optou pelo Desprovemento do recurso.
148/2014	Cidadão solicita o detalhamento dos valores recolhidos a título de Imposto de Renda Retido da Fonte Pessoa Física (IRRF), com o mês de recolhimento que compõem o montante de R\$85.803,80 objeto da Intimação DEPES/GABIN-284/2010. (BRASIL, 2014k).	Não conhecimento pela CGU. Indica a perda do objeto da demanda, pois ocorreu o provimento do recurso de 2ª instância, indicando o envio da informação solicitada ao cidadão. É indicado o não conhecimento por parte da CMRI.	Mesmo com a indicação de provimento da solicitação o cidadão recorre alegando que as informações solicitadas não foram entregues e questiona a veracidade das respostas indicadas ao decorrer do processo.
195/2014	Cidadão solicita informação sobre os nomes dos matriculados na Embaixada do Brasil no Cairo, e quantos vistos foram concedidos aos egípcios até o presente momento na República Árabe do Egito; solicita, igualmente, saber se existem consulados na Somália, ou escritório de cônsul honorário para representar a embaixada. (BRASIL, 2014l).	A CGU não conheceu do recurso, uma vez que a informação solicitada já lhe teria sido entregue por meio eletrônico.	Quanto à correspondência que não foi encaminhada, também é prática comum dos órgãos deixar de atender a forma que o cidadão solicitou receber a resposta (BRASIL, 2014l).

Fonte: Elaboração própria.

Algumas Decisões destacadas no Quadro 9 foram indicadas como fuga do escopo da LAI, mas se referiam a “reclamações” de irregularidade no recebimento da informação não sigilosa provida ao cidadão por instância anterior. Considera-se que, na verdade, a indicação de fuga do escopo mascarou a falta de acesso do cidadão às informações, caracterizando-se, no âmbito do presente estudo, como um indicador de sigilo, uma vez que mesmo se tratando de informação não sigilosa o cidadão aparenta permanecer sem acesso à informação.

Na Decisão nº 148/2014 o cidadão solicita o detalhamento dos valores recolhidos a título de Imposto de Renda Retido da Fonte Pessoa Física (IRRF), “[...] objeto da Intimação

DEPES/GABIN-284/2010” (BRASIL, 2014k). A CGU optou pelo não conhecimento uma vez que entendeu ter perdido o objeto da demanda, considerando que a 2ª instância concedeu o acesso à informação solicitada, porém as razões do solicitante para o encaminhamento de recurso indicam que, segundo suas palavras: “[...] as afirmativas do órgão, no caso, do Banco Central do Brasil, não se mostram verdadeiras. (a) Primeiro, as informações solicitadas por mim não me foram entregues” (BRASIL, 2014k) o que indica que mesmo após o provimento o cidadão continuou sem ter acesso às informações.

Na Decisão nº 195/2014 o cidadão solicita informação “[...] sobre os nomes dos matriculados na Embaixada do Brasil no Cairo” (BRASIL, 2014l), informação não provida por ser de caráter pessoal, solicita também a quantidade de vistos que “[...] foram concedidos aos egípcios até o presente momento na República Árabe do Egito; solicita, igualmente, saber se existem consulados na Somália, ou escritório de côsul honorário para representar a embaixada” (BRASIL, 2014l), para essa segunda parte da solicitação o órgão indica provimento expondo também as limitações do sistema.

A CGU optou pelo “não conhecimento” do recurso, alegando que a informação solicitada já teria sido entregue por meio eletrônico. Porém o cidadão acusou o não recebimento, assim como indicado “[...] quanto à correspondência que não foi encaminhada, também é prática comum dos órgãos deixar de atentar à forma que o cidadão solicitou receber a resposta” (BRASIL, 2014l). O não envio da solicitação da forma como indicada foi considerado como um dos indicadores de que a informação não foi provida ou o cidadão não teve acesso, uma vez que o meio como solicitou que a solicitação fosse entregue poderia decorrer da falta acesso à internet e ao correio eletrônico. Entende-se também que é compreensível a cobrança nesse caso, já que demandaria a reprodução da informação em outro suporte que não aquele em que o documento se encontra, assim como determina a lei, mais especificamente como indicado no Decreto nº 7.724/2012, art. 4, onde fica definido que a busca e o fornecimento da informação são gratuitos “[...] ressalvada a cobrança do valor referente ao custo dos serviços e dos materiais utilizados, tais como reprodução de documentos, mídias digitais e postagem” (BRASIL, 2012).

5.1.4. Teores e justificativas identificados em 2015

O total de documentos de Decisão encontrados em 2015 foi de 413 e, assim como no ano anterior, ocorreu grande incidência do teor “não conhecimento”, equivalente a 68% dos pedidos de reavaliação recebidos no ano, ou seja, 281 documentos de Decisões. O total de 119 Decisões recebeu o teor “desprovimento”, equivalendo a 29% do total de Decisões do ano;

ocorreram também perdas de objeto de recurso, equivalente a 10 Decisões; identificou-se apenas 2 (dois) provimentos e 1 (um) provimento parcial.

Nesse ano a CMRI indicou o provimento para 2 (duas) Decisões, sendo elas as Decisões nº 171 e 172/2015. Primeiramente, indica-se a Decisão nº 171/2015 onde a solicitação é a cópia do inteiro teor de um determinado processo em mídia digital (CD/DVD), o órgão/entidade recorrido – Agência Nacional de Petróleo (ANP) – indica a análise do processo para classificação da documentação, sendo reforçado na 1ª instância que devido o documento contar como “[...] pendente de validação da Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos - CPADS ou revisão da PANP 106/2013” (BRASIL, 2015k) a informação solicitada não poderia ser fornecida no momento, em 2ª instância é informado que a informação seria encaminhada por e-mail. A CGU indica a perda do objeto ao reconhecer que a informação havia sido entregue nos termos indicados pela 2ª instância; porém ocorre a interposição do pedido à CMRI onde o cidadão indica que não recebeu a cópia do documento indicado e sim a cópia das Decisões. A CMRI indica que por se tratar de documento público, ressalvadas as partes sigilosas e informações pessoais, o processo deveria ser entregue ao cidadão conforme solicitado.

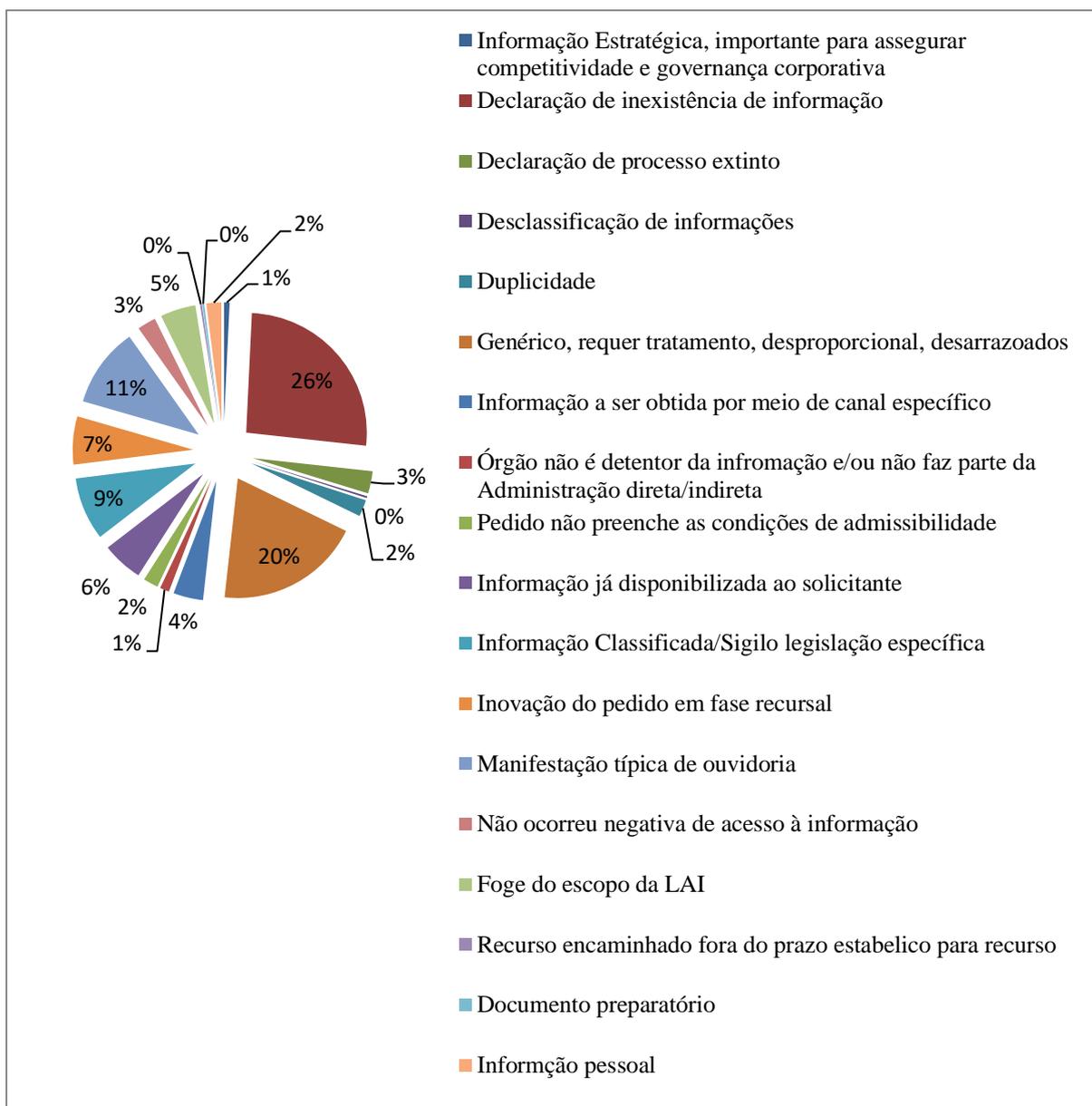
Na Decisão nº 172/2015 a solicitação é encaminhada ao Banco do Brasil (BB) e o solicitante requer a cópia integral de um determinado Inquérito Administrativo. O órgão indica que “[...] de acordo com as regras estabelecidas pelo Banco para a condução de ação disciplinar/inquérito administrativo, não há previsão de fornecimento de cópia de processo ao funcionário envolvido ou a terceiros” (BRASIL, 2015l); é indicado pela 2ª instância que o documento solicitado não é processo admirativo e que somente por via judicial o Banco do Brasil teria assegurado o direito constitucional de acesso; a CGU indica o desprovimento indicando que o “[...] cidadão já teria tido acesso, por via judicial, ao processo requerido em sua integralidade, podendo ele voltar a tê-lo repetidas vezes, uma vez que é parte, podendo inclusive extrair cópias, se assim desejar” (BRASIL, 2015l). A CMRI, após analisar as argumentações do órgão e do cidadão, indica que informações a respeito de servidores/ex-servidores e empregados/ex-empregados detidos por órgãos submetidos ao regime da Lei de Acesso à Informação, são passíveis de acesso pelo próprio interessado, assim como disposto na legislação de acesso, tendo isso considerado que a informação foi provida, ressalvadas as informações pessoais ou sigilosas.

Na Decisão nº 169/2015 ocorreu a indicação de provimento parcial por parte da CMRI. O cidadão requereu ao BB a cópia de todos os documentos a ele referentes e que a ele façam referência, assim como todas as informações/documentos e pautas que serviram de base para a decisão de exoneração indicada por ele como ilegal; o órgão/entidade se manifesta alegando a

inexistência da informação e que todos os documentos disponíveis já foram enviados ao cidadão, alega-se também em instância recursal que o pedido é genérico; tendo essas razões como base a CGU indica o não reconhecimento do pedido. A CMRI acatou que o pedido é genérico uma vez que não foi especificado o objeto do pedido e sim solicitado todos os documentos, porém a CMRI entende que informações funcionais de servidores/ex-servidores, empregados/ex-empregados detidas por aqueles submetidos ao regime da Lei de Acesso à informação devem ser disponibilizadas ao próprio interessado, desse modo o teor indicado foi o provimento parcial.

Na Figura 17 são apresentadas as justificativas das Decisões com o teor “não conhecimento” e “desprovimento”. Destaca-se que esse foi o único ano em que ocorreu a incidência da justificativa “Declaração de processo extinto”, onde 12 pedidos, cerca de 3%, se pautaram nas disposições da Lei nº 9.784/1999, mais especificamente no art. 52, que estabelece que o “[...] órgão competente poderá declarar extinto o processo quando exaurida sua finalidade ou o objeto da Decisão se tornar impossível, inútil ou prejudicado por fato superveniente” (BRASIL, 1999). Essa justificativa é usada para indicar a perda do objeto de demanda, quando se entende que a informação foi fornecida para o cidadão anteriormente ao recurso. Essa justificativa aparece nas Decisões 296, 316, 356, 377 e 380 a 387/2015 e todas receberam o teor não conhecimento, a despeito de uma única Decisão em que o teor foi o desprovimento. As nuances acerca do teor “perda do objeto” e “perda parcial de objeto” foram apresentadas anteriormente.

Figura 17– Justificativas identificadas nas Decisões em 2015



Fonte: Elaboração própria.

A Figura 17 indica uma quantidade expressiva de Decisões em que o teor indicado foi a inexistência da informação solicitada, equivalendo a 26% do total de pedidos recebidos no ano. Embora não faça parte do corpus da pesquisa, indica-se a Súmula da CMRI nº 06/2015, que consolida o entendimento de que a declaração de inexistência de informação objeto de solicitação é considerada de natureza satisfatória. Nos termos de sua definição, fica estabelecido que no caso de a instância recursal identificar a existência da informação ou a possibilidade de sua recuperação/reconstituição, deverá solicitá-la nos autos do objeto de solicitação. A Decisão nº 212/2015 exemplifica como essa justificativa é apresentada na prática. Nela, o cidadão solicita cópia de fita K-7 sobre ocorrência de OVNI no ACC Brasília em 1978. O

órgão/entidade solicitado – COMAER – indica que toda informação a respeito do “Avistamento de OVNI” entre 1952 e 2014 já teria sido enviada ao Arquivo Nacional e por essa razão o órgão alegou a inexistência; a 2ª instância indica que não seria incomum que os informantes deixassem de enviar os registros a respeito de “[...] avistamentos, situação está na qual eles jamais teriam ingressado nos fundos documentais do órgão” (BRASIL, 2015m); a CGU e a CMRI acatam a justificativa de inexistência indicando o teor não conhecimento ao recurso.

Foram encontradas cerca de 60 Decisões, em 2015, cuja temática foi o “Avistamento de OVNI”. Foi possível identificar que essas solicitações foram realizadas pelo mesmo responsável pelos pedidos com essa temática em 2012. A CMRI indicou que a declaração de inexistência da informação era justificativa suficiente em todos os pedidos de reavaliação. Vale ressaltar que muitas vezes a informação existente foi encaminhada ao solicitante; apenas as não encontradas é que foram indicadas como inexistentes. No caso da Decisão nº 212/2015 o cidadão indica que a informação é sim existente e faz a queixa “[...] parece que os senhores só enviam uma resposta padrão e nem consultam o Arquivo Nacional adequadamente para saber se foi disponibilizado naquele órgão. Se verificarem diligentemente, verão que não está lá!” (BRASIL, 2015m), indicando assim que a informação desejada se concentra em outro local, porém não se sabe do paradeiro.

O art. 13 do Decreto nº 7.724/2012 estabelece diretrizes a respeito de circunstâncias nas quais os pedidos de acesso à informação não serão aceitos, equivalendo a 20% do total de Decisões encontradas no ano. Nesse caso enquadram-se, nos termos da lei, pedidos genéricos, desproporcionais/desarrazoados e que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação dos dados; estabelece, também, a possibilidade de negativa caso a informação requerida não seja de competência do órgão/entidade o serviço de produção ou tratamento das informações.

É importante destacar que foi encontrada apenas 1 (uma) Decisão em que o órgão para o qual o solicitante requereu acesso acusou não ser o detentor da informação, a Decisão nº 321/2015 e 2 (duas) Decisões foram identificadas como encaminhamento a órgão não integrante da Administração Direta ou Indireta. Isso ocorreu nas Decisões nº 95 e 96/2015. No caso das justificativas indicadas com 0% no gráfico acima, indica-se ocorrências muito baixa da justificativa no ano. Destaca-se que isso ocorreu nas alegações de pedido encaminhado fora do prazo (1), documento preparatório (1) ou pedidos considerados como solicitação de desclassificação (1).

Destaca-se o ocorrido nas Decisões nº 31 a 45/2015 onde são solicitadas cópias de mensagens de correio eletrônico SISBB ao Banco do Brasil; que alega que as informações são de

caráter privado e sigiloso por se tratar de meio de comunicação interna e considera que o conjunto do pedido seria desarrazoado e desproporcional. A CGU opta pelo não conhecimento do recurso, alegando que “[...] o cidadão já possui a documentação requerida, juntada por ele aos autos da reclamação trabalhista que move contra o BB na Justiça do Trabalho. Pedido desarrazoado, nos termos do art. 13, 11 do Decreto 7.724/2012” (BRASIL, 2015a), o recurso do cidadão à CMRI alega que a informação deveria ser disponibilizada, uma vez que possui as mesmas características de solicitação já aceita em processo; a CMRI indica, portanto, que uma vez que o cidadão já possui a informação e até mesmo já a usou em processo judicial entende-se que se trata de pedido desarrazoado optando pelo não conhecimento do recurso.

A justificativa de fuga do escopo foi indicada para cerca de 5% das solicitações, porém a comissão nesse ano também indicou a ocorrência de manifestações típicas de ouvidoria com 11% do total de pedidos. Desse modo, indica-se que o total de Decisões em que as solicitações solicitavam providências faziam denúncias e reclamações ou eram pedidos de consultas e equivaleram a 16% do total de pedidos desse ano. É importante esclarecer que denúncias, reclamações, elogios, agradecimentos etc. são considerados materiais de ouvidoria e não correspondem a pedido de acesso à informação. Indica-se a Decisão nº 355/2015 como exemplo de manifestações específicas de ouvidoria. Nesse pedido, o cidadão encaminha solicitação ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano – IF BAIANO, solicitando a “[...] “cientificação”, a “justificativa e a comprovação, escrita e documental” de supostas ações omissivas” (BRASIL, 2015n). A CGU indica o não conhecimento, tendo em vista que a solicitação se refere a providências e reclamação, sendo orientada a utilização da Ouvidoria.

Foram encontradas, também, justificativas de que as informações requeridas se tratam de caráter sigiloso, indicadas no gráfico da Figura 17, com o equivalente a 9% do total de Decisões recebidas no ano. Dentre essas Decisões, destaca-se que grande parte foram relativas à legislação específica, como o que ocorreu nas Decisões nº 240 a 249/2015, realizadas pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação para órgãos/entidades diversos. De acordo com o indicado pelo Decreto nº 7.724/2012, mais especificamente no art. 6, as hipóteses de sigilo previstas em legislação específica, como fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, comerciais, profissionais, industriais e segredo de justiça, estão resguardados pela legislação. Identificou-se, também nesse ano, sigilo por se tratar de informação pessoal, equivalendo a aproximadamente 2%.

Justificativas indicadas como “Informações já disponibilizadas ao solicitante” e “Duplicidade” equivalem, respectivamente, a 6% e 2% das justificativas para Decisões encontradas nesse ano. Tem-se que nos casos de indicação de duplicidade a informação na

verdade já foi tratada ou está sendo tratada por outro processo, como acontece na Decisão nº 56/2015 onde também é indicada a falta de ação do requerente no processo anterior. Nesse pedido, o cidadão solicita a complementação da informação fornecida em um determinado processo em que as informações já foram apuradas. O órgão requerido – MF – indica que a Decisão já está sendo apurada por outro processo. Ocorre o não conhecimento, por parte da CGU, uma vez que o pedido havia sido apresentado em duplicidade e no primeiro pedido encaminhado o solicitante perdeu o prazo para recorrer no processo em que obteve manifestação de mérito, considerando que na ausência de novos elementos não se justificaria o conhecimento do presente recurso e, por essa razão, a CMRI também não analisa o mérito da solicitação.

Foram encontrados 22 documentos de Decisão em que ocorreu a justificativa pautada na indicação de que a informação já havia sido fornecida ao cidadão, porém se a informação já foi fornecida como caberia à interposição de recurso isso demonstra que mesmo após a indicação do fornecimento por parte do órgão/entidade ou instância recursal a resposta não atende às expectativas do cidadão. Considera-se o ocorrido na Decisão nº 79/2015 um exemplo disso. Nessa Decisão, o solicitante requer informações detalhadas, precisas, objetivas e concretas sobre uma determinada requisição requerida/registrada na ouvidoria do Ministério de Minas e Energia (MME). É indicado pelo cidadão nas razões do recorrente para o recurso que as informações passadas a ele embora incisivas, “[...] esgueiram-se do assunto focado, sequer se reportam ao meu pleito e sim a uma tal de (..servidão de passagem ..), ou seja, declina totalmente a matéria” (BRASIL, 2015f), a CMRI não realiza a análise de mérito tendo em vista que considera que as informações foram respondidas anteriormente. Já em casos como a Decisão nº 73/2015, entende-se que toda a informação encontrada foi disponibilizada ao cidadão durante o período de interposição de recursos.

Na Decisão nº 110/2015 o solicitante faz questionamentos acerca da publicação em transparência ativa de uma determinada Decisão de recurso interposta por ele, uma vez que argumenta “[...] qual o motivo deste "documento pessoal, sigiloso e intransferível" por ter sido enviado particularmente a minha pessoa, ser divulgado abertamente em rede de computador, no *site* de pesquisa do Google, e na internet para qualquer pessoa?” (BRASIL, 2015i), o que demonstra falta de conhecimento das disposições que regem a legislação de acesso à informação, uma vez que é definido no Decreto nº 7.724/2012 a obrigatoriedade de transparência nas ações da CMRI, o que implica em tornar as Decisões tomadas sobre os recursos, de domínio público.

O órgão solicitado informou que “[...] caso o cidadão deseje que as Decisões relativas aos seus pedidos de acesso não fiquem em transparência ativa, que apresente justificativa para deliberação da Comissão” (BRASIL, 2015i). Tendo em vista as respostas recebidas, é entendido que a solicitação foi atendida e que ao solicitar outros documentos não referenciados no pedido inicial o cidadão estava inovando em instância recursal e realizando queixa a respeito dos procedimentos de disponibilização das Decisões em transparência ativa. Os casos de inovação do pedido em fase recursal corresponderam a 7% do total de pedidos descritos na Figura 17, mas não fica claro se o órgão/entidade ou a instância requerida indica ao cidadão que para a contemplação do pedido deve-se realizar nova solicitação de acesso à informação. No Quadro 10 são apresentadas algumas Decisões em que foram identificados indícios de adesão à cultura do segredo nas deliberações da CMRI nesse ano.

Quadro 10 – Decisões com indícios de adesão à cultura do segredo (2015)

Nº DECISÃO	RESUMO	TEOR E JUSTIFICATIVA APRESENTADA	MOTIVOS PARA HIPÓTESE DE SIGILO
50/2015	Cidadão solicita o cumprimento do art. 39 da Lei nº 12.527/2011 para fins de promover a desclassificação de processos classificados no grau de sigilo "secreto". Além disso, afirma que informações trazidas nos autos do processo nº 00077001091201259 já preveriam referida desclassificação a partir de 16 de maio de 2014, supostamente não cumprida pela Administração até a presente data. (BRASIL, 2015b).	O GSI informou que a demanda foi atendida nos autos do processo nº 00075.001010/2014-01. Não conhecimento pela CGU. (BRASIL, 2015b).	A CGU considerou que o pedido não se caracteriza como uma solicitação de acesso à informação. Indicando que a maior parte das informações já havia sido disponibilizada ao cidadão. (BRASIL, 2015b). Ocorre também a indicação de que se trata de uma solicitação de providências fugindo do escopo da LAI.
51/2015	Cidadão solicita o cumprimento do art. 39 da Lei nº 12.527/2011 para fins de promover a desclassificação de processos classificados no grau de sigilo "secreto". Além disso, afirma que informações trazidas nos autos do processo nº 00077001091201259 já preveriam referida desclassificação a partir de 16 de maio de 2014, supostamente não cumprida pela Administração até a presente data. (BRASIL, 2015c).	O GSI informou que a demanda foi atendida nos autos do processo nº 00075.001010/2014-01. Não conhecimento pela CGU. (BRASIL, 2015c).	A CGU considerou que o pedido não se caracteriza como uma solicitação de acesso à informação. Indicando que a maior parte das informações já havia sido disponibilizada ao cidadão. Ocorre também a indicação de que se trata de uma solicitação de providências fugindo do escopo da LAI.
52/2015	Cidadão solicita o cumprimento do art. 39 da Lei	Processo referente ao nº 00075.001010/2014-01.	A CGU considerou que o pedido não se caracteriza

	nº 12.527/2011 para fins de promover a desclassificação de processos classificados no grau de sigilo "secreto". Além disso, afirma que informações trazidas nos autos do processo nº 00077001091201259 já preveriam referida desclassificação a partir de 16 de maio de 2014, supostamente não cumprida pela Administração até a presente data. (BRASIL, 2015d).	O GSI esclareceu que os processos mencionados no pedido foram encaminhados à “[...] Secretaria de Assuntos Jurídicos da Casa Civil por meio de Despacho Ministerial de 11/06/2014, para análise e parecer”. (BRASIL, 2015d). Não é indicada a resposta e nem o parecer ao cidadão a CGU indica o não conhecimento.	como uma solicitação de acesso à informação. Indicando que a maior parte das informações já havia sido disponibilizada ao cidadão. É indicado também que o pedido de cumprimento do prazo inscrito no art. 39 da Lei 12.527/2011, de revisão do grau de classificação atribuído a documentos em período anterior à publicação da Lei de Acesso à Informação, equivalem à solicitação de providências administrativas, não estando amparada no âmbito da LAI.
53/2015	Cidadão solicita o cumprimento do art. 39 da Lei nº 12.527/2011 para fins de promover a desclassificação de processos classificados no grau de sigilo "secreto". Além disso, afirma que informações trazidas nos autos do processo nº 00077001091201259 já preveriam referida desclassificação a partir de 16 de maio de 2014, supostamente não cumprida pela Administração até a presente data. (BRASIL, 2015e).	O GSI informou que a demanda foi atendida nos autos do processo nº 00075.001010/2014-01. Não conhecimento pela CGU. (BRASIL, 2015e).	A CGU considerou que o pedido não se caracteriza como uma solicitação de acesso à informação. Indicando que a maior parte das informações já havia sido disponibilizada ao cidadão. Ocorre também a indicação de que se trata de uma solicitação de providências fugindo do escopo da LAI.

Fonte: Elaboração própria.

Destacam-se casos em que o pedido inicial do cidadão era a desclassificação, porém a justificativa da Comissão indicou outra razão para o teor. Isso fez com que essas justificativas indicassem poucos casos em destaque assim como ocorre nas Decisões nº 50 a 53/2015 – que indicam a mesma solicitação –, inicialmente ocorre o pedido de desclassificação, sendo que o requerente indica que o procedimento já deveria ter ocorrido levando em consideração os prazos estabelecidos na legislação de acesso à informação e que não teria sido cumprida pelo órgão/entidade detentor, a informação é solicitada diretamente ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI-PR), que indica que a demanda foi atendida em outra solicitação.

Nesses documentos, a CGU declara o não conhecimento do recurso indicando que o pedido não se caracteriza nem como solicitação de acesso à informação nem como solicitação de desclassificação, se pautando na justificativa de que a maior parte das informações já teria sido entregue ao cidadão em pedido anterior. Indica, portanto, que a verificação do

cumprimento dos prazos para a desclassificação se enquadra, na verdade, como solicitação de providências e não estaria amparada na legislação de acesso à informação. A CMRI, assim como a CGU, indica a fuga de escopo da LAI por essa razão.

É importante indicar que o art. 39 da Lei nº 12.527/2011, mais especificamente no parágrafo 4, estabelece que as “[...] informações classificadas como secretas e ultrasecretas não reavaliadas no prazo previsto no caput serão consideradas, automaticamente, de acesso público” (BRASIL, 2011). Entende-se que as informações não foram indicadas como reavaliadas no presente processo e que deveria ter ocorrido uma análise de mérito para averiguar a possibilidade de disponibilização da informação, uma vez que os procedimentos estabelecidos na legislação não aparentam ter ocorrido. Entende-se esse caso como um reforço à cultura do segredo, tendo em vista a indicação de que o pedido não poderia ser analisado por se tratar de solicitação de providências.

Destaca-se o tempo decorrido, o cidadão indicando que os processos deveriam ter sido desclassificados em maio de 2014. A Decisão nº 52/2015 indica que em junho de 2014 os processos foram encaminhados segundo ao GSI, à Secretaria de Assuntos Jurídicos da Casa Civil por meio de Despacho Ministerial para análise e parecer. Contudo, o recurso foi analisado pela CMRI em fevereiro de 2015 o que indica um longo período de tramitação e mesmo após recorrer nas 4 (quatro) Decisões indicadas no Quadro 10, o teor indicado pela CMRI foi o não conhecimento por se tratar de solicitação de providência para saneamento de suposta omissão da Administração, contendo indícios de adesão à cultura do segredo por não ter sido indicado mais informações ao cidadão e por não ter ocorrido uma melhor averiguação do caso de desclassificação potencialmente incorreto.

5.1.5. Teores e justificativas identificados em 2016

Em 2016 foram encontrados 708 documentos de Decisão, quando ocorreu grande incidência do teor “não conhecimento”, equivalente a 83% do total de pedidos realizados no ano; cerca de 13% das Decisões receberam o teor “desprovisionamento” e ocorreram 18 Decisões em que foi considerada a perda de objeto do recurso, 3 (três) provimentos e 2 (dois) provimentos parciais.

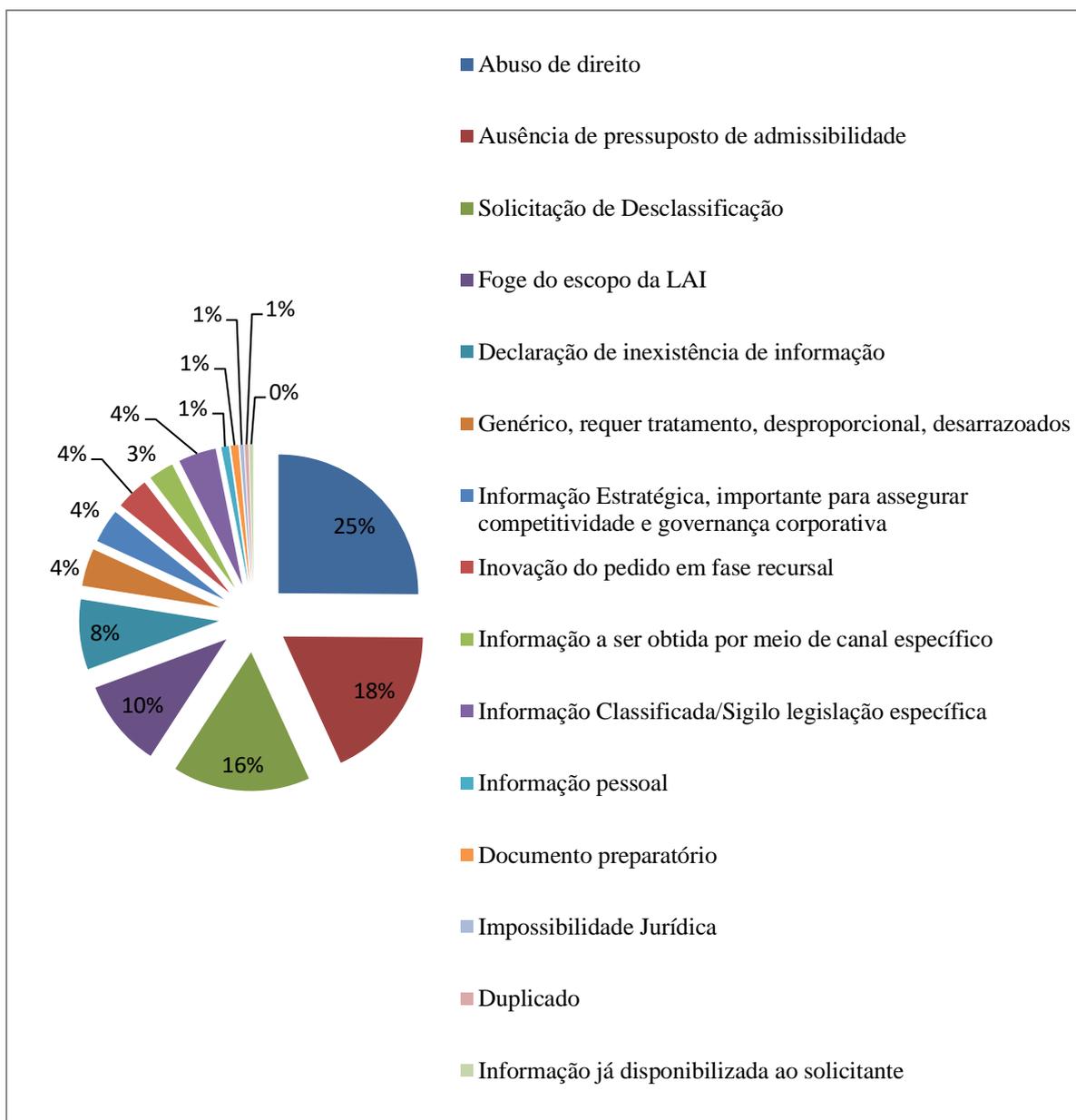
Nas Decisões nº 154, 650 e 656/2016 a CMRI indicou o provimento das informações, com esse teor. Indica-se como exemplo a Decisão nº 154/2016 em que o órgão/entidade requerido foi o Ministério da Fazenda, o solicitante requer a cópia de um documento que lhe foi negado por ter sido classificado como reservado. Contudo, o cidadão indica que a informação

classificada não se enquadra no descrito nas hipóteses de sigilo na LAI, solicitando, portanto, a devida desclassificação. O órgão reforça o desprovemento se pautando na classificação, indicando também que a realizou seguindo os princípios da legislação, porém não há a indicação do fornecimento de nenhuma documentação que a justificasse. É importante destacar que de acordo com a Súmula da CMRI nº 3/2015 o órgão deve fornecer ao interessado o respectivo Termo de Classificação de Informação, mediante obliteração do campo ‘Razões da Classificação’. A CMRI considerou o pedido de desclassificação, ao verificar que a informação solicitada não se enquadrava em hipótese de sigilo, indicando o provimento.

Já nas Decisões nº 155 e 651/2016 ocorreram o provimento parcial das informações solicitadas. Destaca-se aqui a Decisão nº 651/2016 onde a informação requerida foi encaminhada ao Ministério da Fazenda, em que se solicitava a atualização, até 2015, de uma determinada planilha disponibilizada pela Receita Federal, visto que estava disponível apenas o ano 2013 e solicitava também modificações nas colunas. O órgão indica como justificativa o art. 13, inciso III do Decreto 7.724/12, que indica trabalho adicional e que para a alteração nos dados da planilha se aplicaria o sigilo da informação. A análise de mérito da CMRI indica que a alegação de trabalho adicional não se aplica no caso solicitado, uma vez que já existem estudos até o ano de 2013. Porém, é indicado que a abertura de outros níveis e modificações solicitadas na planilha viola o sigilo fiscal e a informação foi parcialmente provida, estabelecendo um prazo para o órgão entregar as planilhas ao cidadão.

No gráfico da Figura 18 são apresentadas as justificativas que foram identificadas nas Decisões em que o teor foi o “não conhecimento” e o “desprovemento” das informações solicitadas no ano de 2016. Destaca-se que 25% dos pedidos de acesso à informação desse ano receberam a justificativa de abuso do direito de acesso à informação, já indicado no âmbito do presente estudo como uma possível forma de inibição do direito de acesso se caracterizando, portanto, como um indício de adesão à cultura do segredo.

Figura 18 – Justificativas identificadas nas Decisões em 2016



Fonte: Elaboração própria.

A segunda justificativa mais recorrente esse ano foi a de ausência de pressuposto de admissibilidade, equivalendo a 18% dos pedidos. Destacam-se Decisões em que a questão da identificação do solicitante foi a pauta principal da justificativa para o não conhecimento do pedido. Isso ocorreu nas Decisões nº 237, 238, 239, 255, 256 e 257/2016 e, nelas, a Comissão indica que a solicitação do cidadão não apresenta os critérios de admissibilidade descritos no art. 12 do Decreto 7.724/2012, onde são estabelecidas as informações consideradas como obrigatórias para a solicitação de acesso à informação ser considerada admissível; define-se que é preciso apresentar o nome do requerente; número de documento de identificação válido; especificação clara e precisa da informação solicitada e endereço físico ou eletrônico do solicitante.

Faz-se necessário indicar o trecho das Decisões onde fica expresso que a CMRI decidiu “[...] não conhecer do recurso, visto que o pedido não contém adequada identificação do requerente, conforme dispõe o art. 10 da Lei nº 12.527/2011 e os incisos I e II do art. 12 do Decreto 7.724/2012” (BRASIL, 2016l). Destaca-se que o art. 10 da LAI indica que qualquer cidadão poderá realizar pedido de solicitação de informações por qualquer meio legítimo, devendo conter identificação do solicitante assim como descrito na norma, porém entende-se também que em alguns casos a identificação pode ser considerada como uma forma de violação de direito e que de certa forma pode assegurar o sigilo das informações solicitadas, sendo essa uma das hipóteses para o requerente optar por não se identificar em primeiro momento, assim como indicado por estudos realizados pela Artigo 19.

Os casos em que não ocorre a negativa de acesso à informação por parte da CGU é outro motivo para a utilização da justificativa de ausência de pressuposto de admissibilidade. Porém, entende-se a problemática dessa justificativa uma vez que nem sempre a indicação de provimento ou não conhecimento da CGU é satisfatória. Foram encontrados casos em que por não ter ocorrido o desprovimento dessa instância, o cidadão perdeu o direito ao recurso, restando a insatisfação com as respostas encaminhadas. Entende-se, em concordância com a Artigo 19, que a falta de possibilidade de análise do recurso é uma das diversas complicações que pode ocorrer caso a CGU indique a perda do objeto de recurso ou simplesmente o não conhecimento do recurso. Nesse sentido, destaca a Artigo 19

[...] se vale do prazo muito extenso para contatar o órgão demandado e, provavelmente, pressioná-lo a responder propriamente. Após verificar que a resposta foi concedida pelo órgão, a CGU afirma não ter o que julgar, declarando “perda de objeto”. Desse modo, ela se exime de tomar uma Decisão sobre o caso. Como agravante, há a impossibilidade de recorrer à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) em caso de respostas incompletas, dado que a CGU declarou perda de objeto. (ARTIGO 19, 2015, p. 44).

Desse modo, não ocorre a análise de mérito do caso e a CRI não cumpre seu papel de instância recursal e não aprimora a garantia ao acesso à informação pública. Indica-se, em concordância com a Artigo 19, que esse mecanismo não deveria se tornar prática corriqueira da instância e só deveria ser utilizado em casos em que realmente existe necessidade, conforme foi constatado durante os anos, pela quantidade grande de recorrência dessa justificativa, o que implica diretamente na quantidade do teor não conhecimento durante o período estudado.

Destacam-se os casos em que o acesso foi negado ao solicitante por falta de identificação, sendo isso considerado como uma das justificativas possíveis para a indicação da ausência de pressuposto de admissibilidade. O órgão, nas Decisões nº 237 a 239 e 255 a

257/2016, esclarece que para que a informação seja fornecida é necessária a identificação do solicitante, conforme dispõe o art. 10 da Lei nº 12.527/2011, e art. 12 do Decreto nº 7.724/2012. No âmbito desta pesquisa, entende-se que a obrigatoriedade na identificação do solicitante pode ser um entrave considerável para o acesso à informação pública, porém a obrigatoriedade é indicada pela legislação de acesso o que faz com que o pedido seja considerado com a ausência do pressuposto de admissibilidade.

Na Decisão nº 255/2016, o pedido é encaminhado ao Instituto Federal de Minas Gerais (IFMG), com negativa do acesso e a afirmação de que o servidor responsável pela resposta aos pedidos “[...] tem o dever de verificar a autenticidade da identificação do solicitante, bem como apurar os reais motivos de solicitações desarrazoadas e o uso indevido do CPF de terceiros” (BRASIL, 2016l). Indica-se que as providências seriam tomadas uma vez que foi relatada “[...] eventual ameaça à MTFC e demais autoridades competentes e pertinentes, bem como o suposto cerceamento do direito de acesso à informação, além do comprovado uso indevido do CPF de terceiro por parte do solicitante” (BRASIL, 2016l). Entende-se, portanto, que a falta de identificação nesse caso e a possível apropriação do CPF de terceiros é uma irregularidade entendida como ameaça pelo órgão. É indicado, também pela segunda instância recursal, que

[...] dada a insistência em utilizar o e-SIC de forma obscura e escusa, o que inclusive interfere na qualidade do serviço aos que o utilizam para obter informações úteis e pontuais, em nome do IFMG, o respondente expressa gratidão quanto a adoção de medidas cabíveis contra o total desrespeito a várias leis do país. (BRASIL, 2016l).

Os pedidos considerados genéricos, que requerem tratamento, ou que são desproporcionais e/ou desarrazoados, corresponderam a 4% do total de pedidos recebidos no ano, o equivalente a 30 Decisões. Essa justificativa se pauta no descrito no Decreto nº 7.724/2012, mais precisamente no art. 13. Já os casos de inovação em fase recursal, amparados pelo descrito na Súmula da CMRI nº 02/2015, foram encontrados cerca de 4%. Destaca-se, nesse caso, a Decisão nº 10/2016, em que o recorrente solicita ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), a quantidade de vistos brasileiros que foram concedidos nas representações diplomáticas do Brasil nos Estados Unidos em 2015; assim como, quantos vistos brasileiros foram negados aos americanos nesse mesmo ano; balanço e número de vistos negados aos brasileiros pelo governo americano e por fim quantos vistos foram negados aos americanos pelas representações brasileiras. A resposta informa as quantidades solicitadas, indicando que por delimitação do sistema não é possível apresentar a resposta a todas as questões sendo indicado ao cidadão realizar solicitação ao SERPRO.

A CGU indica o não conhecimento tendo em vista que não ocorreu negativa do pedido, porém o cidadão se manifesta indicando que a informação foi requerida via correspondência; é indicado que o órgão se negou a encaminhar, assim como não disponibilizou Guias para recolhimento, durante os anos pesquisados essa foi uma reclamação recorrente realizada pelos solicitantes de acesso à informação pública.

Desse modo o cidadão deixa explicitado a sua insatisfação com a forma de obtenção de respostas pelo SIC, indicando: “Considerando que é recorrente tal prática, recomenda-se a retirada dessa modalidade do sistema e-SIC já que a Controladoria e os órgãos não respeitam a escolha do cidadão em receber a informação via correspondência” (BRASIL, 2016f). A CMRI indica que o cidadão na verdade passou a buscar providência administrativa, utilizando-se de meio inadequado para "recomendar" à CGU e à CMRI alterações no sistema e-SICC do poder executivo federal, sendo indicado que além de inovar na matéria recursal, apresenta manifestações típicas do canal de ouvidoria, optando assim, pelo não conhecimento do recurso.

Destaca-se a Decisão nº 302/2016 em que a CMRI indica que a informação solicitada já se encontrava em transparência ativa e que por essa razão optou pelo não conhecimento do recurso, conforme indicado no seguinte fragmento da Decisão: “Tendo em vista que as informações solicitadas já estão em transparência ativa no Bulário Eletrônico, conforme já informado ao requerente” (BRASIL, 2016f), entende-se que ao mesmo tempo em que a informação encontra-se em transparência ativa, ela não se caracteriza como de fácil acesso, uma vez que mesmo ocorrendo a indicação de que as informações estão disponíveis o requerente parece não ter acesso a elas.

Os pedidos em que a justificativa alegou se tratar de solicitação de desclassificação foi a terceira maior recorrência nesse ano, equivalendo a 16% dos pedidos recebidos e foram realizadas em sua maioria pelo mesmo solicitante, requerendo o mesmo pedido de reavaliação, porém em observância ao definido na Súmula da CMRI nº 4/2015, onde é estabelecido que os pedidos de desclassificação seguem ritos diferentes do pedido de acesso à informação, não podendo, assim como indicado na súmula, se confundirem. O interessado na desclassificação da informação deve, portanto, apresentar o seu pedido à autoridade classificadora, cabendo recurso, sucessivamente, até que chegue à última instância, isto é, à CMRI.

Outra justificativa muito recorrente em 2016 e que correspondeu a cerca de 10% do total de pedidos analisados foram as indicações de fuga do escopo da LAI, que, assim como indicado nos anos anteriores, foram usadas para se referir aos pedidos em que a matéria de objeto na verdade se tratava de manifestações típicas de ouvidoria, ou seja, o conteúdo do recurso demonstra elementos de reclamação, denúncia, consulta e solicitação de providências. Destaca-

se a Decisão nº 180/2016 onde o requerente busca sanar dúvidas semelhantes a consulta jurídica, ignorando os canais de atendimento da instituição para tal tipo de questionamento. A CMRI entende, portanto, que a informação inicialmente solicitada foi disponível e que os recursos apresentados buscavam discutir e contestar fundamentos de ato administrativos, fugindo do escopo da LAI.

Foi identificada uma quantidade relativamente baixa de solicitações em que as informações deveriam ser requeridas em canal específico para o atendimento, o que fez com que essa justificativa ficasse com cerca de 3% em 2016, sendo justificável a indicação de acordo com a Súmula da CMRI nº 1/2015, como indicado na Decisão nº 34/2016. Nessa, o recorrente solicita informação que é indicada a ser respondida por canal específico para consulta de benefício do INSS. As justificativas que indicaram a declaração de inexistência de informação equivaleram, nesse ano, a 8% do total de solicitações encontradas. Declarar a inexistência da informação é considerada como justificativa suficiente, assim como indicado na Súmula da CMRI nº 06/2015. Destaca-se a Decisão nº 01/2016 em que se solicita ao Comando da Aeronáutica (COMAER), informações a respeito de sindicância instaurada, em 1977, na Base Aérea do Bacacheri – Paraná. O órgão indica que tal informação não existe e alega que não possui base alguma com essa denominação. O solicitante, na descrição do recurso à CMRI, indica que encontrou dado a respeito da base solicitada e reitera o pedido original, porém a CMRI acata a Decisão do órgão e da CGU indicando a aceitação da declaração de inexistência de informação, porém não é indicado se realmente foi averiguada a inexistência da informação.³³

Em apenas 3 (três) pedidos de reavaliação foram encontradas a justificativa de impossibilidade jurídica, sendo essa usada para os casos em que a análise de mérito não ocorreu por se tratar de pedido considerado judicialmente impossível. Observou-se o ocorrido nas Decisões nº 26, 38 e 66/2016. Destaca-se, aqui, a Decisão nº 66/2016 como forma de exemplificar como essa justificativa é aplicada. A solicitação é encaminhada diretamente à CGU e solicita as informações relativas ao prazo máximo de julgamento de recurso de 3ª instância interposto pelo cidadão em outro pedido de acesso à informação. Foi indicada a impossibilidade jurídica do objeto do pedido, nos termos do art. 52 da Lei 9.784/1999, que indica a extinção do processo “[...] quando exaurida sua finalidade ou o objeto da Decisão se tornar impossível, inútil ou prejudicado por fato superveniente” (BRASIL, 1999). Foi

³³ Pesquisa na Wikipedia mostra que a Base Aérea do Bacacheri, no Paraná, era uma base aérea militar e que em 1942 passou a ser propriedade do Ministério da Aeronáutica até 1980, quando passou para a Infraero. Cf. https://pt.wikipedia.org/wiki/Aeroporto_de_Bacacheri.

considerado que no momento de solicitação do recurso a Controladoria encontrava-se em “[...] diligência junto ao recorrido, na busca de dados e informações que permitissem a formação adequada do convencimento da instância recursal” (BRASIL, 2016h). É indicada a impossibilidade jurídica do objeto no que se refere a manifestar-se sobre a prorrogação do prazo que não havia nem sequer iniciado. A CMRI conclui indicando que as reclamações acerca dos ritos utilizados pela CGU deveriam ser registradas na Ouvidoria. No Quadro 11 são apresentados alguns destaques de indícios de adesão à cultura do segredo nas Decisões desse ano.

Quadro 11 – Decisões com indícios de adesão à cultura do segredo (2016).

Nº DECISÃO	RESUMO	TEOR E JUSTIFICATIVA APRESENTADA	MOTIVOS PARA HIPÓTESE DE SIGILO
02/2016	A Solicitação indaga: “[...] depois que eu comecei a enviar minhas (SIC) solicitações, existe alguma nova instrução, para os consulados e embaixadas?” "Em resposta a sua consulta sobre gastos da Embaixada do Brasil com a capoeira, informo que o assunto está sendo tratado pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) do Ministério das Relações Exteriores, em Brasília” (BRASIL, 2016a).	O órgão indica a pesquisa nas informações no portal da transparência e indica trabalho adicional para reunir as informações solicitadas. A CGU considerou não ter ocorrido negativa de acesso à informação, sendo, portanto, inexistente pressuposto de admissibilidade. (BRASIL, 2016a).	Cidadão alega que a Decisão da CGU indica que ele recebeu cópia das informações pedidas no SIC, porém o cidadão indica: “[...] gostaria de dizer que não é verdade, e aproveito para dizer que eles ocultaram a informação, já que solicitei os documentos existentes e eles me enviaram somente um dos documentos, mais uma prova que eles fazem o que quer e que ninguém faz nada” (BRASIL, 2016a).
03/2016	A Solicitação indaga: "Sendo facultado aos órgãos e entidades o recebimento de pedidos, o requerente solicita saber se, depois que eu comecei a enviar minhas solicitações, houve algum tipo de orientação para que as representações do Brasil no exterior não respondessem as minhas solicitações de informações." (BRASIL, 2016b).	O órgão afirma que todas as instruções dadas às Unidades do Ministério relativas ao pedido do requerente, que obedecem estritamente às disposições legais referentes a Acesso à informação vigentes no Brasil. A CGU considerou não ter ocorrido negativa de acesso à informação, sendo, portanto, inexistente pressuposto de admissibilidade. (BRASIL, 2016b).	Cidadão alega que a Decisão da CGU indica que ele recebeu cópia das informações pedidas no SIC, porém o cidadão indica: “[...] gostaria de dizer que não é verdade, e aproveito para dizer que eles ocultaram a informação, já que solicitei os documentos existentes e eles me enviaram somente um dos documentos, mais uma prova que eles fazem o que quer e que ninguém faz nada” (BRASIL, 2016b).
04/2016	Cidadão faz a seguinte solicitação: “O MRE tem	O órgão indica que é papel do Serviço de Informações	Cidadão alega que a Decisão da CGU indica

	<p>nova orientação sobre procedimentos a partir de Hoje 22:01, para consulta como a minha? A lei 12.527, que determina que as repartições no exterior, "por não possuírem SIC próprio, devem centralizar no da SERE os procedimentos de resposta?" (BRASIL, 2016c).</p>	<p>ao Cidadão coordenar junto a todas as unidades do MRE a tramitação de pedidos de acesso e que, de outra parte, as Unidades não estão nem impedidas, nem obrigadas, a responder questionamentos que lhes são diretamente dirigidos. A CGU considerou não ter ocorrido negativa de acesso à informação. (BRASIL, 2016c).</p>	<p>que ele recebeu cópia das informações pedidas no SIC, porém o cidadão indica: "[...] gostaria de dizer que não é verdade, e aproveito para dizer que eles ocultaram a informação, já que solicitei os documentos existentes e eles me enviaram somente um dos documentos, mais uma prova que eles fazem o que quer e que ninguém faz nada" (BRASIL, 2016c).</p>
05/2016	<p>Cidadão solicita saber "[...] se, de posse das informações de gastos do consulado e embaixadas, se são atribuição destas informar quando solicitadas" (BRASIL, 2016d).</p>	<p>O Ministério das Relações Exteriores (MRE) relembra "[...] Vossa Senhoria de que é papel do Serviço de Informação ao Cidadão coordenar junto a todas as Unidades do MRE, no Brasil e no exterior, a tramitação dos pedidos de acesso à informação feitos por todo e qualquer interessado" (BRASIL, 2016d). A CGU considerou não ter ocorrido negativa de acesso à informação.</p>	<p>O cidadão indica que o "[...] corpo da Decisão diz que eu falei que recebi a informação, recebi resposta (que não tem a informação nenhuma). O MRE não diz a verdade quando disse que irá responder o meu requerimento, com dados consolidados" (BRASIL, 2016d), o cidadão alega que a informação recebida no SIC indicava que a solicitação se encontrava em andamento pela unidade responsável do Ministério e demanda tempo para sua finalização, solicitando que o cidadão aguardasse o tempo de tratamento do pedido, porém o cidadão indica não ter recebido nada, mas que sabe que as informações existem.</p>
06/2016	<p>O cidadão questiona: "[...] já que as Unidades Descentralizadas e Postos no Exterior, por não possuírem SIC próprio, e possuem as informações solicitadas. o Requerente solicita saber, se as mesmas deveriam assegurar o direito fundamental de acesso à informação?" (BRASIL, 2016e).</p>	<p>O Ministério das Relações Exteriores (MRE) relembra Vossa Senhoria de que é papel do Serviço de Informação ao Cidadão coordenar junto a todas as Unidades do MRE, no Brasil e no exterior, a tramitação dos pedidos de acesso à informação feitos por todo e qualquer interessado. É indicado que o procedimento de resposta tem natureza de ato administrativo discricionário, ou seja, é</p>	<p>O cidadão indica que o "[...] corpo da Decisão diz que eu falei que recebi a informação, recebi resposta (que não tem a informação nenhuma). O MRE não diz a verdade quando disse que irá responder o meu requerimento, com dados consolidados" (BRASIL, 2016e), o cidadão alega que a informação recebida no SIC indicava que a solicitação se encontrava em andamento pela</p>

		realizado mediante critérios de oportunidade, conveniência, justiça e equidade, sujeito à livre Decisão do administrador quanto ao modo de concretizá-lo. A CGU considerou não ter ocorrido negativa de acesso à informação. (BRASIL, 2016e).	unidade responsável do Ministério e demanda tempo para sua finalização, solicitando que o cidadão aguardasse o tempo de tratamento do pedido, porém o cidadão indica não ter recebido nada, mas que sabe que as informações existem.
--	--	---	--

Fonte: Elaboração própria.

Os casos apresentados no Quadro 11, da Decisão nº 02 a 06/2016, refletem as indagações de um mesmo solicitante a respeito da falta de acesso e indicações genéricas acerca do pedido de acesso à informação realizado. Fica clara a insatisfação do cidadão com o sistema de obtenção da informação e com as respostas fornecidas no decorrer do processo. Destaca-se a Decisão nº 02/2016 em que ocorre uma apelação do cidadão a casos anteriores em que os órgãos se esquivaram de fornecer a devida resposta. Reflete as consequências da escolha do teor não conhecimento, para casos em que se julga ter ocorrido a resposta ao cidadão, impossibilitando o direito de recurso por falta de negativa da solicitação. Em boa parte das Decisões em que isso ocorre é possível identificar a indignação do cidadão, pois muitas vezes é indicado que a informação foi provida nos termos da solicitação, porém encontra-se incompleta ou não responde precisamente ao que foi perguntado. Identifica-se a indicação de provimento sem análise de mérito do recurso como um dos obstáculos para a obtenção do acesso, uma vez que se o cidadão está interpondo recurso é porque algo ocorreu e a informação não foi devidamente prestada, mas, se pautando na disposição do art. 16 da Lei 12.527/2011, a CGU e a CMRI acabam se eximindo da obrigação de análise do recurso, prejudicando o acesso à informação.

5.1.6. Teores e justificativas identificados em 2017

Em 2017 a quantidade de NUPs encontrados – 1.206 – foi muito maior que a quantidade de documentos de Decisão – 562 – gerados pela CMRI. Isso se deve pelo fato de que algumas Decisões apresentaram resposta para mais de um pedido de acesso, assim como indicado anteriormente, na Tabela 3, onde é explicado detalhadamente que em um mesmo documento de Decisão é possível ser apresentada a deliberação para mais de uma solicitação de acesso à informação e, por isso, a quantidade é tão diferente, essa característica foi encontrada não só em 2017, como também em 2012 e 2018.

Outra característica que afetou diretamente a quantidade de NUPs nesse ano, foi a de inclusão de Decisões para a manutenção da classificação – 57 documentos –, também indicada anteriormente, na Figura 4 em que são apresentadas as incidências dessa indicação. Isso ocorreu apenas nesse ano e em 2018. A parcela restante de pedidos de reavaliação desse ano é equivalente a 1.149. Indica-se que ocorreu grande quantidade de não conhecimentos, equivalendo a 1.031 do total indicado; cerca de 8% das Decisões foram identificadas com o teor “desprovemento”, equivalente a 96 pedidos; apenas 13 Decisões receberam a indicação de perda do objeto de recurso, ocorrendo também 1 (uma) indicação de perda parcial.

Faz-se necessário retomar a explicação de que as extinções de processo nos casos de perda do objeto de recurso encontram-se amparadas nos termos do art. 52 da Lei nº 9.784/1999 e no art. 75 do Decreto nº 7.724/2012. Nesses casos, a CMRI entende que a informação disponível foi entregue ao cidadão por instâncias anteriores e por isso considera incoerente a solicitação de recurso. Contudo, entende-se também que se o cidadão está solicitando recurso referente ao seu pedido de acesso à informação isso é um forte indicador de que a informação que o órgão alega ter disponibilizado ou não foi entregue ou não correspondeu ao que foi solicitado no pedido inicial.

Foram providas apenas 6 (seis) solicitações de reavaliação; no caso da Decisão nº 26/2017, o recorrente consegue o provimento da informação solicitada tendo em vista que o órgão pode retirar/tarjar apenas a parte sigilosa do documento, devendo assim fornecer a parte não sigilosa.

Destaca-se, também, o caso das Decisões nº 184 e 185/2017 em que o recorrente solicita à Caixa Econômica Federal (CEF), acesso aos dados quantitativos relativos ao afastamento de funcionários por motivo de doença de 2010 a 2016 em Minas Gerais, assim como a relação das doenças que motivaram o afastamento. O órgão alega grau de sigilo e que se trata de pedido desproporcional, alegação que a CGU acata e indica estar em conformidade com o Decreto nº 7.724/2012. Entretanto, a CMRI considera que a CEF deveria fornecer a informação em até 30 dias do conhecimento da Decisão, tendo em vista que não existe hipótese de sigilo na informação solicitada, mas que o órgão deve, assim como disposto no art. 31 da LAI, respeitar os procedimentos de tratamento de informações pessoais.

No caso das Decisões nº 439 e 459/2017 ocorre o provimento também respeitando o sigilo de informações pessoais, uma vez que se entende que quando a informação é sigilosa está assegurado ao cidadão acesso à parte desse documento/informação não sigilosa, devendo ocorrer a ocultação das partes sigilosas.

Já na Decisão nº 369/2017 em que ocorre o provimento das informações solicitadas fica expressa a dificuldade de se acessar informações mesmo ela estando indicada em transparência ativa. No caso dessa Decisão, a informação solicitada é relativa à quantidade de professores de matemática integrantes do quadro funcional do município de Taperoá – PB, mas que exerceram a função sem serem efetivos no ano de 2013. O órgão indica que as informações estão disponíveis no arquivo “Microdados do Censo da Educação Básica”. Contudo, é constatada a dificuldade de acesso por parte do cidadão em recuperar as informações pelos meios indicados. Assim, a CGU constatou que o

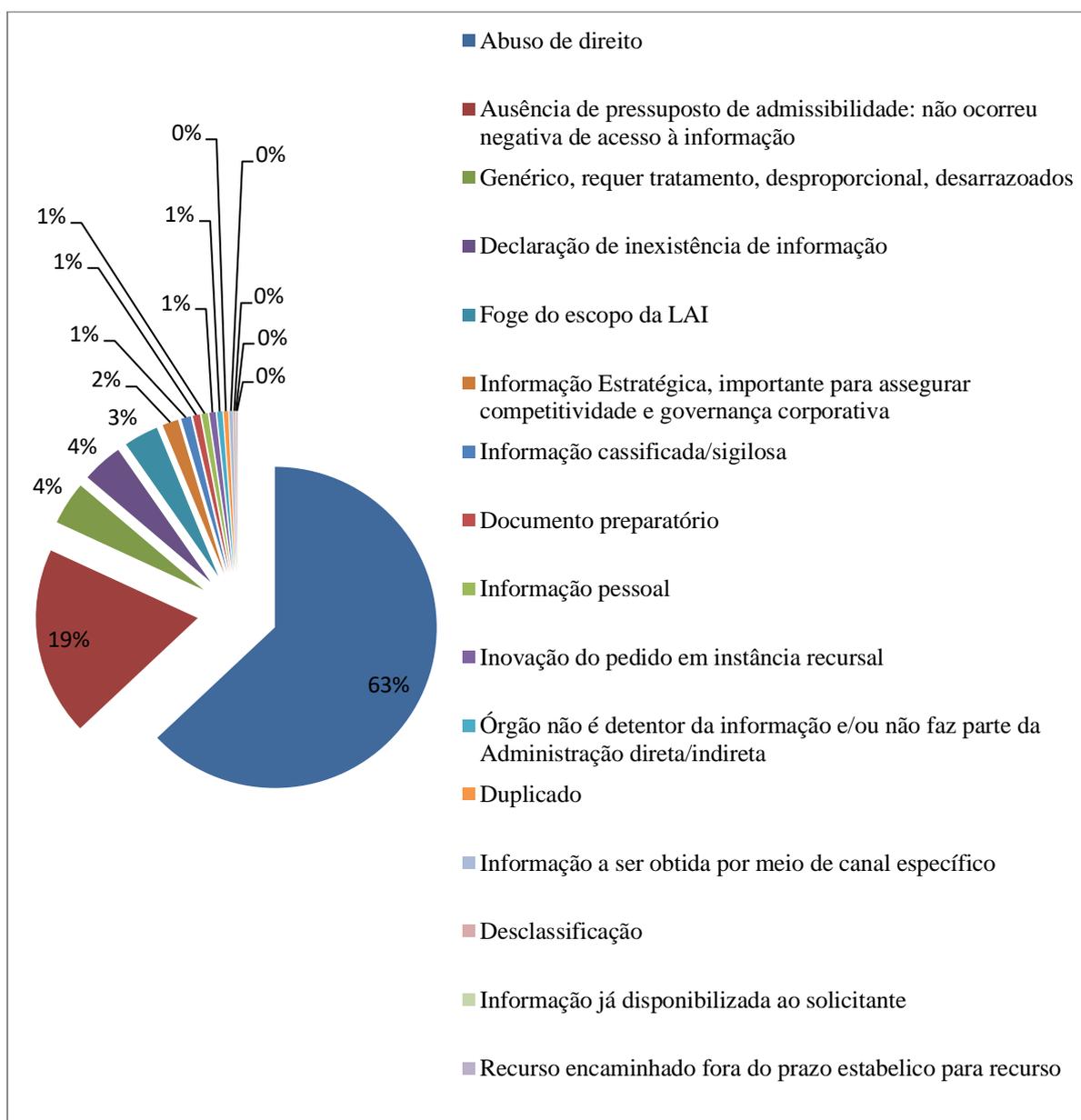
[...] INEP realizou alterações no *site* que auxiliam o usuário a extrair e dar tratamento aos microdados do órgão. Sendo assim, a CGU observou avanços na transparência ativa, com melhora significativa em pelo menos três elementos fundamentais: linguagem cidadã, visualização ágil e facilidade de compreensão das instruções operacionais. Desta forma, entendeu a CGU que a recorrente passa a contar com os meios necessários para obter as informações de seu interesse no endereço eletrônico indicado pela entidade e decidiu pelo desprovisionamento, com fundamento no Art. 13, inciso III do Decreto 7724/2012 (BRASIL, 2017e).

Expõe-se que mesmo com a indicação de que a informação solicitada se encontra disponível em transparência ativa, muitas vezes as informações não são de fácil acesso e compreensão, não atendendo as demandas da sociedade e não estando acessível a grande parte dos cidadãos. Indica-se que para que a transparência seja considerada como efetiva é importante que as informações sejam disponibilizadas de fácil acesso e que sejam compreendidas pela população; caso contrário, será apenas uma informação disponibilizada na internet, porém perdida, sem que seja possível o devido acesso e a compreensão, reforçando, na verdade, características da cultura do segredo e não as premissas da transparência. No caso indicado, a CMRI indica o provimento da informação completando que “[...] verificou-se que a informação, em que pese possa encontrar-se disponível em transparência ativa, não é acessível à grande média dos cidadãos” (BRASIL, 2017e).

No caso das Decisões nº 178 e 198/2017 houve indicação do teor provimento parcial. Nessas Decisões, observou-se que o cidadão conseguiu, por determinação da CMRI, acesso parcial à informação solicitada. No caso da Decisão nº 178/2017, foi estabelecido o prazo de 90 dias para que a informação referente ao período entre 2009 e 2016 fosse entregue ao cidadão. Já no caso da Decisão nº 198/2017 o provimento parcial é indicado a fim de viabilizar o fornecimento do contrato solicitado, inclusive seus anexos, suprimindo as informações sigilosas presentes no documento.

Em 2017, foi recuperada grande quantidade de Decisões com o teor “não conhecimento” equivalendo a cerca de 90% do total de NUPs encontrados. Destaca-se que, assim como em 2016, nesse ano também ocorreram Decisões com a indicação de “Abuso de direito”, sendo responsável por grande parte dos pedidos que receberam o teor não conhecimento nesse ano, equivalendo a cerca de 63%, assim como aparece indicado na Figura 19.

Figura 19 – Justificativas identificadas nas Decisões em 2017



Fonte: Elaboração própria.

A segunda justificativa mais recorrente no ano foi a alegação de ausência de pressuposto de admissibilidade, mais precisamente a indicação de que não ocorreu negativa de acesso à informação e, por isso, a Comissão decidiu por não analisar o mérito do recurso. Essa justificativa correspondeu a 19% do total de Decisões encontradas no ano, se pautando na

disposição do art. 24 do Decreto nº 7.724/2012 onde é indicado que, no caso de negativa de acesso à informação e com o desprovimento pela CGU, o cidadão pode apresentar recurso à CMRI, tendo em vista o respeito aos prazos corretos para interposição do recurso. Porém, assim como indicado anteriormente no decorrer do presente estudo a supressão de análise de instâncias anteriores, indicações de não conhecimento ou perda do objeto, é um ponto polêmico, uma vez que afeta diretamente o direito do cidadão de ter a análise do recurso por parte de instâncias superiores. Tem-se como um agravante a impossibilidade de recorrer à CMRI em caso de respostas incompletas ou insatisfatórias, uma vez que a CGU já declarou o fim do processo por meio da perda de objeto ou não conhecimento do recurso.

Ocorreram também casos como os da Decisão nº 275/2017 em que a CGU considerou a perda do objeto do recurso, considerando que a informação havia sido provida, não ocorrendo a análise por parte da CMRI tendo em vista a falta de negativa da instância anterior a ela, porém assim como indicado na apelação do recorrente as informações disponibilizadas encontravam-se incompletas. A CMRI se limitou em indicar o não conhecimento e que a solicitação realizada pelo cidadão foi recepcionada, pela comissão, como denúncia de descumprimento de Decisão da CGU, entende-se, portanto, que o cidadão foi lesado, uma vez que mesmo sendo acusado o envio, a informação não foi integralmente repassada e não houve nenhuma justificativa complementar do porquê de isso ter ocorrido. Esses casos não podem ser considerados indicadores de transparência uma vez que nem as informações nem as justificativas adequadas aparentam ter chegado ao conhecimento do cidadão.

Foi possível identificar grande quantidade de Decisões em que essa justificativa foi apresentada para indicar que as informações requeridas já haviam sido entregues ao cidadão, como ocorre na Decisão nº 279/2017, em que a CGU indica o não conhecimento do recurso alegando que no dia do vencimento do prazo de julgamento do recurso as informações haviam sido encaminhadas ao recorrente, não ocorrendo a negativa de acesso. Entretanto, as argumentações do cidadão indicavam clara insatisfação com o sistema de obtenção de informações, uma vez que o envio das informações não se deu por meio oficial, alegando irregularidade uma vez que não é possível garantir o recebimento se enviado por meios não oficiais.

Conforme indicado no gráfico da Figura 19, a terceira justificativa mais recorrente, equivalente a cerca de 4% do total, foi a de que o pedido era genérico, ou considerado desproporcional/ desarrazoados, ou em que era necessário o tratamento das informações solicitadas, estando em conformidade com as especificações do art. 13 do

Decreto nº 7.724/2012. Destaca-se a Decisão nº 08/2017, em que ocorre a indicação de que a demanda requer trabalho adicional de análise, interpretação e consolidação de dados e informações solicitados. As justificativas em que ocorreu a declaração de inexistência da informação corresponderam a 46 documentos de Decisão nesse ano, estando em conformidade com o disposto na legislação de acesso à informação e na Súmula da CMRI nº 06/2015 que indica que se não houver o conhecimento de existência da informação requerida, esta não tem como ser disponibilizada. Observa-se o ocorrido na Decisão nº 17/2017, em que é indicado que todas as informações existentes foram fornecidas ao cidadão e que o objeto de recurso pedido presumidamente não existe.

Nos casos de indicação de fuga do escopo destaca-se que praticamente todas as Decisões em que essa foi a justificativa nesse ano tratava-se de manifestações típicas de ouvidoria, como o que ocorre na Decisão nº 11/2017, em que o cidadão, após provimento, sugere a disponibilização das informações em transparência ativa para que toda a comunidade tenha acesso, se configurando, portanto, como uma sugestão. Já as Decisões nº 15 e 187/2017 são exemplos de casos em que é indicado que o pedido não se trata de solicitação de acesso à informação e por essa razão fogem ao escopo da LAI. Entende-se que o requerido na interposição do recurso se configura, na verdade, como denúncias e reclamações. Ocorreu apenas 4 (quatro) incidências em que foram indicados outros canais para o atendimento da informação, de acordo com a Súmula da CMRI nº 01/2015. Essa justificativa reflete a transparência uma vez que ocorre por parte do órgão a indicação de quando houver procedimento específico para a obtenção da informação esses deverão ser observados e que a solicitação será sanada por meio desse procedimento específico.

O Decreto nº 7.724/2012 estabelece, mais especificamente no art. 5, que estão sujeitos às disposições do 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” (BRASIL, 2012) e que serão mantidos em sigilo informações fundamentais para assegurar a sua competitividade e governança corporativa, assim como o descrito no art. 173 da Constituição e nas normas da Comissão de Valores Mobiliários; foram identificadas, conforme o exposto na Figura 19, apenas 18 Decisões com essa justificativa nesse ano.

No caso da justificativa por se tratar de documentos preparatórios, apenas 8 (oito) Decisões foram localizadas, estando de acordo com o §3º do art. 7 da Lei nº 12.527/2011 e a disposição do art. 20 do Decreto nº 7.724/2012 que estabelece que o “[...] acesso a documento preparatório ou informação nele contida, utilizados como fundamento de tomada de Decisão ou

de ato administrativo, será assegurado a partir da edição do ato ou Decisão” (BRASIL, 2012). Isso ocorreu na Decisão nº 370/2017, onde o recorrente solicita os documentos que compõem um determinado processo indicando que gostaria de obter acesso à parte não sigilosa, porém o órgão indica que o processo ainda está em andamento e assim que tomada a decisão as informações poderiam ser providas.

Nesse ano ocorreu baixa incidência de pedidos em que a justificativa foi a classificação das informações solicitadas. Apenas a Decisão nº 46/2017 se pautou no disposto na Súmula da CMRI nº03/2015 em que se delimita a extinção do pedido por se tratar de informação classificada com grau de sigilo. Porém, encontrou-se uma quantidade considerável de pedidos – 10 – em que foi justificável o sigilo de acordo com a legislação específica, assim como indicado pelo art. 22 da Lei nº 12.527/2011, onde se estabelece que as disposições da LAI não excluem as demais hipóteses de sigilo, como o sigilo bancário, fiscal, comercial e industrial.

Já no caso de informações pessoais destacam-se as Decisões nº 211 a 214/2017 em que as informações solicitadas demandavam os nomes dos auxiliares que prestavam serviços diretamente ou indiretamente nas Embaixadas do Brasil e no Consulado Geral do Brasil em Nova York, Roma, Lisboa e Paris. Indica-se que as informações solicitadas são de caráter pessoal e estão sujeitas à legislação do país, sendo indicado que as relações trabalhistas e previdenciárias dos auxiliares estão submetidas à legislação em que está sediada a repartição, em conformidade com o art. 57 da Lei nº 11.440/2006.

Indica-se baixa incidência nesse ano de casos em que a justificativa foi a alegação de que o órgão não é o detentor da informação e/ou que não faz parte da Administração direta/indireta, tendo ocorrido a indicação de apenas uma Decisão em que a solicitação foi referente a entidade que não compõe a esfera pública. Isso ocorreu na Decisão nº02/2017; nos demais casos foi indicado que o órgão solicitado não era o detentor da informação ou que não possuía a competência para apresentar as respostas; entende-se que é de fundamental importância nesses casos ser indicado ao cidadão a que órgão ele deve recorrer para ter acesso à informação solicitada, assim como o descrito no Decreto nº 7.724/2012, mais especificamente, no art. 15 inciso III e IV.

Os pedidos em que foram identificadas a duplicidade de solicitação foram apenas 5 (cinco). Dentre eles, destaca-se a Decisão nº 404/2017 em que o processo solicitado já havia sido motivo de deliberação anterior em que as informações não foram providas por se tratarem de informação classificada como sigilosa nos termos da Súmula da CMRI nº 03/2015, O cidadão solicitou desclassificação conforme o estabelecido na Súmula da CMRI nº 04/2015, tendo o pedido sido analisado e negado pela Comissão em outro processo. Destaca-se, no

Quadro 12, mais algumas Decisões em que foram encontrados indício de adesão à cultura do segredo nesse ano.

Quadro 12 – Decisões com indícios de adesão à cultura do segredo (2017)

Nº DECISÃO	RESUMO	TEOR E JUSTIFICATIVA APRESENTADA	MOTIVOS PARA HIPÓTESE DE SIGILO
82/2017, 83/2017 e 125/2017	Cidadão solicita cópia completa do processo referente à PCDP 3786/13, contendo documentos relativos a sua origem, bem como o respectivo relatório de viagem, processos dos pilotos atendidos e as Fichas FAP de cada um deles. Entre outros questionamentos. (BRASIL, 2017a).	A CGU considerou ser razoável o prazo definido pela ANAC para atendimento da demanda e concluiu que não houve negativa de acesso às informações solicitadas. Adicionalmente, orientou que, caso o órgão recorrido não cumpra os prazos definidos, o interessado apresente denúncia no Sistema e-OUV (BRASIL, 2017a).	Cidadão reitera os argumentos apresentados no recurso à CGU e questiona o modo como sua demanda foi tratada pela ANAC e pela instância. “Desse modo, apelo a CMRI para determinar à ANAC a entrega imediata, via sistema, do material requerido, que se destina a fazer defesa e contraditório em processo administrativo a que se vê submetido o requerente, nos termos previsto na LAI” (BRASIL, 2017a), indica-se insatisfação do cidadão e não recebimento das informações solicitadas. A CMRI indica que não houve negativa de acesso à informação e declara o não conhecimento do recurso.
275/2017	Cidadão solicita cópia do contrato de empréstimo nº. 152020 21 celebrado entre o BNDES e a Empresa de Energia São Manoel, S.A. com data de 26/05/2015; 2) Cópia do Relatório de Análise para embasar a tomada de Decisão sobre a aprovação do contrato de empréstimo; entre outras documentações. (BRASIL, 2017d)	A CGU indica a perda do objeto, após diligências junto ao órgão recorrido, decidiu pela perda de objeto futura, uma vez que houve o compromisso de fornecer a informações complementares relativas aos itens 2, 4, 5 e 7, dentro do prazo de 10 dias. Quanto ao pedido presente no item 8, verificou-se que não se trata de pedido de informação, tratando-se de solicitação de interpretação ou opinião, portanto, fora do escopo da LAI. (BRASIL, 2017d)	Cidadão esclarece que houve o envio de informações complementares por parte do recorrido, no dia 23/12/2016. Contudo, alega que ainda existem informações incompletas, nos itens 2, 4, 5, 7 e 8. A Comissão Mista de Reavaliação de Informações não conheceu do recurso, uma vez que não houve negativa de acesso às informações solicitadas, conforme Decisão de perda de objeto proferida pela CGU. (BRASIL, 2017d)

Fonte: Elaboração própria.

As Decisões nº 82, 83 e 125/2017 são exemplos nos quais fica clara a insatisfação do cidadão com o sistema, uma vez que o órgão requisitado não respeitou os prazos de fornecimento da informação e a alegação da CGU indicou o não conhecimento e que caso o órgão não enviasse a informação o cidadão deveria fazer uma denúncia à Ouvidoria. Normalmente, se o descumprimento de prazos ocorre por parte do cidadão, como é o caso da

Decisão nº 381/2017, a Comissão nem sequer analisa o mérito tendo em vista o descumprimento dos prazos estabelecidos na legislação; porém, quando o contrário ocorre – assim como indicado anteriormente – e é o órgão quem atrasa ou não entrega a informação no período estipulado, não se pode fazer nada pelo cidadão a não ser indicar reclamação à ouvidoria. Entende-se que assim como a legislação estabelece prazos para o cidadão, também estabelece prazos para os órgãos devendo estes serem cumpridos a fim de refletir no bom relacionamento entre ambas as partes e refletir indícios de transparência.

5.1.7. Teores e justificativas identificados em 2018

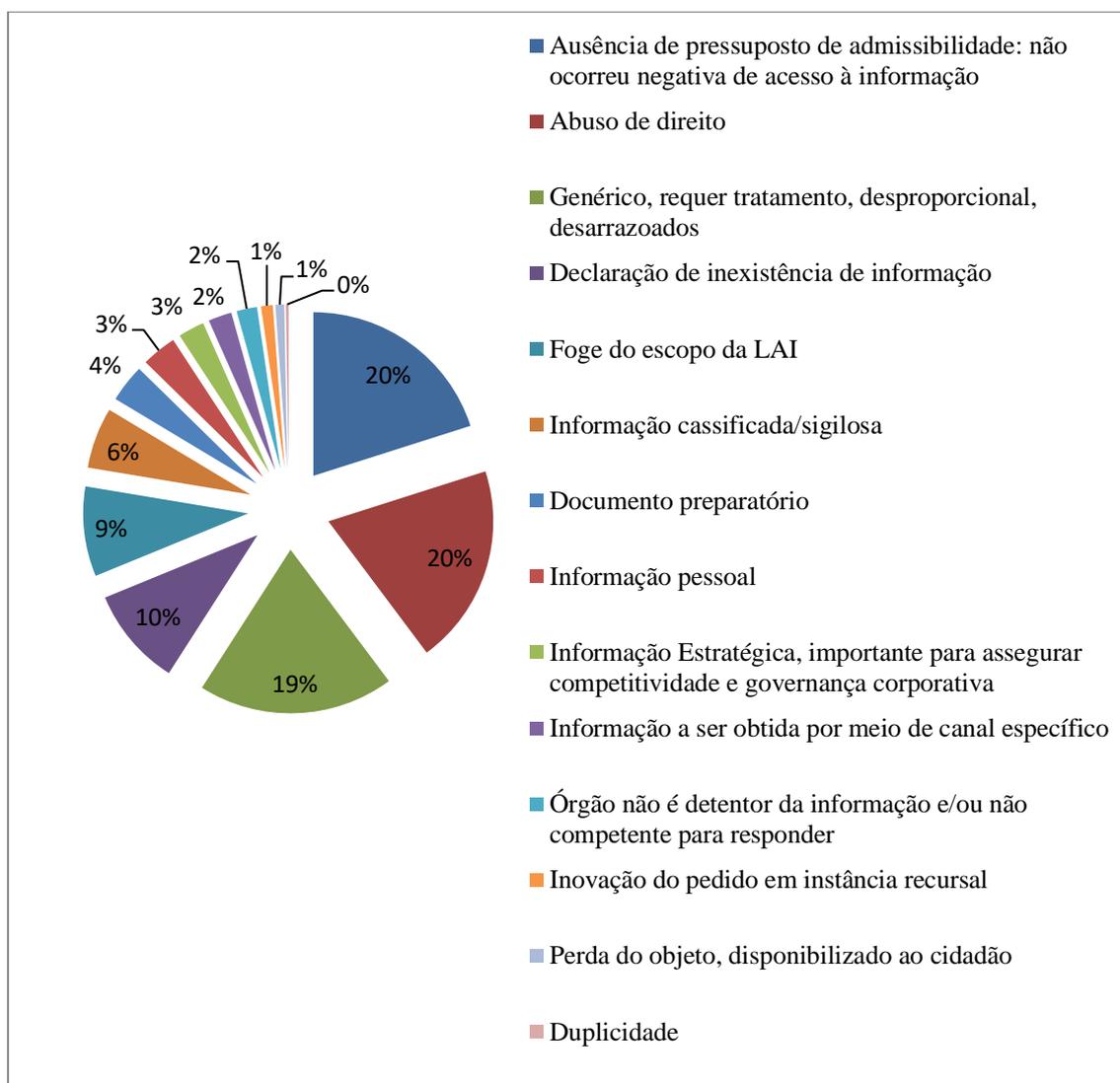
Em 2018 foram identificados 382 NUPs. Porém, nesse ano também ocorreu a incidência de Decisões sobre a manutenção de classificação, assim como em 2017. Desse modo, restaram apenas 362 pedidos de reavaliação no ano; ao todo, foram encontradas 20 Decisões de manutenção apresentadas anteriormente na Figura 4. Identificou-se grande quantidade de Decisões com o teor “não conhecimento”, equivalendo a 61% dos documentos de Decisão gerados no ano; cerca de 35% das Decisões receberam o teor “desprovemento”, foram identificados apenas 4 (quatro) provimentos, 2 (dois) provimentos parciais, 2 (duas) perdas de objeto e 5 (cinco) perdas parciais de objeto de recurso.

Destaca-se, dentre os provimentos, a Decisão nº 02/2018 em que cidadão solicita ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), informações sobre a conclusão da apuração, realizada por parte do INSS, acerca de diversas denúncias no formulário eletrônico da ouvidoria da Previdência, e encaminha, junto com o pedido, os números de protocolo. O órgão destaca que o pedido na verdade é uma manifestação típica de ouvidoria, visto serem denúncias. O órgão informa que as denúncias recebidas são analisadas e encaminhadas para a área competente e que não é disponibilizada ao denunciante o resultado da apuração. Indica também a Súmula da CMRI nº 1/2015 para explicar o encaminhamento da demanda para o e-OUV, indicando que o processo de acesso à informação não constitui meio idôneo para solicitar retificação de dados pessoais.

A CGU recomenda o desprovemento, indicando que mesmo que o cidadão tenha registrado denúncia discutindo o mérito da concessão do benefício, as informações requeridas se encontram protegidas como informação de caráter pessoal pelo art. 31 da Lei de Acesso à informação. Após interposição do recurso, a CMRI indica que ocorreu inovação e que a justificativa da Súmula da CMRI nº 02/2015 se aplica. Porém, a Comissão conhece e, no mérito, decide pelo provimento, da disponibilização de acesso aos processos relativos às denúncias dos

protocolos indicados, com as informações pessoais sensíveis tarjadas, uma vez que constatada a ineficiência do canal específico disponibilizado pelo órgão, o prazo para o órgão disponibilizar as informações foi de 10 dias.

Figura 20 – Justificativas identificadas nas Decisões em 2018



Fonte: Elaboração própria.

Destaca-se que nas Decisões nº 51, 136 e 169/2018 a CMRI indicou como teor o não conhecimento do recurso; porém, como justificativa, foi alegada a perda do objeto de recurso, por considerar que a informação foi indicada ao cidadão. Nesse ano, ocorreu baixa incidência dessa justificativa, correspondendo a apenas 1% do total de pedidos do ano. A aprovação da Súmula da CMRI nº 08/2018 - que versa sobre a inadmissibilidade de recursos, indicada a possibilidade de não conhecimento pela CMRI em casos de recursos contra a Decisão de não conhecimento proferida pelo Ministério da Transparência e/ou pela CGU, considerando o

disposto no § 3º do art. 16 da Lei 12.527, de 2011 e no art. 24 do Decreto 7.724, de 2012-, onde é expresso que o direito de recorrer está condicionado ao prévio desprovimento do recurso. Porém, 20% das Decisões desse ano, assim como indicado na Figura 20, cerca de 66 pedidos mantiveram a justificativa de ausência de pressuposto de admissibilidade, tendo em vista que não ocorreu a negativa de acesso à informação e apenas 4 (quatro) Decisões apresentaram a justificativa pautada na Súmula nº 08/2018.

No decorrer da pesquisa foram apontados importantes questionamentos acerca dessa justificativa. Indica-se que a declaração de perda do objeto ou a indicação de não conhecimento pelas instâncias anteriores equivale a uma possível indicação de provimento e disponibilização das informações, porém nem sempre as respostas são satisfatórias ou compreendem a totalidade do questionamento. O não conhecimento da instância afeta diretamente no direito do cidadão em interpor o recurso à CMRI, uma vez que, nesses casos, não ocorre a análise de mérito por parte da Comissão. Assim como indicado pela Artigo 19, uma das complicações dessa justificativa é que após verificar que a resposta foi concedida pelo órgão, a CGU afirma não ter o que julgar, declarando “perda de objeto” e como consequência ocorre a impossibilidade de análise do recurso pela CMRI, o que afeta diretamente no acesso à informação pública.

Na Decisão nº 65/2018 em que o cidadão encaminha pedido a Advocacia-Geral da União (AGU), solicitando esclarecimentos “[...] sobre qual das duas versões narradas diante do Judiciário corresponde à verdade material dos fatos, narrados em processo judicial em curso” (BRASIL, 2018d), o órgão se limitou a encaminhar cópia do Despacho proferido pelo Procurador Regional da União da 2ª Região em resposta a uma outra demanda, onde, segundo eles, esclarece todas as necessidades da quebra de sigilo bancário do representado pela solicitante do pedido de informação. A CGU indica a perda do objeto tendo em vista a disponibilização de informações ao cidadão. Porém, o recorrente apresenta apelação à CMRI indicando que a AGU descumpriu os prazos legais para fornecer respostas; não fez os registros no sistema e-SIC, ao “[...] contrário do que foi decidido pela CGU, o órgão demandado apenas forneceu dúzias de documentos, ofícios, notas e pareceres diversos, no sentido de confundir e evadir-se de prestar a informação peticionada” (BRASILIA, 2018d). A CMRI não analisou o mérito tendo em vista a falta de negativa da instancia anterior.

As justificativas em que ocorreu a indicação de abuso de direito, também apresentaram grande recorrência nesse ano – 69 pedidos –, como indicado no gráfico da Figura 20. Indica-se que nos anos de 2016 e 2017 também houve incidência dessa justificativa. Essas solicitações foram realizadas por um mesmo cidadão, não ocorrendo a análise das solicitações pautadas na justificativa de que o cidadão estava abusando do direito de acesso à informação. Entende-se

que, na verdade, as solicitações se caracterizam como consciência de direito e foram indicadas no âmbito desse estudo como um indício de cultura do segredo.

As Decisões em que a justificativa indica o desprovimento por se tratar de pedido genérico, que requer tratamento, ou que sejam desproporcionais/ desarrazoados, corresponderam a 19% dos pedidos avaliados nesse ano. Destaca-se as Decisões nº 220 a 228/2018 em que o cidadão solicita cópia do processo administrativo referente ao projeto de Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP) apresentado pelo Laboratório Químico das Forças Armadas (LAQFA) ao Ministério da Saúde (MS), com os tarjamentos de informações sigilosas. O órgão indica o desprovimento assim como a CGU tendo em vista que o acesso às informações requeridas é alcançado por legislação específica, que trata da propriedade industrial - Lei nº9279/1996, devendo ser tratado em grau de exceção.

A CMRI considerou que no recurso o solicitante demonstra “[...] inconformismo com a Decisão, porque entende que o processo requerido já se encontra concluído, no órgão recorrido, e que tem o direito de ter acesso à parte não sigilosa” (BRASIL, 2018e). A CMRI considera o pedido desarrazoado, visto a justificativa de que as informações estão protegidas por segredo industrial e que para tarjar as partes sigilosas o órgão precisaria realizar trabalhos adicionais que demandariam a realocação de esforços para conseguir realizar a ocultação de todas as partes, sendo, segundo eles, uma grande quantidade de páginas. A justificativa que indica que a informação solicitada é classificada e/ou protegida por legislação específica correspondeu a 6% do total de pedidos no ano.

A justificativa de declaração de inexistência correspondeu a cerca de 10% dos pedidos desse ano. Essa justificativa se pauta nas disposições da Súmula da CMRI nº 06/2015. Destacam-se, como forma de exemplificar a utilização dessa justificativa, as Decisões nº 26 a 28/2018, encaminhado ao Comando da Aeronáutica (COMAER), em que o cidadão solicita o quantitativo de empregados enquadrados como afro-brasileiros, homossexuais, transgêneros, deficientes e indígenas nas unidades federativas, especificando a unidade/gerência/diretoria/superintendência e ainda se ocupantes de função gerencial ou técnica. O órgão indica que as informações solicitadas dizem respeito à autodeclaração pessoal, que abrangem autoclassificação em grupo étnico, orientação sexual e portabilidade de necessidade especial (PNE); complementarmente indica, ainda, que não consta nos bancos de dados do órgão esses tipos de critérios de classificação, uma vez que são informações que não são produzidas, nem tampouco custodiadas pelo COMAER, portanto, não são passíveis de serem acessíveis nos moldes requeridos, sem haver o inexpugnável atrito com o caput do art. 5, inciso X, da Constituição Federal de 1988.

A CGU indicou que as informações requeridas são de caráter pessoal e que a obtenção da informação demandaria trabalho adicional de análise e de consolidação de dados, sendo considerada para a deliberação principalmente a justificativa de inexistência de parte das informações requeridas pelo banco de dados do órgão. Indica-se que foram entregues as informações disponíveis. Os casos de Decisões em que ocorreu a fuga do escopo corresponderam a 9% das alegações do ano, como indicado na Figura 20, em sua grande parte por se tratar de matéria típica de ouvidoria como é o caso da Decisão nº 287/2018 em que o cidadão apresenta reclamações e sugestões, que fogem ao escopo da LAI. No quadro 13 é indicada outra Decisão, além das alegações de abuso de direito, em que é possível observar indícios de adesão à cultura do segredo.

Quadro 13 – Decisões com indícios de adesão à cultura do segredo (2018)

Nº DECISÃO	RESUMO	TEOR E JUSTIFICATIVA APRESENTADA	MOTIVOS PARA HIPÓTESE DE SIGILO
41/2018	O cidadão solicita acesso: “1) montantes, em reais, de todas as despesas pagas pela Infraero com viagens a serviço do presidente da estatal nos finais de semana para Belo Horizonte, bem como aquelas pagas com milhagens, mas discriminadas como viagem a serviço a Belo Horizonte/MG nos fins de semana; 2) cópia do termo de contrato de serviços de transporte para apoio ao presidente da estatal, nas localidades onde houver, fora de Brasília. 3) montante pago, a título de multa, para alteração de classe de voo econômica para executiva na viagem internacional. Solicita “descrever o motivo de a viagem ter sido realizada em classe executiva”. (BRASIL, 2018c).	A Infraero informa que as informações referentes às questões 1 e 2 já se encontram em transparência ativa e indica endereço eletrônico para acesso. Em relação ao item 3, informa que não houve pagamento de multa referente a alteração de classe de voo em viagem internacional do Presidente da estatal. A CGU indica a Perda do Objeto, uma vez que a informação completa, além das informações que constam em transparência ativa, foi disponibilizada ao cidadão. (BRASIL, 2018c).	É indicado pelo cidadão que a intenção do “[...] legislador foi de facilitar ao cidadão a consolidação das informações requeridas em um único ambiente, evitando-se assim que ao cidadão fosse dado o encargo por sair procurando remendos em cada canto. Mister esclarecer que a demanda se trata de graves denúncias de usurpação do dinheiro público e a Diretoria da Infraero tenta esconder seus feitos, omitindo a entrega das informações requeridas e dificultando o acesso consolidado das informações”. (BRASIL, 2018c).

Fonte: Elaboração própria.

A Decisão nº41/2018 ganhou destaque entre as demais porque ocorreu indício de adesão à cultura do segredo de acordo com as perspectivas abordadas nesta pesquisa, mais precisamente, no que se diz respeito à falta de análise do recurso por parte da CMRI, o que

demonstra um “não posicionamento” por parte da instância responsável por monitorar a implementação da LAI. É indicado, portanto, que a CMRI optou pelo não conhecimento do recurso por se tratar de denúncia de descumprimento da Decisão da CGU e por não ter ocorrido a negativa, que deliberou pela perda de objeto do recurso. Indica-se, portanto, que não ocorreu a análise de mérito por parte da CMRI.

É importante indicar que a CGU decidiu pela perda de objeto do recurso, tendo em vista a alegação de que as informações constam em transparência ativa e foram disponibilizadas ao cidadão, porém pode-se questionar se as informações tivessem sido disponibilizadas adequadamente às demandas do cidadão, não haveria motivo para o recurso à CMRI. Indica-se que a CMRI não conheceu o recurso, por “[...] tratar-se de uma denúncia de descumprimento da Decisão da CGU, que deliberou pela perda de objeto do recurso” (BRASIL, 2018c). É indicado que cabe à CGU analisar o mérito do descumprimento de sua própria Decisão, com a avaliação da argumentação trazida pelo recorrente em contraposição com as informações que foram fornecidas pelo órgão recorrido. Desse modo, a Comissão indica o não conhecimento do recurso tendo em vista que não apresentam os critérios de admissibilidade previstos art. 24, do Decreto nº 7.724/2012, ou seja, não ocorre a análise de mérito pela falta de negativa.

5.2. Indícios de adesão à cultura do segredo nas Decisões da CMRI (2012-2018)

Como dito anteriormente, a CMRI é a última instância recursal disponível para o cidadão. Entretanto, faz-se necessário lembrar que as suas competências vão muito além de simplesmente realizar a análise de pedidos de reavaliação de informação. Assim como disposto no Decreto nº 7.724/2012, compete a essa instância realizar a revisão de ofício mediante provocação ou não a respeito da classificação de informações; requisitar esclarecimentos ou conteúdo da autoridade que classificou as informações no grau ultrassecreto ou secreto, quando as informações constantes do TCI não forem suficientes para a revisão da classificação; prorrogar por período determinado o prazo de sigilo de informação classificada no grau ultrassecreto; assim como, estabelecer orientações normativas de caráter geral a fim de suprir eventuais lacunas na aplicação da Lei nº 12.527/2011. Complementarmente, indicam-se as disposições do Decreto municipal nº 13.204, de 5 de julho de 2017, de Campo Grande/MS, que demonstra as investidas recentes em prol do acesso à informação e indica as competências da Comissão relacionada à Administração Pública Municipal e, em geral, de acordo com o Decreto, cabe à CMRI:

- Exigir dos titulares de cada órgão e entidade do Poder Executivo Municipal, o registro do TCI, para Decisão quanto ao acesso às informações e dados sigilosos ou reservados (CAMPO GRANDE, 2017);
- Requisitar da autoridade que classificar informação como sigilosa, esclarecimento ou conteúdo parcial ou integral da informação, assim como requisitar à autoridade classificadora a revisão ou desclassificação das informações sigilosas, quando observado a proximidade do término do prazo ou reavaliar de ofício ou mediante provocação recursal, observado o disposto na legislação federal sobre essa classificação (CAMPO GRANDE, 2017).
- Recomendar medidas para aperfeiçoar as normas e procedimentos necessários à implementação da LAI, assim como manifestar-se sobre reclamação recursal apresentada contra omissão ou recusa de autoridade municipal, quanto ao acesso à informação e decidir recursos apresentados contra Decisão proferida pela autoridade máxima do órgão ou entidade que tenha negado acesso à informação, na forma do art. 25, do Decreto nº. 13.204/2017(CAMPO GRANDE, 2017);
- Orientar, quando solicitado, os órgãos e entidades da Administração Pública Municipal na aplicação do disposto no Decreto n. 13.204/2017(CAMPO GRANDE, 2017).
- Deliberar acerca de casos omissos, inclusive estabelecendo orientações normativas de caráter geral, a fim de suprir eventuais lacunas na aplicação do Decreto nº. 13.204/2017 e da Lei Federal nº. 12.527/2011 (CAMPO GRANDE, 2017).
- Publicar anualmente as informações que tenham sido desclassificadas no exercício vigente; e os documentos classificados pelas autoridades competentes, em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura (CAMPO GRANDE, 2017).

Durante os anos analisados pelo presente estudo foi possível identificar que algumas Decisões da CMRI apresentavam indícios de adesão à cultura do segredo em detrimento de adesão à cultura da transparência. Existem diversas maneiras de se impedir que se acesse uma determinada informação. Muitas vezes, essas formas de restrição vão muito além da simples imposição do sigilo, como foram casos como a “[...] criação de portais de informação pouco intuitivos, exigindo cadastros muito complexos para o requerente de informação ou até mesmo indeferindo, sem justificativa, pedidos de informação são exemplos desse impeditivo” (ARTIGO 19, 2019, p. 7) e, na seção dedicada à análise dos dados, foram apresentados esses casos. A fim de sistematizar as justificativas e exemplificar o que foi considerado como hipótese

de sigilo, apresentaremos a seguir as justificativas da CMRI por nós identificadas como indícios de adesão à cultura do segredo:

- Uso excessivo do direito de acesso à informação: limitar o acesso fere diretamente o princípio do direito à informação e se configura como uma forma de impedir ou de inibir esse direito fundamental, constitucionalmente estabelecido. A Decisão nº 423/2017 foi identificada com essa característica;
- Ausência do pressuposto de admissibilidade: a falta de negativa de instâncias anteriores prejudica o direito de o cidadão apresentar recurso a instâncias superiores, uma vez que, nesses casos, não ocorre a análise de mérito da instância requerida, ocorrendo a incidência do teor “não conhecimento”. Como exemplo, tem-se a Decisão nº 06/2016, em que a CGU indica o não conhecimento visto não ter ocorrido a negativa por parte da segunda instância recursal recorrida;
- A indicação de “perda do objeto” pela CGU impossibilita a análise de mérito por parte da CMRI: torna passível o “não posicionamento” da Comissão, porém uma de suas competências é o monitoramento da implementação da LAI, sendo considerado fundamental a análise por parte da Comissão aos recursos apresentados. A Decisão nº 275/2017 exemplifica os casos em que isso ocorre;
- A indicação de “provimento” da informação solicitada em instâncias recursais: impossibilitou o cidadão de recorrer, mesmo nos casos em que se argumentou que as informações fornecidas eram muito genéricas e/ou que não atendiam às demandas iniciais de forma satisfatória. A Decisão nº 02/2013 exemplifica os casos em que isso ocorreu;
- Foge do escopo da LAI: a indicação de que a manifestação do cidadão é uma reclamação ou denúncia de descumprimento de deliberações anteriores. Observou-se que em alguns casos a informação foi provida, porém o cidadão aparenta continuar sem acesso. A denúncia se tratava na verdade de apresentação de irregularidade e descumprimento de deliberações anteriores sendo o cidadão prejudicado ao não obter acesso às informações de caráter público. A Decisão nº 148/2014 é um exemplo em que isso ocorre;
- Instruções errôneas ou ambíguas a respeito dos processos de pedido de acesso à informação. Indica-se o caso em que todos os pedidos de um mesmo cidadão foram cancelados por ele mesmo visando a celeridade das respostas segundo instrução e sugestão da CGU ou com instruções errôneas. Porém devido ao cancelamento de todos os processos, o cidadão na verdade perdeu o direito de recorrer. Exemplo disso são a

Decisão nº 27/2014; Decisão nº 30/2012 com as instruções errôneas a respeito do processo de desclassificação de informações;

- Solicitação de motivação para a solicitação de acesso: onde o órgão solicita que o cidadão expresse o motivo pelo qual deseja acesso a determinada informação. Indica-se como exemplo o ocorrido na Decisão nº 91/2015;
- Solicitação de comparecimento ao órgão/entidade para discutir a respeito da motivação da solicitação, demanda por reuniões, contatos fora do meio oficial utilizado e solicitação de identificação além do que é especificado na LAI. destacam-se os casos das Decisões nº 02/2013; 04/2013; 14/2013 e 83/2014.
- Desrespeito e irregularidades quanto às disposições na legislação de acesso à informação: falta de observância dos prazos estipulados para a resposta do pedido. Como exemplo, o ocorrido na Decisão nº 432/2016;
- Legislação a respeito da informação solicitada é omissa: a CMRI fugiu ao dever de suprir eventuais lacunas na legislação de acesso à informação. Indica-se a Decisão nº 11/2012 como exemplo;
- Participação popular nas tomadas de Decisão: a regulamentação do direito à informação não apresenta, por si só, garantia de que esse direito será respeitado, cabe à sociedade civil a participação nesse processo. Na Decisão nº 21/2012, o cidadão questiona a participação popular nos processos decisórios.
- Em que ocorreu a identificação de que a informação se encontra em transparência ativa, porém aparenta ser de difícil acesso a população: como descrito na Decisão nº 302/2016;
- Identificação do requerente como um entrave para a obtenção de acesso à informação pública: em corroboração com o descrito pelos estudos da Artigo 19;
- Irregularidade quanto a possível obtenção de informação por meio não oficial: a facilitação de acesso por possível “identificação” do solicitante. Destaca-se o ocorrido na Decisão nº 95/2014.

Ressalta-se que, de acordo com a LAI, o princípio é o da máxima divulgação e o sigilo deve ser a exceção, sendo este aplicado somente em casos específicos e como forma de garantir a segurança do estado e da própria sociedade. Assim, reitera-se que a democracia se apoia na perspectiva de eliminar da sociedade o poder invisível e de dar vida a um governo de ações transparentes (BOBBIO, 2017). As dimensões previstas na LAI possibilitam que os órgãos públicos restrinjam a circulação de informações por um determinado período e caso o sigilo se

justifique, tais documentos são classificados com grau de sigilo; porém, assim como indicado pela Artigo 19 (2019) isso não significa que o sigilo deve ser usado pela administração pública de maneira desmedida e sim que determinadas informações, imprescindíveis para a segurança do estado e da sociedade, devem ser mantidas em sigilo por um determinado período e que essas restrições fiquem claras.

No relatório *Os limites do sigilo e a agenda da transparência pública no Brasil*, realizado pela Artigo 19, em 2019, é indicado que

[...] as políticas de acesso à informação e transparência obtiveram avanços, mas também percalços e limitações. Isso porque apesar de um dos pilares da Constituição Federal de 1988 garantir o direito à informação, muitas medidas têm sido tomadas para afastar cada vez mais a população das informações públicas. É sabido que a transparência dos atos públicos não é uma prerrogativa irrestrita, porém a opacidade deve ser imposta com cautela (ARTIGO 19, 2019, p. 7).

Pesquisas atuais acerca do tema da transparência pública no Brasil e sobre a Lei de Acesso à Informação indicam que ocorreram medidas mais recentes em que se identificou que o objetivo principal tinha o intuito de afastar cada vez mais o olhar da sociedade sobre e para as informações públicas. Desataca-se, portanto, o crescimento de investidas do governo a favor da ampliação do sigilo de informações públicas. Um deles foi a promulgação do Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019, cujo objetivo central era ampliar a relação de pessoas com o poder de classificar as informações públicas. Tendo em vista a falta de debate público acerca desse decreto, assim como a clara insatisfação e retrocesso ao acesso à informação pública, ele acabou sendo revogado após a mobilização da sociedade civil organizada.

A análise das Decisões da CMRI nos permitiu constatar a presença constante da insatisfação da população com os sistemas e meios de obtenção de acesso à informação. Muitas dessas insatisfações têm como pauta os meios de obtenção de acesso, assim como os próprios conteúdos das respostas fornecidas pelos órgãos/entidades. Os estudos realizados pela Artigo 19 indicam que muitas vezes o conteúdo das respostas é muito genérico e, por isso, o grau de insatisfação é alto, o que também foi possível identificar em grande parte das Decisões analisadas aqui, uma vez que existe grande quantidade de recursos que versam sobre o fato de que informações solicitadas são fornecidas de forma incompleta.

Estudos mais recentes também revelam a crescente insatisfação da população com os meios de obtenção de acesso à informação, a exemplo do estudo da Artigo 19 intitulado *8 anos Lei de Acesso à Informação: transparência para superar a crise*, publicado em maio de 2020.

Esse estudo indica que o cenário do novo coronavírus no Brasil foi agravado pela crise institucional, política e econômica que o país já atravessava desde antes da pandemia, com um

[...] mandato marcado por ataques a comunicadores, apoio ativo à desinformação e por uma postura anti-ciência, conhecimento e evidências, o poder executivo e o próprio presidente da república, Jair Bolsonaro, caminham no sentido contrário de medidas urgentes para enfrentar a pandemia (ARTIGO 19, 2020, p. 6).

Em 2020, as principais medidas de enfrentamento contra o Covid-19 partiram dos governos estaduais e municipais, que buscaram seguir as orientações internacionais de saúde, assim como efetivar a política de distanciamento social, uso de máscaras e ampliando a oferta de serviços de saúde para evitar o colapso. Pesquisas recentes indicam que é crescente o número de usuários insatisfeitos com o sistema de Ouvidoria na gestão Bolsonaro, assim como indica a matéria do jornal “Brasil de Fato”, de setembro de 2021, onde é indicado que ocorreu um aumento considerável da insatisfação com a transparência de acordo com indicadores divulgados pela CGU. A pesquisa indica que do início de 2019 a setembro de 2021, 56% das solicitações não foram atendidas, e cerca de 35% dos cidadãos avaliaram negativamente o atendimento, se caracterizando como uma situação preocupante para a política de transparência no Brasil (MOTORYN, 2021).

Conclui-se, em concordância com a Artigo 19, que por mais paradoxal que possa parecer, a “[...] imposição do sigilo é a forma mais cidadã de se retirar a informação de circulação, pois obedece a padrões, encontra limitações e deve ser feita de maneira transparente, em conformidade com os procedimentos legais expostos adiante” (ARTIGO 19, 2019, p. 7). Indica-se que a Lei de Acesso à Informação é fundamental para sociedades democráticas e tem sido um instrumento importante e indispensável para garantir que a sociedade conheça os rumos tomados pela política pública e, mais importante, para o enfrentamento e superação da crise com transparência, informação e respeito aos direitos humanos, assim como indicado pela Artigo 19.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei de Acesso à Informação (LAI) foi um marco histórico fundamental para garantir o direito de acesso à informação pública consignado na CF de 1988. Graças à LAI, a transparência da gestão pública passou a ser a regra, fornecendo parâmetros legais para o controle de seus atos por parte da população. Esta Lei criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, a demanda e o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades implicados na LAI, nos âmbitos federal, estadual, municipal e distrital. Assim, retomando Souza (2018, p. 398), o direito de acesso à informação deve abranger “[...] o maior número possível de informações para o maior número de cidadãos, seja por meio físico ou digital, reduzindo-se a restrição de acesso aos casos previstos em lei”.

A democracia consiste, portanto, no governo do poder visível, onde a transparência das ações do Estado é uma das prioridades. Entende-se que o exercício do direito à liberdade é essencial e possibilita a formação da opinião pública. Assim, indica-se que a dimensão pública da informação produzida pelo Estado deve ser um contraponto à ideia de segredo. A informação pública se caracteriza como um bem público, ou seja, consiste em um “[...] patrimônio cultural de uso comum da sociedade e de propriedade das entidades/instituições públicas” (BATISTA, 2010, p. 40).

A divulgação das informações públicas deve ser realizada de forma clara e de fácil compreensão pelo público, pois, para materializar a necessidade de transparência, como nos lembra Gerald e Sousa (2013, p. 3) é “[...] indispensável uma comunicação pública que consiga falar com o cidadão e ouvi-lo”. O direito de acesso à informação impõe duas obrigações sobre os governos e para Martins (2011), a primeira obrigação é a de publicar e disseminar informações a respeito do que os órgãos públicos estão fazendo; a segunda obrigação, é a de receber do cidadão os pedidos de acesso à informação e respondê-los.

Não é possível reivindicar uma verdadeira democracia sem que a sociedade civil tenha pleno conhecimento do que o Estado está produzindo. Assim como indicado por Barros (2008), não existe plena democracia sem que haja visibilidade dos atos do governo. A luta pelo direito à informação é uma importante reivindicação contra o segredo de Estado em casos injustificáveis, em que mesmo sem indicações de sigilo as informações públicas são mantidas como sigilosas, ou seja, fora do olhar do público.

A Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) é a última instância recursal disponível para o solicitante reverter a negativa do seu pedido de acesso à informação. Possui como uma de suas competências analisar os recursos e verificar se as alegações do solicitante

e do órgão/entidade são justificáveis a fim de julgar e apresentar uma justificativa para o teor de suas deliberações; também cabe a essa comissão realizar o tratamento, classificação e desclassificação de informações sigilosas, assim como objetiva preencher eventuais lacunas na aplicação da legislação de acesso à informação.

O presente estudo analisou as Decisões da CMRI em relação aos recursos de acesso à informação sob a perspectiva da transparência e da cultura do segredo. O corpus da pesquisa compreendeu os documentos de Decisões da CMRI de 2012 a 2018. Sob o olhar da Ciência da Informação, representam a materialidade da informação à medida que documentam, estabilizam e/ou atuam na permanência de enunciados num contexto institucional – no caso em análise, a CMRI –, como apontado por Frohmann (2008).

Considerando a natureza descritiva do presente estudo, essa pesquisa não possui como objetivo estabelecer ou provar qualquer relação de causa e efeito entre os fatos, mas se propôs a retratar, da maneira mais fidedigna possível, aspectos do fenômeno observado. Desse modo, objetivou-se retratar o fenômeno da maneira como ele ocorre sem que fossem provocadas interferências ou modificações por parte do pesquisador. Ainda evocando Frohmann (2008), sobre o “caráter social, material e público da informação”, entende-se, portanto, que estudar a materialidade da informação possibilita compreender o modo pelo qual a informação circula ou deixa de circular socialmente. No âmbito do presente estudo, as questões de materialidade da informação possuem relevância no que se refere às iniciativas de acesso à informação de interesse público, sobretudo quando este acesso é dificultado ou impedido.

O problema que norteou a pesquisa e que se buscou responder diz respeito às Decisões da CMRI no que se refere aos recursos interpostos buscando-se evidenciar se suas Decisões podem revelar indícios de uma adesão à cultura da transparência ou se à cultura do segredo e qual delas é predominante nas Decisões. A composição da CMRI é inteiramente representativa de órgãos governamentais, sem a participação da sociedade civil. Nesse sentido, a hipótese para o problema de pesquisa foi a de que as Decisões da CMRI traduziriam um tensionamento entre a adesão à cultura da transparência e a manutenção da adesão à cultura do segredo, especialmente porque seria o estado defendendo o estado, sem a voz da sociedade representada.

A análise revelou que o Estado se encontra em uma zona de transversalidade no que diz respeito à dicotomia entre a “cultura do segredo” e a “cultura da transparência”. Com as argumentações expostas no estudo é possível indicar que no Estado Brasileiro, durante o período analisado (2012-2018), essas duas culturas coexistem. Retoma-se, portanto, a hipótese da pesquisa, ou seja, o tensionamento entre essas duas culturas parece ser resultante, de um

lado, das obrigações diante das contingências impostas pela LAI e, de outro, pelo fato de a CMRI, sendo uma instância totalmente estatal atuar, preferencialmente, na defesa do sigilo.

Nesse contexto, a pesquisa revelou que foi imposta a obrigatoriedade do reforço à cultura da transparência pela LAI que, por sua vez, é um princípio que se contrapõe à cultura do segredo. A cultura do segredo durante muito tempo constituiu um dos pilares de funcionamento do Estado Brasileiro, e acordo com os dados da pesquisa ainda persiste, disfarçadamente, camuflada por trás dos princípios de transparência impostos pela LAI.

O estudo possibilitou a percepção de que ainda existem resquícios muito presentes de uma adesão à cultura do segredo nas Decisões da CMRI, a atuação da Comissão demonstra uma grande aderência às deliberações dos órgãos públicos produtores e acumuladores das informações e uma resistência em modificá-las. A CMRI é endógena ao Estado brasileiro, sua composição não prevendo não participação popular. Desse modo, embora o Estado, por meio da LAI, corrobore com a cultura da transparência, com a oficialização de meios para a obtenção de informação pública, em contraponto a análise demonstrou resquícios de uma adesão à cultura do segredo. O fato de a CMRI ser uma instância completamente estatal, sem representação da sociedade civil, compromete sua isonomia.

Foi possível observar que ocorreu uma grande quantidade de pedidos de reavaliação encaminhados à CMRI durante os anos analisados: ao todo foram identificados 3.171 NUPs. Porém a CMRI realizou 3.248 processos nesse período, destaca-se, portanto, que 77 documentos de Decisão decidem pela classificação de informações.

Dificuldades como acessar e recuperar as Decisões merecem ser destacadas aqui. O *site* e a forma como as Decisões estão dispostas para visualização só permitem o *download* uma por uma, o que retardou o processo de recuperação dos documentos. No que se refere às disposições das informações no *site*, das 2.541, apenas 2.532 documentos de Decisão foram analisados, tendo em vista que 9 (nove) Decisões não puderam ser recuperadas. Quando as informações foram coletadas o *site* as listava, mas quando aberta a opção de visualização e *download* a Decisão ali anexada não correspondia à Decisão correta, remetendo a outro documento. Esse fato nos leva a perguntar se os documentos não encontrados pode ser um indício de ocultamento das informações contidas nesses documentos ou se se trata meramente de um erro na submissão dos documentos no *site*. Nos limites desta pesquisa não foi possível um questionamento à CMRI sobre o paradeiro dessas Decisões.

Para grande parte das Decisões foi indicado o teor “não conhecimento”, equivalendo a 2.336 NUPs, mais da metade do total das Decisões encontradas. Um grande contraste foi constatado quando se relaciona esse número à quantidade de documentos em que o acesso foi

provido integral ou parcialmente, ou seja, o equivalente, respectivamente, a 22 e 7 (sete). O desprovimento foi o segundo teor mais recorrente, equivalendo a 756 pedidos e as alegações de perda do objeto e perda parcial corresponderam respectivamente a 44 e 6 (seis) pedidos.

As particularidades dos documentos de Decisão equivalem a um tópico vasto, uma vez que cada pedido de acesso à informação possui a sua peculiaridade. Desse modo, cada Decisão irá receber uma determinada justificativa para a deliberação das instâncias recursais. Porém, assim como apresentado, é possível que vários pedidos sejam unidos em um mesmo documento de Decisão por se tratarem de solicitações similares, realizadas pelo mesmo solicitante e/ou para o mesmo órgão/entidade; destaca-se a incidência de grande quantidade de pedidos de acesso em que ocorreu a alegação de que o cidadão estava abusando do direito de acesso à informação, tendo essa alegação se destacado pela quantidade e por ser um dos indícios de adesão à cultura do segredo, uma vez que não existe delimitação quantitativa de pedidos que um mesmo cidadão pode realizar para a administração pública de acordo com a legislação de acesso à informação.

Tendo em vista os objetivos estabelecidos na presente pesquisa, é possível indicar que todos foram alcançados e os resultados esperados foram atingidos, respeitando as limitações encontradas no decorrer do desenvolvimento do estudo. Uma das dificuldades durante a análise foi a falta de padronização das justificativas nos documentos de Decisão nos primeiros anos analisados. Identificou-se a tendência de a Comissão apenas reafirmar as argumentações expostas pela CGU e não indicar diretamente o porquê da indicação do teor fornecido. A partir de 2015, com a adoção de súmulas que objetivavam consolidar as interpretações adotadas pela Comissão, assim como encerrar divergências administrativas, passou-se a identificar uma maior padronização das justificativas utilizadas.

A indicação da ausência do pressuposto de admissibilidade no que se refere à falta de negativa de instâncias anteriores prejudica o direito do cidadão em apresentar recurso a instâncias superiores, uma vez que, nesses casos, não ocorre a análise de mérito da instância requerida; a indicação de “perda do objeto” por parte da CGU também se mostrou problemática, uma vez que impossibilita a análise de mérito por parte da CMRI, tornando passível o “não posicionamento” da Comissão. Isso se contrapõe até mesmo a uma de suas competências que é o monitoramento da implementação da LAI e, desse modo, consideramos fundamental a análise, por parte da Comissão dos recursos apresentados. A frequência com que esses casos se apresentaram indica uma adesão à cultura do segredo.

Destaca-se, também, os casos em que ocorre a indicação de “provimento” da informação solicitada em instâncias recursais o que também impossibilita ao cidadão recorrer à CMRI. Tal

fato foi considerado como um indício de adesão à cultura do segredo, tendo em vista a grande incidência em que a alegação para a interposição do recurso indicava que as informações fornecidas eram muito genéricas e/ou que não atendiam às demandas iniciais de forma satisfatória, porém, como foi indicado, o provimento do cidadão perdeu o direito de recurso ao pedido.

Para algumas Decisões foram fornecidas mais de uma argumentação para um mesmo teor indicado, o que dificultou a extração dos dados para a análise, tendo sido necessário escolher a justificativa principal para o teor indicado, uma vez que durante o processo várias razões foram expostas.

A indicação de que a manifestação do cidadão se trata de fuga do escopo da LAI está diretamente relacionada às manifestações consideradas como típicas de ouvidoria, para onde se faz uma reclamação ou denúncia, porém foram encontrados indícios de adesão à cultura do segredo quando essas reclamações estavam relacionadas ao descumprimento de deliberações anteriores. Observou-se que, em alguns casos, a informação foi provida, porém o cidadão aparenta continuar sem acesso e a denúncia se tratava, na verdade, de apresentação de irregularidade e descumprimento de deliberações anteriores, sendo o cidadão prejudicado ao não obter acesso às informações de caráter público. Ocorreu grande incidência dessa justificativa nos primeiros anos de análise (2012-2014) tendo em vista a falta de padronização das argumentações expostas pela comissão nos documentos de Decisão, assim como indicado anteriormente.

Identificou-se, também, que embora os documentos de Decisão sejam mais completos que as atas de reuniões, eles apresentam fragmentos das argumentações expostas, o que algumas vezes prejudicou a compreensão das demandas e argumentações realizadas. Pode-se indicar que essa fragmentação das argumentações pode ter suprimido importantes elementos para o entendimento da justificativa apresentada. Questiona-se, no âmbito do presente estudo, até que ponto a supressão de partes dos argumentos prejudica a transparência da decisão, uma vez que afeta diretamente a compreensão das deliberações.

De acordo com as argumentações apresentadas na pesquisa acerca das nuances que circundam o campo “solicitante”, entende-se que a obrigatoriedade de identificação dos requerentes pode ser entendida como um obstáculo para a garantia do próprio direito de acesso à informação e, de certo modo, pode acabar ferindo o direito de privacidade do cidadão e corroboram as afirmações dos estudos produzidos pela Artigo 19.

Com base no que foi exposto pela Artigo 19 no documento *Identidade Revelada: Entraves na busca por informação pública no Brasil* e nas constatações desta pesquisa, pode-

se afirmar que a obrigatoriedade de identificação, sem a devida proteção dos dados pessoais dos solicitantes parece sinalizar para duas situações em que é sempre o cidadão que sai perdendo: numa, ele tem seus dados pessoais “abertos”; noutra, a sua identificação pode significar que ele poderá não obter a informação apenas por ser quem é. Assim, é preocupante que a identificação do solicitante o torne passível de discriminação, pois sem mecanismos de proteção dos dados pessoais dos requisitantes fornecidos no momento da solicitação de acesso circulam livres, ou quase livremente, “[...] entre os funcionários dos órgãos, empresas ou autarquias demandadas. Os funcionários que têm acesso aos dados pessoais frequentemente se comportam de maneira diferente a depender de quem é o requerente” (ARTIGO 19, 2018, p. 8).

Um dos argumentos da Artigo 19 (2018, p. 9) é que a “[...] busca por informação ainda é encarada, muitas vezes como um insulto ou exigência excessiva à Administração Pública”. Assim, ainda existir resquícios de uma cultura do segredo na própria ação dos agentes, retomando uma espécie de “cultura do *pendrive*”, conforme expressão de DaMatta (2011) e corroborada por Blanchet e Azoia (2017) que observam que alguns funcionários se apropriam de dados e informações sob sua responsabilidade, ou seja, os agentes públicos muitas vezes têm a “[...] errônea concepção de detenção das informações públicas como propriedade individual” (BLANCHET; AZOIA, 2017, p. 158). Esse sentimento de que a informação pertence a eles muitas vezes ocasiona o entendimento de que as solicitações de acesso à informação pública são demandas que estão além de suas obrigações e, assim como constatado na pesquisa, geram interrogações a respeito do porquê de determinada solicitação. É essa “[...] concepção patrimonialista que se quer combater com a implantação de uma cultura da transparência”, reforçam Blanchet e Azoia (2017, p. 158).

Assi, a análise revelou que existem casos em que o órgão/entidade demanda a motivação da solicitação de acesso à informação, solicita o comparecimento ao órgão/entidade para discutir a respeito da motivação, demanda por reuniões, contatos são realizados extraoficialmente e solicitação de identificação além do que é especificado na LAI. Considera-se importante destacar que esses casos são indicados como indícios de adesão à cultura do segredo, uma vez que fogem das orientações estabelecidas na própria LAI.

De acordo com a LAI, o cidadão não precisa indicar o motivo que fundamenta o pedido de solicitação de informação pública, assim como consta na disposição § 3º da Lei nº 12.527/2011, pois em uma cultura da transparência, como destacam Geraldes e Reis (2012) entende-se “[...] que a informação pertence ao cidadão e que cabe ao Estado provê-la de forma tempestiva e eficaz às demandas da sociedade” (GERALDES; REIS, 2012, p. 6).

Tendo em vista a crescente preocupação com a proteção de informações pessoais essa falta de mecanismos capazes de garantir a proteção à identidade dos solicitantes é extremamente alarmante, uma vez que a obrigatoriedade da identificação pessoal do solicitante mostrou-se afetar negativamente na própria efetivação do direito de acesso à informação. Essa obrigatoriedade deve, portanto, estar atrelada à criação de mecanismos de proteção, sendo necessário um tratamento diferenciado desses dados e até mesmo a proteção deles. Destaca-se que a preocupação com o tratamento de informações pessoais se tornou mais vívida a partir da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) que entrou em vigor por meio da Lei nº 13.853 de julho de 2019, que alterou a Lei nº 13.709 de 14 de agosto de 2018. A LGPD dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

A análise revelou casos em que o campo “solicitante” foi tarjado a fim de ocultar a identidade do requisitante. Devido ao fato de o período analisado (2012-2018) ser anterior à LGPD, não se pode afirmar que essas medidas foram realizadas como uma forma de proteção de dados pessoais. Indica-se, portanto, que a quantidade de informações em que essa característica foi identificada é relativamente baixa se comparada ao total de pedidos protocolados pela CMRI, equivalendo a 68 documentos. O tarjamento ali realizado foi como uma medida de proteção dos dados pessoais deve ter seguido determinados critérios para a manutenção dessas informações pessoais o que resultou na validação do tarjamento do campo, porém não fica claro e muito menos são indicados quais critérios foram utilizados para alguns dados serem tarjados e outros não.

Houve, também, casos em que as instâncias apresentarem instruções errôneas ou ambíguas a respeito dos processos de pedido de acesso à informação. Destaca-se o caso em que a própria sugestão da CGU afetou o direito de o cidadão apresentar recurso à CMRI, visto que, por sugestão da instância, o cidadão cancelou todos os processos perdendo o direito de recorrer às informações requeridas. Indica-se que, embora a legislação de acesso à informação apresente diretriz acerca do acesso às informações públicas, não se prevê uma função formadora ou educadora na LAI. No capítulo II da Lei nº 12. 527/2011 são estabelecidas diretrizes sobre o acesso a informações e para a sua divulgação e no art. 9 onde é indicado que o acesso às informações públicas será assegurado mediante a criação do SIC, nos órgãos e entidades do poder público, em local e com condições apropriadas para atender e orientar o público quanto ao acesso a informações (BRASIL, 2011).

Outros aspectos considerados no âmbito do presente estudo como justificativas com indícios de adesão à cultura do segredo são os desrespeitos e irregularidades quanto às

disposições na legislação de acesso à informação, principalmente no que se refere: à falta de observância dos prazos estipulados para a resposta do pedido, a demora em responder as demandas, muitas vezes estão associadas à ideia de não obrigatoriedade no respeito das diretrizes da legislação. Destaca-se, portanto, que os casos em que as instâncias não respondem no prazo, ou simplesmente não respondem, ou que não utilizam os meios oficiais para responder às demandas afetam diretamente a estrutura criada em prol da transparência pública e são situações graves no que diz respeito à observância das disposições da própria legislação e da sua efetivação.

Houve, também, casos em que ocorreram a indicação de que a legislação a respeito da informação solicitada é omissa. O não posicionamento da CMRI nesses casos é alarmante, tendo em vista que é dever da CMRI suprir eventuais lacunas na legislação de acesso à informação, sendo de fundamental importância que se explicita em algum momento se ocorreu uma avaliação do caso, diferentemente do que ocorre, já que a justificativa simplesmente reafirma que a legislação é omissa.

Os casos de indicação de informações já disponibilizadas em transparência ativa revelam a dificuldade dos cidadãos em acessar efetivamente determinadas informações públicas. Desse modo, indica-se que não basta simplesmente disponibilizar determinadas informações na *internet*, deve-se torná-las acessíveis à população. Nas palavras de Geraldes e Sousa (2013), para materializar a necessidade de transparência é “[...] indispensável uma comunicação pública que consiga falar com o cidadão e ouvi-lo” (GERALDES; SOUSA, 2013 p. 3). Pode-se afirmar, portanto, que o acesso fácil e gratuito às informações governamentais contribui diretamente para o desenvolvimento da confiança entre a sociedade civil e o Estado. Quando acessível à sociedade, nos lembra Batista (2010a) a informação pública “[...]tem o poder de afetar elementos do ambiente, reconfigurando a estrutura social” (BATISTA, 2010a, p. 40). A CMRI constatou essa problemática, uma vez que a própria instância indica que encontrar-se disponível em transparência ativa, não necessariamente quer dizer que a informação é acessível a uma grande parcela dos cidadãos.

Apresentaram-se em destaque no presente estudo algumas leituras e interpretações, tendo sido destacado as nuances dos documentos de Decisão que, na medida em a análise foi se desenvolvendo, ilustravam e explicavam os tópicos de análise. Tendo em vista que essa é uma pesquisa inédita e extensa não foi possível detalhar o tempo transcorrido entre a interposição e a Decisão assim como indicar o tempo transcorrido entre a autuação e a Decisão dos documentos analisados. Indica-se que uma sociedade dotada de livre acesso à informação e esclarecida segundo Rodrigues (2014), deve se posicionar “[...] sobre todos os fatos e

operações da administração, em condições iguais, goza de muito maior capacidade de escolha do que uma sociedade sujeita à ignorância e ao segredo oficial” (RODRIGUES, 2014, p. 96). Não há, portanto, como reivindicar uma verdadeira democracia sem que a sociedade tenha pleno conhecimento do que o Estado está fazendo ou deixando de fazer em nome dela (BARROS, 2008).

Com base nas argumentações expostas e na análise realizada é possível indicar que, no geral, as Decisões da CMRI buscaram se pautar na legislação de acesso à informação vigente. Em alguns casos, as razões indicadas como justificativa para o teor na verdade não priorizaram a cultura da transparência, com indícios de adesão à cultura do segredo. Constatou-se que os casos em que as justificativas de manutenção do sigilo expressas nas Decisões deixam margem a dúvidas quanto ao compromisso da Comissão com a transparência, revelando que a atuação da Comissão vai mais ao encontro das decisões dos órgãos públicos e uma resistência em modificá-las.

Finalmente, é importante destacar que as análises aqui realizadas não esgotam todas as possibilidades de extração dos documentos de Decisão gerados pela CMRI uma vez que as hipóteses de sigilo e de transparência foram apresentadas como interpretações e inferências da autora sobre os dados. Interpretações divergentes poderão ocorrer, com outros olhares para os mesmos documentos analisados nesta dissertação. Entretanto, reafirmamos que, como indicado na metodologia, a nossa análise buscou se pautar na confrontação entre os teores das Decisões e a legislação de acesso à informação vigente período em que os documentos – o corpus da pesquisa - foram produzidos.

6.1 Recomendações de pesquisa

Ao longo da pesquisa, muitas questões surgiram. Contudo, por fugirem ao escopo da temática da dissertação elas não puderam ser aprofundadas. Nesse sentido, vamos indicar algumas delas que poderão nutrir pesquisas futuras:

- A questão dos prazos: em que medida o tempo transcorrido entre a interposição de recurso e a Decisão da CMRI interfere no documento de Decisão final no que diz respeito à percepção do sigilo?
- Sobre os participantes das reuniões da CMRI no momento da Decisão: as representações regimentais da CMRI no momento das Decisões impactam no resultado das reavaliações dos recursos? Que órgão se fazem representar nessas reuniões?

- A CMRI diante da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais: quais os impactos da entrada em vigor da LGPD nas Decisões da CMRI no que diz respeito à proteção dos dados pessoais?
- A CMRI e a pandemia de covid19: qual o impacto da pandemia de covid 19 nas demandas de reavaliação de informações dirigidas ao Ministério da Saúde, à ANVISA, os órgãos mais em evidência em função da pandemia? Quais os órgãos/empresas/pessoas que mais solicitaram reavaliação de informações?
- A CMRI e a Comissão Nacional da Verdade (CNV): tendo em vista a atuação da CNV entre 2012 e 2014 é possível relacionar pedidos de reavaliação de informações dirigidos às Forças Armadas com os trabalhos da CNV?
- A CMRI e os serviços de arquivo dos órgãos públicos: em que medida os arquivistas ou outros profissionais responsáveis pelas informações produzidas e acumuladas pelos órgãos públicos são implicados/ouvidos pela CMRI para a tomada de decisão? É possível identificar isso nos documentos produzidos pela CMRI?

7 REFERÊNCIAS

AGUIAR, Leonardo Serra. Lei de Acesso à Informação e o desenvolvimento da cultura de transparência. 2018. Dissertação (Especialização em Gestão Pública) - Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Brasília 2018. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3367>>. Acesso em: 25 de dez. 2019.

ARAÚJO, Carlos Alberto Ávila. A ciência da informação como uma ciência social. In: **Ciência da informação**, v. 32, n. 3, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ci/v32n3/19020.pdf>>. Acesso em: 20 de abr. 2019.

ARTIGO 19. **Balanco de 1 ano da Lei de Acesso à Informação Pública**: o direito à informação no Brasil. São Paulo: Ed. Março, 2013.

ARTIGO 19. **Monitoramento da Lei de Acesso à informação pública em 2013**. São Paulo: Ed. Maio, 2014.

ARTIGO 19. **Monitoramento da Lei de Acesso à informação pública em 2014**. São Paulo: Ed. Maio, 2015.

ARTIGO 19. **Identidade Revelada**: Entraves na busca por informação pública no Brasil. São Paulo: Ed. Maio, 2018.

ARTIGO 19. **Os 5 anos da Lei de Acesso à Informação**: uma análise de casos de transparência São Paulo: Ed. Maio, 2017.

ARTIGO 19. **Os Limites do Sigilo e a Agenda da Transparência Pública no Brasil**. São Paulo: 2019.

ARTIGO 19. **8 Anos Lei de Acesso à Informação**: Transparência para superar a crise. São Paulo: Ed. Maio, 2020.

ARENDDT, Hannah. **As origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. **O estado (in) transparente**: limites do direito à informação socioambiental no Brasil. 2008. Dissertação (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável, Política e Gestão Ambiental) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <<http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/7323>>. Acesso em: 18 de out. 2019.

BARROS, Dirlene Santos. **A Lei Brasileira de Acesso à Informação**: Uma análise da sua construção, do contexto nacional ao contexto político oligárquico do estado do Maranhão (2009-2014). 2017. Dissertação (Doutorado em Ciência da Informação), Universidade de Brasília, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/24009>>. Acesso em: 06 de out. de 2021.

BASTOS, Aurélio Wander Chaves; ARAÚJO, Rosalina Corrêa de. A Legislação e a Política de Arquivos no Brasil, 1991. In: **Acervo Revista do Arquivo Nacional**: arquivo e cidadania. Rio de Janeiro, v. 5, nº 1, p. 19 – 33, 1991.

BATISTA, Carmem Lúcia. As dimensões da informação pública: transparência, acesso e comunicação. In: **Transinformação**, v. 22, n. 3, p. 225-231, 2010b. Disponível em:<<https://www.redalyc.org/pdf/3843/384334885003.pdf>>. Acesso em: 07 de jan. 2020.

BATISTA, C. L. **Informação pública**: entre o acesso e a apropriação social. 2010. 202f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010a. Disponível em:<www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27151/tde-05112010-110124/publico/2349823.pdf>. Acesso em: 15 de abr. 2019.

BATISTA, Carmem Lúcia. Informação pública: controle, segredo e direito de acesso. In: **Intexto**, n. 26, p. 204-222, 2012. Disponível em:<<http://www.seer.ufrgs.br/intexto/article/viewFile/19582/18927>>. Acesso em: 15 de abr. 2019.

BENTO, Guilherme Gonzaga. Segredo de Estado e o Direito fundamental à informação. In: **Revista Jurídica Democracia, Direito & Cidadania**, v. 5, n. 1, 2014. Disponível em:<<http://www.revistasdigitais.uniube.br/index.php/ddc/article/view/884>>. Acesso em: 25 de dez. 2019.

BLANCHET, Luiz Alberto; AZOIA, Viviane Taís. A transparência na administração pública, o combate à corrupção e os impactos no desenvolvimento. In: **Revista do Direito**, v. 1, n. 51, p. 157-175, 2017. Disponível em:<<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/8897>>. Acesso em: 03 de jan. 2020.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017.

BORKO, H. Information science: what is it?. In: **American documentation**, v. 19, n. 1, p. 3-5, 1968. Disponível em:<<https://www.marilia.unesp.br/Home/Instituicao/Docentes/EdbertoFerneda/k---artigo-01.pdf>>. Acesso em: 30 de abr. de 2019.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o estado**: curso no Collège de France (1989-92). São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Usos e significados do conceito comunicação pública. **Trabalho apresentado ao Núcleo de Pesquisa Relações Públicas e Comunicação Organizacional do VI Encontro dos**, 2006. Disponível em:<<http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/38942022201012711408495905478367291786.pdf>>. Acesso em: 07 de jan. 2020.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**, v. 2, p. 1-33, 2007. Disponível em:<<http://fasam.edu.br/wp-content/uploads/2016/07/Historia-da-Comunica%C3%A7%C3%A3o-P%C3%ABblica.pdf>>. Acesso em: 07 de abr. de 2019.

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

BRASIL. Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. **Diário Oficial República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 08 jan. 1991.

BRASIL. Decreto nº 2.910, de 29 de dezembro de 1998. Estabelece normas para a salvaguarda de documentos, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informação de natureza sigilosa, e dá outras providências. **Diário Oficial República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 dez. 1998.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 jan. 1999.

BRASIL. Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança das sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 dez. 2002.

BRASIL. Decreto nº 5.301, de 09 de dezembro de 2004. Regulamenta o disposto na Medida Provisória nº 228, de 9 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a ressalva prevista na parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição, e dá outras providências. **Diário Oficial República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 09 dez. 2004.

BRASIL. Lei nº 11.111, de 05 de maio de 2005. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências. **Diário Oficial República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 mai. 2005.

BRASIL. Lei nº 11.440 de 29 de dezembro de 2006. Institui o Regime Jurídico dos Servidores do Serviço Exterior Brasileiro, altera a Lei nº 8.829, de 22 de dezembro de 1993, que cria, no Serviço Exterior Brasileiro, as Carreiras de Oficial de Chancelaria e de Assistente de Chancelaria, altera a Lei nº 8.829, de 22 de dezembro de 1993; revoga as Leis nºs 7.501, de 27 de junho de 1986, 9.888, de 8 de dezembro de 1999, e 10.872, de 25 de maio de 2004, e dispositivos das Leis nºs 8.028, de 12 de abril de 1990, 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e 8.829, de 22 de dezembro de 1993; e dá outras providências. **Diário Oficial República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 dez. 2006.

BRASIL. Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 mai. 2009.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de

maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. **Diário Oficial República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012. Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento. **Diário Oficial República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 nov. 2012.

BRASIL. Resolução nº 1, de 21 de dezembro de 2012. Regimento Interno da Comissão Mista de Reavaliação de Informações. **Diário Oficial República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 dez. 2012.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 4 de 30 de novembro de 2012**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2012a.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 8 de 30 de novembro de 2012**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2012b.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 11 de 30 de novembro de 2012**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2012c.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 21 de 21 de dezembro de 2012**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2012d.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 30 de 21 de dezembro de 2012**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2012e.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 2 de 25 de janeiro de 2013**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2013a.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 3 de 25 de janeiro de 2013**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2013b.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 4 de 25 de janeiro de 2013**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2013c.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 16 de 25 de fevereiro de 2013**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2013d.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 28 de 27 de março de 2013**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2013e.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 32 de 27 de março de 2013**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2013f.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 54 de 24 de abril de 2013**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2013g.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 81 de 31 de julho de 2013**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2013h.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 159 de 30 de outubro de 2013**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2013i.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 195 de 27 de novembro de 2013**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2013j.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 200 de 18 de dezembro de 2013**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2013k.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 31 de 25 de fevereiro de 2014**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2014a.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 32 de 25 de fevereiro de 2014**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2014b.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 42 de 25 de fevereiro de 2014**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2014c.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 71 de 31 de março de 2014**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2014d.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 83 de 25 de abril de 2014**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2014e.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 88 de 25 de abril de 2014**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2014f.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 91 de 25 de abril de 2014**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2014g.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 95 de 29 de maio de 2014**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2014h.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 99 de 29 de maio de 2014**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2014i.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 140 de 30 de julho de 2014**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2014j.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 148 de 30 de julho de 2014**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2014k.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 195 de 05 de setembro de 2014**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2014l.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 225 de 29 de outubro de 2014**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2014m.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 268 de 17 de dezembro de 2014**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2014n.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 274 de 17 de dezembro de 2014**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2014o.

BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU). **Parecer nº 195 de fevereiro de 2014**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2014p.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 31 de 25 de fevereiro de 2015**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2015a.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 50 de 25 de fevereiro de 2015**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2015b.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 51 de 25 de fevereiro de 2015**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2015c.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 52 de 25 de fevereiro de 2015**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2015d.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 53 de 25 de fevereiro de 2015**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2015e.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 79 de 25 de fevereiro de 2015**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2015f.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 91 de 25 de fevereiro de 2015**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2015g.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 92 de 25 de fevereiro de 2015**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2015h.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 110 de 25 de março de 2015**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2015i.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 169 de 26 de junho de 2015**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2015j.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 171 de 26 de junho de 2015**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2015k.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 172 de 26 de junho de 2015**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2015l.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 212 de 11 de agosto de 2015**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2015m.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 355 de 11 de novembro de 2015**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2015n.

BRASIL. Súmula CMRI nº 01 de 28 de janeiro de 2015. **Diário Oficial República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2015o.

BRASIL. Súmula CMRI nº 02 de 28 de janeiro de 2015. **Diário Oficial República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2015p.

BRASIL. Súmula CMRI nº 03 de 28 de janeiro de 2015. **Diário Oficial República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2015q.

BRASIL. Súmula CMRI nº 04 de 28 de janeiro de 2015. **Diário Oficial República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2015r.

BRASIL. Súmula CMRI nº 05 de janeiro de 2015. **Diário Oficial República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2015s.

BRASIL. Súmula CMRI nº 06 de janeiro de 2015. **Diário Oficial República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2015t.

BRASIL. Súmula CMRI nº 07 de janeiro de 2015. **Diário Oficial República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2015u.

BRASIL. Súmula CMRI nº 08 de julho de 2018. **Diário Oficial República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2018v.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 02 de 22 de janeiro de 2016**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2016a.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 03 de 22 de janeiro de 2016**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2016b.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 04 de 22 de janeiro de 2016**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2016c.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 05 de 22 de janeiro de 2016**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2016d.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 06 de 22 de janeiro de 2016**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2016e.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 10 de 22 de janeiro de 2016**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2016f.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 44 de 24 de fevereiro de 2016**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2016g.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 66 de 24 de fevereiro de 2016**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2016h.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 154 de 02 de maio de 2016**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2016i.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 156 de 23 de agosto de 2016**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2016j.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 157 de 23 de agosto de 2016**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2016k.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 255 de 08 de setembro de 2016**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2016l.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 432 de 26 de outubro de 2016**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2016m.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 471 de 26 de outubro de 2016**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2016n.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 651 de 30 de novembro de 2016**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2016o.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 82 de 22 de fevereiro de 2017**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2017a.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 83 de 22 de fevereiro de 2017**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2017b.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 125 de 22 de fevereiro de 2017**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2017c.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 275 de 29 de maio de 2017**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2017d.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 369 de 25 de julho de 2017**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2017e.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 423 de 06 de setembro de 2017**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2017f.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 02 de 31 de janeiro de 2018**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2018a.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 26 de 31 de janeiro de 2018**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2018b.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 41 de 31 de janeiro de 2018**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2018c.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 65 de 28 de fevereiro de 2018**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2018d.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). **Decisão nº 220 de 25 de julho de 2018**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2018e.

CAMPO GRANDE. Decreto nº 13. 204, de 05 de julho de 2017. Regulamenta a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito do Poder Executivo, estabelecendo procedimentos e outras providências correlatas para garantir o direito de acesso à informação, conforme especificada. **Municipal, Campo Grande**, 05 jul. 2017.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, Vozes, 2008.

COSTA, João Roberto Vieira da, (Org.). A comunicação de interesse público. In: **Comunicação de interesse público: idéias que movem pessoas e fazem um mundo melhor**. 2006. p. 160-160.

CRESWELL, J. W. Understanding mixed methods research, (Chapter 1). **EriGim adresi**, 2006. Disponível em: <http://www.sagepub.com/upm-data/10981_Chapter_1.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2019.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre, RS: Artmed, 2010. 296 p.

CRONIN, P.; RYAN, F.; COUGHLAN, M. Undertaking a literature review: a step-by-step approach. **British journal of nursing**, v. 17, n. 1, p. 38-43, 2008. Disponível em:<https://www.researchgate.net/publication/5454130_Undertaking_a_literature_review_A_step-by-step_approach>. Acesso em: 11 set. 2020.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DALFOVO, Michael Samir; LANA, Rogério Adilson; SILVEIRA, Amélia. Métodos quantitativos e qualitativos: um resgate teórico. **Revista interdisciplinar científica aplicada**, v. 2, n. 3, p. 1-13, 2008. Disponível em:<<http://rica.unibes.com.br/index.php/rica/article/view/243/234>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

DAMATTA, Roberto. **Sumário Executivo: Pesquisa diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro**, dez., 2011. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/acesso-a-informacao/sumario-executivo-pesquisa-diagnostico-sobre-valores-conhecimento-e-cultura-de-acesso-a-informacao-publica-no-poder-executivo-federal-brasileiro-2013-coordenacao-professor-phd-roberto-damatta>>. Acesso em: 01 set. 2020.

DE LA RUE, Letícia Almeida. A lei de acesso à informação no Poder Legislativo Brasileiro dentro do contexto da sociedade informacional: perspectivas para a democracia, Santa Maria: **Universidade Federal de Santa Maria - UFSM**, 2013. Disponível

em:<<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=ac450d10e166657e>>. Acesso em: 12 de abr. de 2019.

DIEHL, Astor Antonio. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

DUARTE, Jorge. Comunicação pública. **São Paulo: Atlas**, p. 47-58, 2007. Disponível em:<<http://www.jforni.jor.br/forni/files/ComP%C3%BAblicaJDuartevf.pdf>>. Acesso em: 04 de abr. de 2019.

DUCHEIN, M. **Les obstacles à l'accès, à l'utilisation et au transfert de l'information contenue dans les archives: une étude RAMP**. Paris: Unesco, 1983.

EIRÃO, Thiago Gomes; SILVA, Terezinha Elisabeth da; CAVALCANTE, Raphael da Silva. Lei de acesso à informação (LAI): investigação da transparência nos três Poderes. **E-Legis-Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, 2014. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/17580>>. Acesso em: 12 de abr. de 2019.

ESCOBAR, Juliana Lúcia. A Internet e a Democratização da Informação: proposta para um estudo de caso. In: **Trabalho apresentado ao NP**, nº 8, 2005. Disponível em:<https://www.researchgate.net/profile/Juliana_Lucia_Escobar/publication/242705424_A_Internet_e_a_Democratizacao_da_Informacao_-_proposta_para_um_estudo_de_caso_1/links/56fba10b08aef6d10d916272.pdf>. Acesso em: 31 de dez. 2019.

FERREIRA, Nilda Teves. **Cidadania: uma questão para a educação**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

FERREIRA, Emanuelle Geórgia Amaral; SANTOS, Elisete Sousa; MACHADO, Miriam Novaes. Políticas de informação no Brasil: A Lei de Acesso à Informação em foco. **Múltiplos Olhares em Ciência da Informação**, v. 2, n. 1, 2013. Disponível em: <<http://portaldeperiodicos.eci.ufmg.br/index.php/moci/article/view/1616>>. Acesso em: 29 de abr. de 2019.

FROHMANN, B. O caráter social, material e público da informação. In: FUJITA, M.; MARTELETO, R.; LARA, M. (Org.). **A dimensão epistemológica da ciência da informação e suas interfaces técnicas, políticas e institucionais nos processos de produção, acesso e disseminação da informação**. São Paulo: Cultura Acadêmica; Marília: Fundepe, 2008, p. 19-34. Disponível em:<<http://hdl.handle.net/123456789/829>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

GALVÃO, Maria Cristiane Barbosa. O levantamento bibliográfico e a pesquisa científica. In: **Fundamentos de epidemiologia**. 2ed. A, v. 398, p. 1-377, 2010. Disponível em:<http://www2.eerp.usp.br/nepien/DisponibilizarArquivos/Levantamento_bibliografico_CristianeGalv.pdf>. Acesso em: 13 set. de 2020.

GERALDES, Elen; REIS, Lígia Maria. Da cultura da opacidade à cultura da transparência: apontamentos sobre a lei de acesso à informação pública. In: **Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**, 35, 2012. Fortaleza. Anais eletrônicos. Intercom: São Paulo, 2012.

Disponível em: < <http://www.intercom.org.br/sis/2012/resumos/R7-2167-1.pdf> >. Acesso em: 10 de abr. de 2019.

GERALDES, Elen; SOUSA, Janara. As dimensões comunicacionais da Lei de Acesso à Informação Pública. In: **Anais do XXXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação–Manaus, AM.** 2013. Disponível em:<<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2013/resumos/R8-1502-1.pdf>>. Acesso em: 12 de abr. 2019.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n3/a04v35n3.pdf>>. Acesso em: 05 de jul. de 2019.

GOMES, Wilson. Por que a Comunicação é tão importante quanto se pensa em democracia?. In: MENDONÇA, R. F. e CUNHA, E. **Introdução à Teoria Democrática**: conceitos, histórias, instituições e questões transversais. Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2018.

GUAZINA, Liziane Soares. **Quando cultura política e subcultura profissional andam de mãos dadas**: a desconfiança na política em tempos de escândalos. In: **Novos Questionamentos em Mídia e Política**. Florianópolis, Insular, 2015. Disponível em:<http://compos.org.br/encontro2014/anais/Docs/GT05_COMUNICACAO_E_POLITICA/guazinaxxiicompos_2175.pdf >. Acesso em: 26 abr 2019.

HASWANI, Mariângela Furlan. **Comunicação Pública**: base e abrangências. Editora Saraiva, 2013.

HOTT, Daniela Francescutti Martins. O Acesso aos Documentos Sigilosos: um estudo das comissões permanentes de avaliação e de acesso nos arquivos brasileiros. 2005. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

HOTT, Daniela Francescutti Martins; RODRIGUES, Georgete Medleg. O acesso aos arquivos sigilosos no Brasil: do acesso restrito à instância recursal. In: **Encontro nacional de pesquisa em ciência da informação**, 2017, Marília: UNESP; ANCIB, 2017. Disponível em: <<http://enancib.marilia.unesp.br/index.php/xviiienancib/ENANCIB/paper/viewFile/429/806>>. Acesso em: 01 de fev. 2019.

JARDIM, José Maria. Informação governamental: acesso e sigilo no Brasil. In: **Páginas a&b: arquivos e bibliotecas**, n. 3, p. 7-18, 1999a.

JARDIM, José Maria et al. O acesso à informação arquivística no Brasil: problemas de acessibilidade e disseminação. In: **Mesa Redonda Nacional de Arquivos**, 1999b.

JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Editora Da Universidade Federal Fluminense, 1999c.

JARDIM, José Maria. A Lei de Acesso à Informação pública: dimensões político-informacionais. In: **Anais do XIII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação – ENANCIB**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012. Disponível em: <<http://www.eventosecongressos.com.br/metodo/enancib2012/arearestrita/pdfs/19384.pdf>>. Acesso em: 12 de mai. de 2019.

KRIPKA, Rosana Maria Luvezute; SCHELLER, Morgana; BONOTTO, Danusa Lara. Pesquisa documental: considerações sobre conceitos e características na pesquisa qualitativa. **Atas CIAIQ2015**, v. 2, 2015. Disponível em: <<https://proceedings.ciaiq.org/index.php/ciaiq2015/article/view/252>>. Acesso em: 30 maio 2019.

LAFER, Celso. Diplomacia e transparência: o arquivo do Itamarati, 1991. In: **Acervo Revista do Arquivo Nacional**: arquivo e cidadania. Rio de Janeiro, v. 5, nº 1, p. 35 -43, 1991.

LEÃO, Lourdes Meireles. **Metodologia do estudo e pesquisa**: facilitando a vida dos estudantes, professores e pesquisadores. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2016.

MARTINS, Paula Ligia. **Acesso à informação**: um direito fundamental e instrumental, 2011.

MATOS, Heloiza Helena Gomes de. Comunicação política e comunicação pública. In: **Organicom**, v. 3, n. 4, p. 58-73, 2006. Disponível em:<<http://www.periodicos.usp.br/organicom/article/view/138911> >. Acesso em: 02 de dez. 2019.

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. In: **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 4, p. 610-629, 2018. Disponível em:<https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122018000400610&script=sci_arttext&tlng=pt>. Acesso em: 07 de nov. 2019.

MOISÉS, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 23, n. 66, 2008. Disponível em:<<https://www.redalyc.org/html/107/10706602/>>. Acesso em: 6 jun 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal de Direitos Humanos**. Paris, 1948.

QUEIROZ, L. R.S. Pesquisa quantitativa e pesquisa qualitativa: Perspectivas para o campo da etnomusicologia. In: **Claves**, n. 2, 2006. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufpb.br/index.php/claves/article/view/2719>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

RAMPAZZO, L. **Metodologia científica**: para alunos dos cursos de graduação e pós-graduação. 3. ed. São Paulo: Loyola. p.141, 2005.

RODRIGUES, José Honório. Acessibilidade do público aos documentos. Sigilo e reserva, 1991. In: **Acervo Revista do Arquivo Nacional**: arquivo e cidadania. Rio de Janeiro, v. 5, nº 1, p. 7-18, 1991.

RODRIGUES, Georgete Medleg. **O acesso aos arquivos sigilosos**: um estudo comparado entre o Brasil e a França. 2011. Disponível em: <<http://repositorios.questoesemrede.uff.br/repositorios/handle/123456789/1694>>. Acesso em: 25 de dez. 2019.

RODRIGUES, Georgete Medleg. Legislação de acesso aos arquivos no Brasil: um terreno de disputas políticas pela memória e pela história. **Acervo**, v. 24, n. 1, p. 257-286, 2011. Disponível em: <<http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/383>>. Acesso em: 25 de dez. 2019.

RODRIGUES, Georgete Medleg. Indicadores de “transparência ativa” em instituições públicas: análise dos portais de universidades públicas federais " Active transparency" indicators in public institutions. In: **Liinc em Revista**, v. 9, n. 2, 2013. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/liinc/article/view/3474>>. Acesso em: 18 de dez. 2019.

RODRIGUES, João Gaspar. Publicidade, transparência e abertura na administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, v. 266, p. 89-123, 2014. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/32142/0>>. Acesso em: 15 de mai. de 2019.

LIMA, Cássia Helena Pereira et al. Do sigilo à transparência: avaliação do primeiro ano da lei de acesso à informação em uma autarquia federal. In: **X Congresso Nacional de Excelência em Gestão**. 2014. Disponível em: <http://www.inovarse.org/sites/default/files/T14_0168_4.pdf>. Acesso em: 27 de dez. 2019.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez editora, 2 ed. 2017.

SINGH, Kular. **Quantitative social research methods**. Sage, 2007.

SOUZA, Joaquim Adelson Cabral de. Cultura do Segredo: a corrupção na administração pública. **De jure: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, v. 14, n. 24, 2018. Disponível em: <<https://aplicacao.mppmg.mp.br/xmlui/handle/123456789/1251>>. Acesso em: 06 de mai. de 2019.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Caminhos da transparência**. Campinas: Unicamp, p. 11, 2002.

WEICHERT, Marlon Alberto. Acesso a arquivos sigilosos no Brasil. In: **Revista Cejil**: Debates sobre los derechos humanos y el sistema interamericano, año III, nº 4, dez. 2008.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2009.

ZÉMOR, Pierre. Como anda a comunicação pública?. In: **Revista do Serviço Público**, v. 60, n. 2, p. 189-195, 2009. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/21>>. Acesso em: 31 de dez. 2019.