

REVISTA EUROLATINOAMERICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 7 | N. 2 | JULIO/DICIEMBRE 2020 | ISSN 2362-583X
SANTA FE | ARGENTINA | PERIODICIDAD SEMESTRAL

Revista oficial de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo
formada por las siguientes instituciones:



RED DOCENTE
EUROLATINOAMERICANA
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



Convencionalidade e direito de acesso à informação: estudo de caso de requerimento sobre cumprimento de sentença internacional no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-Sic)

*Conventionality and right of access to information: case study
of requirement on supervision onf international judgment
in the Brazilian Electronic System of the
Citizen Information Service (e-Sic)*

CAMILA DE AZEVEDO ANTUNES ^{1, *}

¹ Universidade Federal do Paraná (Curitiba, Brasil)

camila.azevedoantunes@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-1657-9948>

FELIPE KLEIN GUSSOLI ^{1, **}

¹ Universidade Federal do Paraná (Curitiba, Brasil)

gussoli@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-2585-6548>

Recibido el/Received: 30.08.2020 / August 30th, 2020

Aprobado el/Approved: 29.11.2020 / November 29th, 2020

Como citar este artículo | *How to cite this article:* ANTUNES, Camila de Azevedo; GUSSOLI, Felipe Klein Convencionalidade e direito de acesso à informação: estudo de caso de requerimento sobre cumprimento de sentença internacional no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-Sic). **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 7, n. 2, p. 333-346, jul./dic. 2020. DOI 10.14409/redoeda.v7i2.9535.

* Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Paraná (Curitiba-PR, Brasil), Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Curitiba-PR, Brasil). Pós-graduanda em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Advogada em Curitiba-PR. E-mail: gussoli@hotmail.com.

** Doutorando em Direito pela Universidade Federal do Paraná (Curitiba-PR, Brasil). Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Pesquisador membro do Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano - NUPED, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Membro associado da Red Iberoamericana Juvenil de Derecho Administrativo (RIJDA). Assessor Editorial da A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional (Área de Direito/CAPEs). Professor na graduação e pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Coordenador Adjunto e professor do Curso de Especialização em Direito Administrativo do Instituto Romeu Felipe Bacellar. Membro da Comissão de Infraestrutura e Desenvolvimento Sustentável da OAB/PR. Advogado em Curitiba-PR. Email: gussoli@hotmail.com



RESUMO:

A Constituição Federal brasileira de 1988 acompanha uma tendência mundial do pós 2ª Guerra Mundial de valorização e proteção dos direitos fundamentais do cidadão. Neste contexto, o artigo busca analisar o direito humano de acesso à informação pública, tanto constitucionalmente quanto no cenário internacional, por meio da prevista na Convenção Americana de Direitos Humanos e Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. Investiga também o direito no ordenamento jurídico brasileiro e como se desenvolve o seu cumprimento. O método escolhido foi o indutivo, pois parte da análise de pedido de requerimento de informações acerca do caso Garibaldi vs. Brasil apresentado perante o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-Sic). O estudo conclui que o sistema jurídico brasileiro apresente avanços, como a promulgação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), mas que há necessidade de aperfeiçoamento para alcançar a plena efetivação daquele direito para alcançar a cidadania à luz da convencionalidade.

Palavras-chave: direitos humanos; acesso à informação pública; controle de convencionalidade; sistema eletrônico do serviço de informação ao cidadão (e-Sic); Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

ABSTRACT:

The Brazilian Federal Constitution of 1988 follows a world trend after the 2nd World War of valuing and protecting the fundamental rights of the citizen. In this context, the article seeks to analyze the human right of access to public information, both constitutionally and internationally, through the provisions of the American Convention on Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights. It also investigates the law in the Brazilian legal system and how compliance is developed. The method chosen was inductive, as part of the analysis of the request for information request about the Garibaldi vs. Brazil presented before the Electronic System of the Citizen Information Service (e-Sic). The study concludes that the Brazilian legal system presents advances, such as the enactment of the Access to Information Law (Law No. 12,527 / 2011), but that there is a need for improvement to achieve the full realization of that right to achieve citizenship in the light of conventionality.

Keywords: human rights; access to public information; conventionality control; electronic system of the citizen information service (e-Sic); American Convention on Human Rights.

SUMÁRIO:

1. Introdução; **2.** O direito de acesso à informação nas convenções internacionais de direitos humanos - Convenção Americana sobre Direitos Humanos e Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos; **3.** Convenções incorporadas no Direito brasileiro e a legislação infraconstitucional; **4.** O (des)cumprimento do direito humano de acesso informação pelo Estado brasileiro: análise de caso; **5.** Considerações finais; **6.** Referências.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 demarca, no âmbito jurídico, um processo de democratização do Estado brasileiro, refletindo uma tendência regional de ruptura com regimes autoritários, a fim de garantir a consolidação e proteção das garantias fundamentais. Nessa linha, em um Estado Social Democrático de Direito os direitos fundamentais são imprescindíveis, seja pela posição que ocupam no ordenamento jurídico, seja pelas imposições que exercem na atuação estatal.¹

Este movimento representa uma tendência em um cenário pós 2ª Guerra Mundial, no qual houve uma proliferação de tratados internacionais de direitos humanos, a

¹ NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do Estado de Direito**. São Paulo: Almedina, 2006, p. 209.



fim de contribuir para a construção de um sistema internacional de proteção desses direitos.²

Principalmente a partir da década de 80 do século XX inúmeros tratados internacionais de direitos humanos foram recepcionados pelo Brasil, a exemplo do Pacto de São José da Costa Rica, internalizado pelo Brasil em 1992, por meio do Decreto nº 678. Na sequência, no ano de 2002, foi editado o Decreto Executivo nº 4.463, no qual se firmou o reconhecimento da inequívoca competência jurisdicional e consultiva do Brasil a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH).

Dentre os direitos fundamentais e humanos reconhecidos está o direito de acesso à informação, previsto no art. 5º, XXXIII da Constituição Federal no ordenamento jurídico brasileiro. Este direito representa uma ferramenta essencial para a construção da cidadania.³ Diante da consolidação de sistemas democráticos nos países da América Latina a participação de seus cidadãos e cidadãs em assuntos de interesse público é essencial. Este ativismo cidadão é justamente um dos ideais que subjazem à Convenção Americana sobre Direitos Humanos e à Carta Democrática Interamericana.⁴

Seguindo a tendência de consolidar os direitos humanos, especificamente o direito de acesso à informação objeto deste ensaio, os ordenamentos jurídicos propiciam mecanismos para sua implementação. Este direito também representa uma ferramenta particularmente útil para o exercício bem informado dos direitos civis e políticos, bem como dos direitos econômicos, sociais e culturais. Como um instrumento para a realização de outros direitos humanos o acesso à informação permite conhecer quais direitos existem e como defendê-los.⁵

O objetivo central do presente artigo é investigar, a partir de um caso concreto de requerimento de acesso à informação no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-Sic), como o direito de acesso à informação é regulamentado no Brasil e se ele é efetivamente respeitado pelo Estado. Para tanto foi selecionado um pedido de acesso à informação sobre cumprimento de sentença internacional da Corte IDH no caso *Garibaldi vs. Brasil*.

² SANTANO, Ana Claudia. Direitos Sociais e Desenvolvimento: Uma abordagem do ativismo judicial na Corte Interamericana de Direitos Humanos. Curitiba: **Revista de Direito Administrativo & Constitucional – A&C**, Belo Horizonte, ano 19, n. 77, jul./set. 2019. p. 274.

³ Oswaldo Peregrina Rodrigues afirma que a cidadania está umbilicalmente ligada ao exercício da democracia, sendo um direito assegurado, protegido e garantido a toda e qualquer pessoa humana, sem qualquer distinção, aferindo-se a transformação ou aprimoramento de sua interpretação no transcurso das normas jurídicas constitucionais, credencia o cidadão a atuar na vida efetiva do Estado. Cf. RODRIGUES, Oswaldo Peregrina. Cidadania é Direito. São Paulo: **Revista da Faculdade de Direito da Universidade São Judas Tadeu**. São Paulo, n. 2, jul./dez. 2014. p. 49.

⁴ MARINO, Catalina Botero. **O Direito de Acesso à Informação no Marco Jurídico Interamericano**. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. s.l, 2. ed, 2011, p. 8.

⁵ *Idem*, p. 11.



2. O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NAS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS – CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS E PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS

O direito de acesso à informação representa um direito humano e fundamental de todos os cidadãos, corolário da liberdade de pensamento e de expressão. É um direito necessário para a consolidação, funcionamento e a preservação dos sistemas democráticos.⁶ No Brasil, possui *status* constitucional, nos termos do inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal, que garante a todos “o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse, ou de interesse coletivo (...)”.⁷ Este comando normativo é reiterado pela Constituição no inciso II do § 3º do artigo 37⁸ e no § 2º do artigo 216.⁹

No plano internacional é reconhecido como um direito humano. O artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos determina que todos têm direito à liberdade de pensamento e de expressão, compreendendo a liberdade de buscar, receber e difundir informações.¹⁰ Sobre o assunto, a Corte IDH reconheceu o direito de acesso a informações oficiais no caso relacionadas a projeto de industrialização florestal ao Sr. Marcel Claude Reyes, com base na referida norma do artigo 13.¹¹

O caso *Claude Reyes vs. Chile* representa uma mudança de paradigma envolvendo o direito de acesso à informação no Sistema Interamericano, pois quando Marcel Claude Reyes se deparou com uma resposta parcial do Estado, ineficaz de responder aos seus questionamentos acerca de um projeto de desflorestamento que ocorreria no país, e após não obter êxito perante dos tribunais do Chile, recorreu ao procedimento

⁶ DÍAZ, Ivonne. LIANI, Milena. PERLINGEIRO, Ricardo. Princípios sobre o direito de acesso à informação oficial na América Latina. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 3, n. 2, mai./ago. 2016. p. 147.

⁷ Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Art. 5º. 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.

⁸ Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Art. 37. § 3º 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;

⁹ Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Art 216. § 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

¹⁰ CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS. Art. 13. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.

¹¹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso *Claude Reyes e outros vs. Chile*. Sentença de setembro de 2006. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=332>. Acesso em 18 jul.2020.



da Corte IDH, a fim de alcançar a devida transparência e acesso à informação pública. Com a sentença proferida em 2006 a Corte IDH reconheceu que o direito de acesso à informação pública é um direito humano, protegido por tratados de direitos humanos que obrigam os países a respeitá-lo.¹²

A sentença do caso foi fundamentada no art. 13, art. 1º (obrigação de respeitar os direitos), art. 2º (dever de adotar disposições de direito interno), art. 8º (garantias judiciais, extensíveis a processos administrativos), art. 23 (direitos políticos) e art. 25 (proteção judicial) todos da Convenção Americana Sobre Direitos Humanos (CADH).

Desde então, houve uma mudança jurisprudencial no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a fim de garantir a promoção deste direito humano. O Chile se tornou um dos países de referência em políticas de acesso à informação, por ser um dos pioneiros na promulgação da Lei de Transparência (Lei nº 20.285/09) e a criação do Conselho para a Transparência em 2009.¹³

Posteriormente a este caso, no ano de 2010, foi publicada a Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação Pública,¹⁴ ratificada pela Assembleia Geral da OEA, juntamente com um guia para sua implementação, com o intuito de estabelecer diretrizes mínimas sobre o tema, além de incorporar a jurisprudência adotada pela Corte IDH.

O direito e garantia de acesso às informações também está previsto no art. 19.2 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDSCP).¹⁵ O pacto do sistema onusiano impõe aos respectivos Estados a obrigação de proteger e garantir os direitos nele previstos, a todas as pessoas sujeitas à sua jurisdição.

O Comitê dos Direitos Humanos monitora o cumprimento das obrigações impostas pelo PIDSCP, e busca evitar que os Estados apresentem informações genéricas em seus relatórios acerca da garantia dos direitos humanos. De modo que o Comitê permite conhecer o exato regime do direito de acesso à informação na legislação e na prática. Também averigua as normas que prevejam certas restrições ou outras condições que afetem o exercício desse direito nos casos concretos.¹⁶

¹² CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Claude Reyes e outros vs. Chile. Sentença de setembro de 2006. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=332>. Acesso em 18 jul. 2020.

¹³ MARINO, Catalina Botero. **O Direito de Acesso à Informação no Marco Jurídico Interamericano**. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. 2 ed. s.l, 2011, p. 9.

¹⁴ LEI MODELO INTERAMERICANA SOBRE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA. Disponível em: <https://www.right2info.org/resources/publications/instruments-and-standards/americas_model-int-am-law-on-ati-portuguese>. Acesso em: 20 jul. 2020.

¹⁵ PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS. Art. 19. 2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha.

¹⁶ COMPILAÇÃO DE INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS. Provedoria dos Direitos Humanos e Justiça. Timor Leste, 1. ed., 2011. Disponível em: <<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>>. Acesso em 19 jul. 2020.



Diante da relevância do direito de acesso à informação, a Comissão Jurídica Interamericana aprovou a Declaração de Princípios sobre o Direito de Acesso à Informação. O documento contém 13 princípios que regem este direito, destacando principalmente seu *status* de direito humano a ser respeitado por todos os órgãos públicos, entre eles o Legislativo, Executivo e Judiciário, e reafirmando a essencialidade do direito para o avanço do conhecimento da atuação estatal e do entendimento entre os povos.¹⁷

Portanto, é inegável a importância do efetivo cumprimento do direito de acesso à informação em uma sociedade democrática, cabendo aos Estados adotar legislação apropriada que propicie os meios necessários para sua implementação.¹⁸ A Administração Pública, aliás, está diretamente vinculada aos direitos humanos previstos em tratados internacionais de direitos humanos incorporados.¹⁹ Isto reflete diretamente na transparência do Poder Público, intrinsecamente ligada ao Estado Democrático de Direito, pois a retenção ou ocultação de informações podem representar características de um regime ditatorial e sem legitimidade de atuação.²⁰

3. CONVENÇÕES INCORPORADAS NO DIREITO BRASILEIRO E A LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

Diante da regulamentação do direito de acesso à informação no âmbito internacional, conforme exposto acima, neste tópico o direito será analisado pelo prisma do ordenamento jurídico brasileiro, através das Convenções incorporadas pelo Brasil, bem como da regulamentação pela legislação infraconstitucional.

Inicialmente, há de se destacar a hierarquia dos tratados adotada por este trabalho. Ainda que haja controvérsia sobre hierarquia dos tratados no Direito brasileiro, este trabalho adota a tese da hierarquia supraconstitucional relativa. Relativa, pois a solução hierarquizante para resolver de conflitos normativos não é absoluta. No paradigma da convencionalidade, a hierarquia cede ao critério *pro persona* e às interpretações jurisprudenciais internacionais e nacionais vinculantes aos Poderes de Estado.²¹

¹⁷ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão, 2000. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.Convencao.Libertade.de.Expressao.htm>>. Acesso em: 18 jul 2020.

¹⁸ DÍAZ, Ivonne. LIANI, Milena. PERLINGEIRO, Ricardo. Princípios sobre o direito de acesso à informação oficial na América Latina. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 3, n. 2, mai./ago. 2016. p. 147.

¹⁹ Para uma análise abrangente acerca dos impactos da convencionalidade no Direito Administrativo, cf. GUSSOLI, Felipe Klein. Releitura do regime jurídico-administrativo e a teoria do melhor direito: impactos da convencionalidade no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **Opinião Jurídica**, Fortaleza, 2019. Ahead of print. DOI: < 10.12662/2447-6641oj.v0i0.p%25p.0>. Disponível em: < <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/2843>>.

²⁰ PERLINGEIRO, Ribeiro. A codificação do direito à informação na América Latina. **Revista A&C Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, abr./jun. 2014. p. 213.

²¹ Cf. GUSSOLI, Felipe Klein. Hierarquia supraconstitucional relativa dos tratados internacionais de direitos humanos. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 6, n. 3, 2019.



A hierarquia supraconstitucional relativa fundamenta-se na interpretação dos seguintes dispositivos constitucionais: artigo 4º, I; artigo 5º, §§ 1º, 2º e 3º; artigo 102, III, “b”; artigo 105, III, “a”.²² Como o Brasil assumiu a primazia dos direitos humanos e afirmou em sua Constituição que o catálogo de direitos fundamentais não exclui as normas de tratados internacionais, ao fazê-lo deu privilégio aos tratados inclusive frente a normas constitucionais que limitem o exercício dos direitos humanos.

Como lembra Romeu Felipe Bacellar Filho, “após a ratificação, o tratado é promulgado por decreto do Presidente da República e publicado no Diário Oficial da União, integrando-se ao ordenamento jurídico infraconstitucional e passando a ter aplicabilidade e executoriedade internas.”²³ Assim, tanto a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), como Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDSCP) foram devidamente recepcionadas pelo ordenamento jurídico brasileiro, conforme o Decreto nº 678 de 1992 e o Decreto nº 592, que internalizaram as referidas Convenções no ordenamento brasileiro.

Ou seja, após a conclusão do procedimento de recepção dos tratados internacionais o Estado brasileiro passou a estar submetido às normas e princípios estabelecidos pelas convenções internacionais e deve garantir os instrumentos necessários para seu fiel cumprimento.

Em consonância com o regramento constitucional e convencional citados, o direito de acesso à informação no Brasil está regulamentado pela legislação infraconstitucional, especificamente pela Lei nº 12.527, promulgada em 18 de novembro de 2011. A lei é regulamentada no âmbito federal pelo Decreto nº 7.724 de novembro de 2012. O direito não é, porém, exercido de modo irrestrito. No sistema jurídico brasileiro não há um direito absoluto, e com o direito de acesso à informação não é diferente.²⁴ O cons-

²² Constituição da República Federativa do Brasil (1988). “Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: II - prevalência dos direitos humanos”.

“Art. 5º (...) § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.”

“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida: b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal.”

“Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça: III - julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida: a) contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência.”

²³ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Tratados - integração regional: Mercosul - perspectivas e desenvolvimento*. In: MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana et al. (coord.). **Fuentes del derecho administrativo: tratados internacionales, contratos, como regla de derecho, jurisprudencia, doctrina y precedente administrativo**. Buenos Aires: RAP, 2010, p. 122.

²⁴ MARTINS, Ricardo Marcondes. *Direito fundamental de acesso à informação*. **Revista A&C Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, abr./jun. 2014. p. 128.



tituinte originário elencou a primeira hipótese de restrição no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal, o qual determina que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações “ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. Todavia, o conceito de “imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” não foi trazido pela Constituição Federal de 1988, de modo que representa hipótese genérica e ampla. O constituinte deixou a encargo do legislador a regulamentação desta hipótese de restrição. Assim, o artigo 23 da Lei nº 12.527/2011 busca reduzir a indeterminação deste conceito, elencando em seus incisos os casos em que são considerados imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado.²⁵ Além disto, a lei estabelece uma classificação das informações em três categorias - ultrassecreta, secreta ou reservada – as quais possuem diferentes prazos máximos de restrições ao seu acesso.²⁶ A segunda hipótese de restrição ao acesso a informações públicas está ligada ao direito constitucional de privacidade,²⁷ regulamentado pelo legislados no artigo 31 da Lei nº 12.527/2011.²⁸

Essas hipóteses evidenciam o fato de que o acesso a informações públicas não representa um direito absoluto. Mas seja como for, a regra geral é a da publicidade, sendo o sigilo da informação sempre uma exceção, como determina o inciso I do artigo 3º da Lei nº 12.527.²⁹

Importante destacar também que o direito de acesso à informação regulamentado pela referida lei é muito mais amplo que o direito geral de acesso a arquivos e

²⁵ Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam: I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional; II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais; III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população; IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País; V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas; VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional; VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

²⁶ Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada.

§ 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no caput, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes: I - ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos; II - secreta: 15 (quinze) anos; e III - reservada: 5 (cinco) anos.

²⁷ Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Art. 5º. X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação.

²⁸ Art. 31. 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.

²⁹ Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - Observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;



documentos públicos decorrentes de processo administrativo. Se o direito de acesso à informação é garantido genericamente a todos os cidadãos, não resta dúvidas quanto à necessidade de seu absoluto respeito em favor de quem for diretamente interessado pela informação *pública*.³⁰

O legislador conceituou informação no inciso I do artigo 4º da lei como “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”. Assim, informação representa os dados disponíveis nos órgãos administrativos, especialmente em algum documento, físico ou eletrônico, que está em posse da Administração no momento em que o pedido é solicitado. De forma que se exclui do direito de acesso dados de que a Administração *Pública não dispõe*.³¹

Tendo em vista que a Lei nº 12.527/2011 regula um direito fundamental e humano, todas as pessoas, brasileiras ou estrangeiras, são titulares do direito de acesso à informação pública. E embora seja polêmica a questão da titularidade de direitos humanos por pessoas jurídicas, tem-se que toda vez que a informação implica algum dado de interesse de pessoa natural as pessoas jurídicas de direito privado também têm o direito de acesso à informação pública.³²

4. O (DES)CUMPRIMENTO DO DIREITO HUMANO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PELO ESTADO BRASILEIRO: ANÁLISE DO CASO GARIBALDI VS. BRASIL

A fim de verificar o cumprimento do direito de acesso à informação e o próprio cumprimento de sentenças internacionais pelo Estado brasileiro, no decorrer de pesquisa sobre o caso Garibaldi vs. Brasil³³ foram realizados dois pedidos de acesso à informação por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-Sic).³⁴ O e-Sic permite que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação, acompanhe seu andamento e prazos, e receba a resposta da solicitação realizada para órgãos e entidades do Executivo Federal.

³⁰ VALIM, Rafael. El derecho fundamental de acceso a la información pública en el Derecho brasileño. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 3, n. 1, jan./abr. 2016. p. 174.

³¹ MARTINS, Ricardo Marcondes. Direito fundamental de acesso à informação. **Revista A&C Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, abr./jun. 2014. p. 133.

³² Sobre o assunto, cf. SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 224.

³³ No Caso Garibaldi vs. Brasil o Estado brasileiro foi condenado por violações a direitos humanos pela não responsabilização dos envolvidos no assassinato de Sétimo Garibaldi, trabalhador rural morto no ano de 1998, durante uma desocupação extrajudicial violenta de um acampamento do MST. Apesar das investigações, nenhum responsável foi denunciado e o caso terminou arquivado no âmbito interno. Cf. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. “Caso Garibaldi vs. Brasil”. Sentença de 23 de setembro de 2009. Série C, n. 203.

³⁴ Sistema disponível através do sítio: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx>.



Os pedidos analisados neste estudo, gratuitos segundo a legislação, foram realizados no marco de pesquisa de Projeto financiado pelo CNPq e intitulado “Impacto das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos na Administração Pública brasileira: uma análise de casos”³⁵

O primeiro pedido foi enviado ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos na data de 12 de dezembro de 2018.³⁶ Questionou-se no pedido a competência do Ministério para cumprimento da sentença; quais medidas foram adotadas para o efetivo cumprimento da sentença e para viabilizar a conclusão da investigação dos responsáveis pela morte de Sétimo Graibaldi dentro de um prazo razoável e, também, qual o andamento processual após o ano de 2012 até o momento atual, tendo em vista que a última atualização pela Corte IDH acerca do cumprimento da sentença foi feita anos atrás, em 2012. As perguntas dirigidas com base na Lei de Acesso à Informação forma:

- I) A Advocacia Geral da União é o órgão responsável pelo cumprimento da sentença internacional do Caso Garibaldi? Em caso negativo, qual o órgão a Administração Federal ou Estadual responsável?;
- II) Quais medidas foram, até o momento, efetivadas pelo(s) órgão(s) para obrigar o ente federado/Estado a cumprir o item da decisão corresponde a “conduzir eficazmente e dentro de um prazo razoável a investigação acerca da morte de Sétimo, para identificar e principalmente, julgar e sancionar os autores do crime”?;
- III) Qual o período médio de demora de resposta dos órgãos brasileiros à Corte Interamericana de Direitos Humanos?;
- IV) A respeito da indenização dos familiares de Sétimo. Por que não foram apresentados os cálculos de juros dos valores? E, qual órgão da administração brasileira foi responsável pelo pagamento? Ainda, há algum documento que comprove o efetivo pagamento, além do relatório de supervisão de cumprimento de sentença de 2012?
- V) Desde 2012, qual foi o andamento processual a respeito da investigação criminal da morte de Sétimo Garibaldi?

Este pedido inicial foi respondido na data de 27 de dezembro de 2018, esclarecendo que a competência do dito Ministério é, tão-somente, contribuir para a construção dos documentos que têm a finalidade de relatar aos órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos as ações do Estado brasileiro para o cumprimento de decisões da Comissão e da Corte IDH, conforme o Decreto nº 9.112/2017.³⁷

³⁵ Chamada MCTI/CNPQ nº 01/2016 – UNIVERSAL.

³⁶ PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO. Protocolado sob o nº 00700001257201829. Disponível em: <<https://esic.cgu.gov.br/sistema/Pedido/ConsultaPedido.aspx>>. Acesso em 25 jul. 2020.

³⁷ Art. 3º. Ao Gabinete compete: XIV - Elaborar relatórios sobre o cumprimento dos compromissos decorrentes de assinatura de tratados, convenções e acordos internacionais de direitos humanos pelo Estado brasileiro, tais como os referentes a petições e casos em trâmite nos sistemas internacionais de direitos humanos.



Quanto ao requisito acerca do pagamento das indenizações à família de Sétimo Garibaldi, o Ministério respondeu que o Estado brasileiro realizou o pagamento integral das indenizações em 15 de março de 2011 (conforme Decreto Presidencial nº 7.307 de 22 de setembro de 2010). O pagamento, segundo a resposta enviada, foi complementado com o pagamento de juros de mora sobre a quantia devida, correspondente aos juros bancários de mora no Brasil (Ofício nº 380/2011).³⁸

O pagamento, segundo o ofício de resposta ao pedido de acesso à informação, foi realizado pela Secretaria de Gestão de Política em Direitos Humanos da Presidência da República e do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio de transferência bancária, realizados diretamente às vítimas mencionadas na sentença. Essas informações complementares foram obtidas através dos anexos enviados na resposta ao pedido de acesso à informação.

Quanto aos demais questionamentos enviados no primeiro pedido de acesso à informação, a resposta genérica obtida foi que o restante das informações era de competência do Ministério de Relações Exteriores, sendo necessário solicitar explicações ao referido órgão.

Seguindo a orientação traçada pelo Ministério requisitado, foi realizado o segundo pedido de acesso à informação na pesquisa, dirigido ao Ministério das Relações Exteriores no dia 20 de junho de 2019. Neste segundo pedido as perguntas mencionadas acima foram repetidas, indagando principalmente quais medidas foram tomadas até o momento para obrigar o ente federado Estado do Paraná (local dos fatos) a cumprir as determinações da sentença da Corte IDH.

A resposta ao pedido de acesso à informação foi enviada na data de 18 de julho de 2019, e todos os pedidos foram *negados* com fundamento do art. 36 da Lei nº 12.527/2011. Consta no ofício de resposta: “O tratamento de informação sigilosa resultante de tratados, acordos ou atos internacionais atenderá às normas e recomendações constantes desses instrumentos”.

Em suma, o Ministério negou acesso às informações pelo fundamento de que os questionamentos eram referentes ao procedimento em trâmite na Corte IDH, cujos relatórios finais ainda não foram publicados. A resposta enviada pelo Ministério se fundamentou no fato de que no âmbito da Corte IDH a negativa de informações tem levado supostamente em conta três elementos:

(i) os documentos internos da Corte IDH são tratados por esse órgão como sigilosos, inclusive aqueles trocados entre Estados e petionários – tratamento baseado em interpretação do disposto no Artigo 20 do Regulamento da Corte IDH, relativo às atas das

³⁸ Segundo consta no Ofício nº 380/2011: “Informamos por meio deste que, em 17 de novembro de 2011, a Secretaria de Gestão de Política dos Direitos Humanos realizou o devido pagamento de juros de mora das indenizações à família da vítima”.



reuniões de trabalho; (ii) a Corte IDH preserva o direito das vítimas de manterem seus nomes reservados, caso esse interesse tenha sido manifestado e justificado, e pode ocultar o nome de testemunhas e peritos caso considere prudente; e (iii) os relatórios de admissibilidade e de mérito são documentos confidenciais até que a Comissão os divulgue.³⁹

A resposta representa uma aplicação genérica da restrição de acesso à informação pública. Pior: não se enquadra nas hipóteses de sigilo previstas na Lei de Acesso à Informação, pois as vítimas são conhecidas na sentença e a condenação é pública. Ademais, ainda que os relatórios da Corte IDH ainda não estivessem publicados, seria o caso ao menos de resposta parcial, tendo em vista que foram enviadas perguntas que poderiam ter sido respondidas a contento, como por exemplo “Qual o período médio de demora de resposta dos órgãos brasileiros à Corte IDH?”⁴⁰

Diante disto, é possível notar que as normas legais não são respeitadas pela União Federal, ainda que a regra que emana do direito humano de acesso à informação seja a transparência. Isto é, os pedidos de acesso não podem ser rejeitados arbitrariamente, como aconteceu no caso em tela mediante utilização de respostas e fundamentos genéricos, como fez o Estado brasileiro.

Sendo assim, ainda que o retorno enviado pelo Ministério requisitado tenha sido rápido, dentro do prazo de um mês, a resposta não se mostrou adequada às determinações da Lei nº 12.527/2011, a Constituição Federal e às Convenções Internacionais, pois evidentemente incompletas e não fundamentadas. Disso só se poderia extrair que o Estado brasileiro além de não cumprir o direito humano de acesso à informação, também não cumpre as condenações internacionais a que sujeito.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proteção aos direitos humanos é um dos valores mais essenciais para a sociedade e de maior relevância para o Direito Internacional. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 representa a preocupação do Estado em garantir a proteção aos direitos fundamentais e humanos, refletindo uma tendência mundial, na qual a pessoa humana passa a ser o centro das relações jurídicas.

É inegável a importância do direito fundamental e humano de acesso à informação pública no cenário internacional, pois conforme demonstrado, mas sem o intuito de esgotar o tema, há diversas previsões normativas que garantem aquele direito.

Contudo, para que o acesso à informação cumpra efetivamente seu papel, sendo um elemento essencial a democracia, é necessário que os Estados além de recepcionarem as Convenções Internacionais, tenham uma legislação nacional compatível com as

³⁹ Trecho da resposta enviada no protocolo nº 09200000619201951.

⁴⁰ PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO. Protocolado sob o nº 09200000619201951. Disponível em: <<https://esic.cgu.gov.br/sistema/Pedido/ConsultaPedido.aspx>>. Acesso em 25 jul. 2020.



normas internacionais, bem como apresentem as ferramentas necessárias para que o cidadão exerça este direito.

O Governo brasileiro apresenta como ferramenta o do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-Sic). Mas conforme se extrai do caso sob estudo, embora o e-Sic apresente respostas rápidas aos cidadãos, não cumpre com o dever de informar plenamente os questionamentos dirigidos ao Estado. As respostas ou são incompletas, ou não atendem a regra geral de transparência, fundamentando-se em hipótese de sigilo que é ilegal. Na pior das hipóteses, há um amálgama dessas duas situações de inconveniência, inconstitucionalidade e ilegalidade.

Em que pese o progresso representado pela promulgação da Lei nº 12.527/2011, na realidade brasileira ainda persiste a cultura do sigilo, manifestada por conceitos abstratos e fundamentações genéricas que dão espaço para arbitrariedades e negativas antijurídicas.

Ainda que o presente trabalho aborde o estudo apenas do Caso Garibaldi vs. Brasil, a solução dada para uma das condenações que o Brasil sofreu, representada pela negativa de resposta, mostra o atraso no cumprimento das sentenças internacionais e no cumprimento do próprio direito fundamental e humano de acesso à informação.

6. REFERÊNCIAS

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Tratados - integração regional: Mercosul - perspectivas e desenvolvimento. In: MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana et al. (coord.). **Fuentes del derecho administrativo: tratados internacionales, contratos, como regla de derecho, jurisprudencia, doctrina y precedente administrativo**. Buenos Aires: RAP, 2010.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Relatório Especial para la Libertad de Expresión. Washington, D.C., 2007. Disponível em: <<http://cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>>.

COMPILAÇÃO DE INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS. **Provedoria dos Direitos Humanos e Justiça**. Timor Leste, 1. ed., 2011. Disponível em: <<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-P-DHJTimor-Leste-portugues.pdf>>. Acesso em 19 jul 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. “**Caso Claude Reyes e outros vs. Chile**”. Sentença de setembro de 2006. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=332>. Acesso em 18 jul.2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. “**Caso Garibaldi vs. Brasil**”. Sentença de 23 de setembro de 2009. Série C, n. 203.



DÍAZ, Ivonne. LIANI, Milena. PERLINGEIRO, Ricardo. Princípios sobre o direito de acesso à informação oficial na América Latina. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 143-197, mai./ago. 2016.

EMMANOUILIDIS, Bruna. MAAS, Rosana Helena. **O Direito de Acesso à Informação no Sistema Interamericano de Direitos Humanos**. Seminário Nacional: Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. Santa Cruz do Sul: Unisc, 2017.

GUSSOLI, Felipe Klein. Hierarquia supraconstitucional relativa dos tratados internacionais de direitos humanos. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 6, n. 3, 2019.

GUSSOLI, Felipe Klein. Releitura do regime jurídico-administrativo e a teoria do melhor direito: impactos da convencionalidade no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **Opinião Jurídica**, Fortaleza, 2019. Ahead of print. DOI: < 10.12662/2447-6641oj.v0i0.p%25p.0>. Disponível em: <<https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/2843>>

MARINO, Catalina Botero. **O Direito de Acesso à Informação no Marco Jurídico Interamericano**. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. s.l. 2. ed, 2011. Disponível em:<<https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/docs/publicaciones/20140519%20%20PORT%20Unesco%20%20EI%20Derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion%20a%20Edicion%20adjusted.pdf>>. Acesso em 25 jul. 2020.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Direito fundamental de acesso à informação. **Revista A&C Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 127-146, abr./jun. 2014.

NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do Estado de Direito**. São Paulo: Almedina, 2006, p. 209.

PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO. Protocolado sob o nº 00700001257201829. Disponível em: <<https://esic.cgu.gov.br/sistema/Pedido/ConsultaPedido.aspx>>. Acesso em 25 jul. 2020.

PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO. Protocolado sob o nº 09200000619201951. Disponível em: <<https://esic.cgu.gov.br/sistema/Pedido/ConsultaPedido.aspx>>. Acesso em 25 jul. 2020.

PERLINGEIRO, Ribeiro. A codificação do direito à informação na América Latina. **Revista A&C Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 209-227. abr./jun. 2014.

RODRIGUES, Oswaldo Peregrina. Cidadania é Direito. São Paulo: **Revista da Faculdade de Direito da Universidade São Judas Tadeu**. São Paulo, n. 2, p. 40-52, jul./dez. 2014.

SANTANO, Ana Claudia. Direitos Sociais e Desenvolvimento: Uma abordagem do ativismo judicial na Corte Interamericana de Direitos Humanos. Curitiba: **Revista de Direito Administrativo & Constitucional – A&C**, Belo Horizonte, ano 19, n. 77, p. 273-300, jul./set. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, p. 224, 2012.

VALIM, Rafael. El derecho fundamental de acceso a la información pública en el Derecho brasileño. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 169-181, jan./abr. 2016.