

# DEZ ANOS DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

## LIMITES, PERSPECTIVAS E DESAFIOS

**Coordenadora/Organizadora:**  
Elen Geraldes

**Organização:**  
Alessandra Durante  
Dirlene Barros  
Gabriela Kaya  
Georgete Medleg  
Gisele Pimenta  
Helen Lopes  
Karoline Marques  
Katia Belisário  
Luma Poletti  
Mônica Tenaglia  
Paulo Victor Melo  
Rafaela Caetano  
Ricardo Belinski  
Ruth Reis

# DEZ ANOS DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

## Limites, perspectivas e desafios

Elen Geraldles – Alessandra Durante – Dirlene Barros – Gabriela Kaya –  
Georgete Medleg – Gisele Pimenta – Helen Lopes – Karoline Marques –  
Katia Belisário – Luma Poletti – Mônica Tenaglia – Paulo Victor Melo –  
Rafaela Caetano – Ricardo Belinski – Ruth Reis  
(Organização)

1ª Edição

São Paulo

2022



**INTERCOM**

# As decisões sobre recursos submetidos à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (2012-2018)<sup>1</sup>

---

*Erika Cruz da Silva Tinôco<sup>2</sup>*  
*Georgete Medleg Rodrigues<sup>3</sup>*  
*Rodrigo Rabello<sup>4</sup>*

A Lei de acesso à informação (LAI) tornou obrigatória a disponibilização de informações públicas para os Três Poderes, nos níveis federal, distrital, estadual e municipal. Parte-se do princípio de que o acesso à informação pública é um direito de todo cidadão. Mesmo que a cultura da transparência tenha como premissa a máxima divulgação de informações de caráter público, existem também restrições de acesso àquelas consideradas imprescindíveis à segurança do Estado e da própria sociedade, sendo classificadas como informações de caráter sigiloso.

No caso brasileiro, 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” (HOTT; RODRIGUES, 2017, p. 5). 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. Tendo em vista o seu papel recursal, as comissões, em princípio, devem cumprir uma função essencial quanto ao equilíbrio entre a garantia do direito de acesso e as restrições legais, uma vez que é de sua responsabilidade arbitrar sobre os casos de negativas de acesso.

A Comissão objeto desta pesquisa é a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), criada pela Lei nº 12.527, em 18 de novembro de 2011 e implementada em 2012 (BRASIL, 2011). Instância semelhante havia sido cria-

---

1. Este texto apresenta parte dos resultados de uma dissertação de mestrado (TINÔCO, 2021). Um resumo expandido contendo alguns dos dados foi publicado nos anais do Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação (ENANCIB) em 2021 (TINÔCO; RODRIGUES; RABELLO, 2021).

2. Mestre em Ciência da Informação pela Universidade de Brasília (UnB)

3. Professora associada da Faculdade de Ciências da Informação da Universidade de Brasília (UnB)

4. Professor adjunto da Faculdade de Ciências da Informação da Universidade de Brasília (UnB)

da em 2004, por meio do Decreto nº 5.301, de 09 de dezembro, e instituída no âmbito da Casa Civil da Presidência da República sob a denominação de Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas (CAAIS). A CMRI tem como finalidade realizar a análise de recursos interpostos em razão da negativa de acesso às informações<sup>5</sup>. Ela é responsável também pelo tratamento, classificação e desclassificação e é composta por dez membros<sup>6</sup>, porém essa composição sofreu mudanças<sup>7</sup> após a extinção de alguns ministérios no novo cenário político do país. De todo modo, convém destacar que sua composição não contempla nenhum representante da sociedade civil.

O presente trabalho parte do pressuposto de 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<sup>8</sup>.

Assim, realizamos uma breve apresentação da CMRI, desde sua criação, a sua atuação nos primeiros sete anos de vigência da LAI; o corpus da pesquisa não se limita apenas à legislação relacionada ao acesso à informação, mas compreende também os documentos de Decisão produzidos pela CMRI. Nesse sentido, a análise destaca o quantitativo de recursos interpostos à Comissão; os respectivos órgãos/entidades e os solicitantes e o teor das decisões tomadas (2012 - 2018).

A análise documental utiliza a técnica de análise de conteúdo de Bardin (1977), buscando evidenciar se os indicadores em uma determinada mensagem/

---

5. 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 a 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. Caso a negativa persista, poderá ser interposto um recurso à CMRI.

6. Representados, de acordo com o Decreto nº 7.724 de 2012, pela Casa Civil da Presidência da República; 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.

7. Recentemente, no Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019, foi estabelecida a sua nova composição, mas é importante ressaltar que a composição indicada é a referente àquela vigente no período analisado nesta pesquisa.

8. A revisão de literatura realizada por Tinôco (2021) demonstrou que são poucos os estudos que tratam especificamente das Comissões de Acesso/Avaliação de documentos sigilosos.

conteúdo permitem inferir sobre outra realidade que não está diretamente expressa na mensagem. Sendo assim, busca-se não só interpretar os dados apresentados nas decisões da CMRI, como também inferir se existe, nessas decisões, algum tensionamento entre a cultura do segredo e a da transparência.

A CMRI disponibiliza em site oficial<sup>9</sup> todos os documentos gerados como fruto de suas reuniões. As decisões tomadas pela Comissão durante as reuniões são registradas em documentos específicos que, em Arquivologia, denominam-se “espécie documental”. No caso em exame, documentos chamados de “Decisão” e “Atas” de reuniões<sup>10</sup>.

Para o presente estudo, optou-se por analisar os documentos de “Decisão” em vez das “Atas”, tendo em vista que os primeiros são documentos de síntese, registrando tanto a decisão final da CMRI, como também dados importantes para a pesquisa, tais 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 desprovimento. Nas atas das reuniões, as informações são suprimidas e é indicada apenas a decisão final da Comissão e o Número Único de Protocolo (NUP<sup>11</sup>), gerado no momento do registro do pedido de acesso à informação.

## **Atuação da Comissão Mista de Reavaliação de Informações e as suas Decisões (2012 - 2018)**

A CMRI, última instância recursal administrativa disponível para o cidadão, é responsável, segundo a LAI e o Decreto nº 7.724/2012, pelo tratamento,

---

9. Ver: <http://www.acessoainformacao.gov.br>.

10. Além das atas de reuniões e das decisões, o plenário da CMRI também pode emitir súmulas e resoluções, conforme definido no Artigo 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 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 (BRASIL, 2012b).

11. O Número Único de Protocolo (NUP) consiste em um número atribuído ao documento, avulso ou no processo, no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública federal, direta, autárquica e fundacional, assim como indicado pela portaria interministerial nº 11, de 26 de junho de 2019.

classificação e desclassificação de informações. A Comissão arca 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). Além dessas competências, a CMRI é responsável por definir orientações normativas para complementar possíveis lacunas na aplicação da legislação relacionada ao acesso à informação. As competências da CMRI estão detalhadas na Resolução nº 1, de 21 de dezembro de 2012, que aprova o seu Regimento Interno.

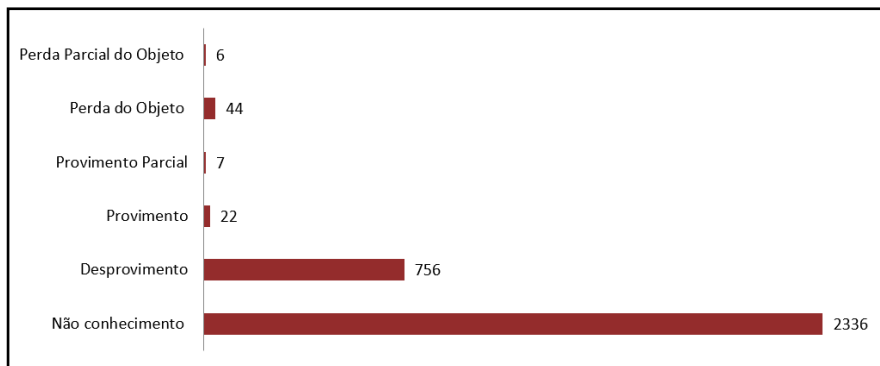
A CMRI teve um protagonismo significativo na sua área de competência, comparando-se, por exemplo, com sua antecessora, a CAAIS, que, de acordo com Rodrigues (2011), realizou apenas uma única reunião durante o período do seu funcionamento, em outubro de 2005; já a CMRI realizou 12 reuniões<sup>12</sup>. Apenas em 2012 é que ocorreu a menor incidência de reuniões, com apenas três, totalizando, no período de 2012 até 2018, 75 reuniões e 2.532 documentos de decisão encontrados.

É importante destacar que, quando a solicitação de acesso à informação é negada, é dever da instância informar ao requerente o inteiro teor da decisão, indicando também as razões para a recusa do acesso (ARAÚJO, 2012). Levando em consideração a atuação da CMRI no período analisado, a Figura 1 apresenta a quantidade de processos para cada deliberação da CMRI.

---

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

**Figura 1 - Teor da Decisão (2012 – 2018)<sup>13</sup>**



Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

O termo “não conhecimento” é utilizado quando o pedido realizado é considerado improcedente ou quando não atende aos requisitos de admissibilidade estabelecidos pela LAI; o teor “desprovimento” é a resposta apresentada quando a requisição do cidadão não pode ser deferida; o teor “provimento” refere-se às decisões em que o cidadão tem o seu pedido atendido; o “provimento parcial” indica que, dentre as informações solicitadas, o solicitante pode acessar uma parte que não está classificada com grau de 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, considerando-se, portanto, que não existe justificativa para a análise do recurso<sup>14</sup>; identificaram-se, também, casos em que o termo foi relacionado à perda da informação solicitada, no sentido literal<sup>15</sup>.

13. Em atualização aos dados indicados no Resumo Expandido “A Comissão Mista de Reavaliação de Informações: um balanço de sua atuação entre 2012 e 2018”, publicado nos anais do Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação (ENANCIB) em 2021 (TINÓCO; RODRIGUES; RABELLO, 2021).

14. Conforme as disposições do art. 52 da Lei nº 9.784/1999 e do art. 75 do Decreto nº 7.724/2012.

15. Um exemplo desse ocorrido é a Decisão nº 190/2015, onde a CMRI indica o “não conhecimento” de parte do recurso, reconhece a declaração de inexistência da informação, porém declara a perda de objeto da parcela remanescente tendo em vista a entrega da informação ao cidadão. A CMRI indica ao órgão demandado a necessidade da busca de providências quanto à eventual perda dos documentos requisitados que, no momento, foram indicados como inexistentes, mas de que é pertinente a sua recuperação.

É possível notar que a maior parte dos documentos analisados recebeu o teor “não conhecimento”, mais precisamente 2.336 pedidos; o teor “desprovisamento” foi o segundo com mais incidência, totalizando 756 pedidos.

Em 2012, os únicos teores encontrados foram o “desprovisamento” e o “não conhecimento”; no caso do primeiro, foram identificadas 59 decisões, equivalendo a 91% do total de deliberações no ano; já no caso do teor “não conhecimento” foram encontradas apenas 6 (seis) decisões. Já em 2013, 85% das decisões foram desprovidas, dentre as quais apenas 14% receberam o teor “não conhecimento” e ocorreu um único provimento. Em 2014, a maior parte dos documentos recebeu o teor “não conhecimento”, equivalente a 177 documentos, cerca de 65% do total; já na categoria “desprovisamento” foram identificados 90 documentos, representando 33%; apenas 6 (seis) foram providos; para 1 (uma) decisão foi alegada perda do objeto. Em 2015, assim como no ano anterior, ocorreu grande incidência de “não conhecimento” com cerca de 68% dos pedidos, porcentagem equivalente a 281 decisões. No total, 119 decisões receberam o teor “desprovisamento”; ocorreu perda de objeto de recurso em 10 (dez) documentos, sendo que 2 (duas) decisões receberam o teor “provimento” e 1 (uma) recebeu o teor “provimento parcial”.

Em 2016 houve grande incidência do teor “não conhecimento”, equivalente a 83% do total de pedidos realizados no ano; cerca de 13% das decisões receberam o teor “desprovisamento” e ocorreram 18 decisões com perda de objeto, 3 (três) provimentos e 2 (dois) provimentos parciais. Já 2017 apresentou grande parte das decisões como “não conhecimento”, equivalendo a 1.031; apenas 96 decisões foram desprovidas, 13 foram indicadas com perda de objeto de recurso, e 6 (seis) foram providas; também ocorreu de 2 (duas) decisões serem providas parcialmente e apenas 1 (uma) decisão teve como justificativa a perda parcial. E, por fim, em 2018, cerca de 61% das decisões receberam como resposta o “não conhecimento” do pedido, 35% das informações foram desprovidas, 5 (cinco) documentos alegaram perda parcial de objeto de recurso e em apenas 2 (duas) indicou-se perda de objeto; ocorreram, ademais, 4 (quatro) provimentos e 2 (dois) provimentos parciais.



Como indicado anteriormente, somente no ano de 2012 ocorreu a menor incidência, com apenas três reuniões da CMRI; com isso, pode-se observar o quão ativa a CMRI se tornou no período analisado nessa pesquisa (2012-2018). Uma possível explicação para a quantidade de reuniões da CMRI em 2012 é o período de adaptação, tanto dos órgãos/entidades, como dos cidadãos, uma vez que ela só passou a vigorar naquele ano. É possível identificar que em 2012 houve a menor quantidade de decisões, conseqüentemente também foi o ano com menor incidência de pedidos de reavaliação dirigidas à CMRI, como consta no Quadro 1.

### **Quadro 1 – Número de decisões da CMRI versus Número Único de Protocolo (NUP)**

<b>Ano</b>	<b>Total de Documentos de Decisão Encontrados na CMRI</b>	<b>Documentos de Decisão não Encontrados</b>	<b>Total de NUPs</b>
2012	54	-	65
2013	200	-	200
2014	274	-	274
2015	413	Nº 151/2015	413
2016	708	Nº 92/2016, Nº 96/2016 e Nº304/2016	708
2017	562	Nº 401/2017, Nº 490/2017 e Nº 506/2017	1206
2018	321	Nº 024/2018 e Nº 188/2018	382

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Ao todo, 9 (nove) documentos de decisões não foram encontrados; no ano de 2015 foi perdido 1 (um) documento; em 2016 e 2017 não foram encontrados 3 (três), respectivamente; e, por fim, o ano de 2018 contou com 2 (dois) docu-

mentos não recuperados<sup>16</sup>. Assim, os documentos de decisão disponibilizados totalizaram 2.532, embora a CMRI tenha recebido mais pedidos de reavaliação e gerado, ao todo, 2.541 documentos de decisão. Considerando o período analisado, no Quadro 1 é possível observar que o ano de 2017 liderou a quantidade de solicitações, representando cerca de 37% do valor total de pedidos, sendo seguido por 2016 com 22%, 2015 com 13%, 2018 com 12%, 2014 com 8%, 2013 com 6% e 2012 com 2%. O Quadro 1 apresenta a quantidade de NUPs; ao todo foram analisados 3.171 NUPs; isso ocorre porque em um mesmo documento de decisão podem ser analisados mais de um protocolo.

Foram identificadas 13 Decisões<sup>17</sup> em que vários pedidos de reavaliação são unidos em um mesmo documento de decisão; isso ocorre quando esses processos possuem a mesma deliberação, mesmo solicitante e tratam do mesmo assunto – como, por exemplo, a decisão nº 01/2012, onde, nesse mesmo documento, são respondidos 12 recursos diferentes, realizados pela mesma pessoa, no caso, sobre: “Avistamento de OVINIs” –; porém pode acontecer que um mesmo documento apresente solicitações para mais de um órgão/entidade, como é o caso de todas as Decisões listadas, a despeito das de nº 01/2012 e nº 472/2017.

Foi possível notar, também, que alguns documentos não apresentavam o NUP no cabeçalho; 77 documentos foram identificados com essa característica e, por isso, o total de processos analisados, com e sem NUP, é de 3.248. Esses documentos 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; 78% correspondem a “Decisão sobre revisão de ofício de informações classificadas<sup>18</sup>”; as “Decisões de ofício de informações classificadas<sup>19</sup>” equivalem a 10%; já as “Decisões sobre prorrogação de

---

16. Notou-se que entre as Decisões apresentadas no site oficial para recuperação das decisões, algumas não possuíam o documento disponível para download, não sendo, portanto, passíveis de análise. Não se sabe ao certo o motivo dessa indisponibilidade.

17. Decisão nº 001/2012, as Decisões nº 391, 423, 449,472,473, 475/2017 e as Decisões nº 046, 097, 131, 158, 183 212/2018.

18. Tratam sobre a revisão de informações classificadas como ultrassecretas ou secretas.

19. Tratam de decisões sobre a classificação de informações em grau de sigilo.

informação classificada<sup>20</sup> representam 12%. Tais documentos foram encontrados apenas nos anos de 2017 e de 2018, sendo que cerca de 74% representam o ano de 2017 e 26%, o ano de 2018.

É importante destacar que uma das competências da CMRI é justamente manter o grau de sigilo, assim como indicado no Decreto nº 7.724/2012<sup>21</sup>; cabe a essa Comissão realizar a revisão de classificação perante solicitação, mas, também, decidir pela manutenção do nível de sigilo imposto pelo produtor da informação. A prorrogação do grau de sigilo dos documentos igualmente compete a esta Comissão, como indicado no Art. 47, inciso IV do Decreto nº 7.724/2012; 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” (BRASIL, 2012a, p. 11). Foi possível identificar, durante a análise das decisões, que alguns documentos tratavam de solicitações de pessoa física ou jurídica a respeito de desclassificação de documentos, como é o caso, por exemplo, das decisões nº 154/2016, nº 156/2016 e nº 157/2016.

O órgão/entidade que mais recebeu pedidos de reavaliação foi o Banco do Brasil (BB). Porém, quando analisado o quantitativo em cada ano separadamente, o BB liderou a quantidade de solicitações, somente nos anos 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 pedidos; e, por fim, no ano de 2018 o Ministério da Fazenda (MF) desponta com 31 pedidos. Outro aspecto a ser destacado é o fato de que, em 2012, o órgão mais requisitado foi o Comando da Aeronáutica (Comaer), com 24 pedidos de reavaliação de informações. Uma das hipóteses para isso pode ser o fato de que, um ano antes, em 2011, foi criada a Comissão Nacional da Verdade, que pode ter solicitado documentos via LAI.

---

20. Objetivam decidir acerca da prorrogação do sigilo de informações classificadas como ultrassecretas.

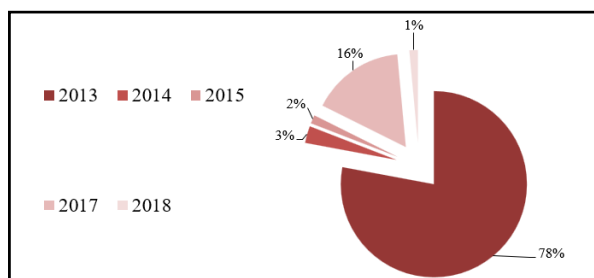
21. No Art. 47, inciso I – é “[...] rever, de ofício ou mediante provocação, a classificação de informação no grau ultrassecreto ou secreto ou sua reavaliação, no máximo a cada quatro anos” (BRASIL, 2012a).

Considerando o total de pedidos – 3.171 – gerados durante os sete anos analisados, é possível identificar que apenas 2% dos solicitantes mantiveram a identidade em sigilo, ao tarjar o nome no documento de forma digital ou manuscrita. Portanto, mais de 95% se identificaram no ato de solicitação de acesso à informação, atendendo às seguintes determinações do Artigo 12 do Decreto nº 7.724 quanto às informações sobre o demandante que devem constar no pedido:

[...] 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, 2012a).

Em 2013 foi identificada uma grande quantidade de solicitantes que mantiveram o sigilo sobre sua identidade, representando 78% dos 68 documentos analisados; observou-se que os nomes dos solicitantes no campo destinado nos documentos de decisão encontravam-se tarjados ou riscados de forma a ocultar o nome utilizado no momento da solicitação de acesso à informação; 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 que muitos documentos aparentavam ter sido digitalizados e disponibilizados no site.

**Figura 2 - Solicitantes não informados em cada ano analisado (2012-2018)**



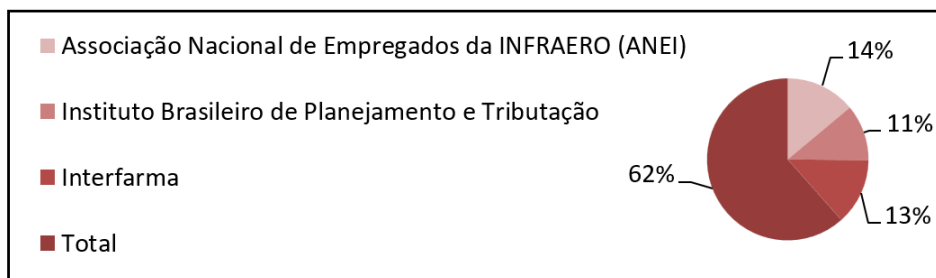
Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Na Figura 2 é apresentada a relação de documentos em que o campo solicitante foi tarjado em preto, a fim de ocultar o nome no pedido. Ao todo, 68 decisões apresentaram essa característica, porém, além disso, foram identificadas decisões em que o solicitante indicou apenas as iniciais de seu nome, como aparece na decisão nº 185/2013, o que, de certa forma, impossibilita o reconhecimento, dificultando saber se a solicitação foi realizada por pessoa física ou jurídica. No total foram identificados 78 documentos com essa característica, sendo que no ano de 2018 ocorreu maior incidência da mencionada dubiedade, somando 77 solicitações; a outra decisão similar ocorreu em 2013.

É possível concluir que, de um total de 3.248 decisões, em 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 – sendo 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 os fins desta pesquisa, quando o campo “solicitante” no documento está preenchido com o nome do cidadão, empresa ou órgão/entidade, tal detalhamento facilita a identificação e diferenciação dos dados referentes à solicitação realizada por pessoa física ou jurídica, bem como a identificação e a distinção sobre quais órgãos também realizaram pedidos.

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 esse dado não é exato, 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.

**Figura 3 – Solicitações realizadas por empresas ou órgão/entidade (2012 – 2018)**



Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Faz-se necessário destacar os órgãos/entidades/empresas que mais realizaram pedidos de reavaliação de informações no período analisado e tal informação é apresentada na Figura 3. De modo complementar, reafirma-se que, dentre os 181 pedidos, foi possível identificar que cerca de 38% foram realizados pelas três empresas/órgãos/entidades apresentados na Figura 3.

Equivalem-se, portanto, 41 pedidos realizados pela Associação Nacional de Empregados da Infraero (ANEI), fazendo com que ela liderasse a quantidade de pedidos. No entanto, esse órgão/entidade só realizou tais pedidos em 2016, com 32 solicitações, em que ocorreu, em sua maior parte, o não conhecimento, salvo 3 (três) desprovimentos 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 e somente 5 (cinco) documentos não tiveram esse destino. Já no caso da empresa Interfarma, foram encontrados 39 pedidos, todos em 2013, para o Ministério da Saúde, sendo que todos os pedidos realizados foram desprovidos. Ao se realizar a leitura do documento, nota-se que da decisão nº 93/2013 até a decisão nº 131/2013 trata-se do mesmo pedido, em que a Interfarma solicita informações consideradas estratégicas que, de acordo com as instâncias, podem comprometer a estratégia e o projeto de desenvolvimento tecnológico.

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. As primeiras instâncias negaram o pedido, alegando a proteção a 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 de alguém; tais informações foram indicadas nas decisões nº 140/2014 até a decisão 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 que foram, respectivamente, desprovidas; porém em 2015 ao todo foram realizados 16 pedidos, dos quais 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 encaminhado ao Ministério da Fazenda (MF), solicitando que a Receita Federal atualizasse uma planilha com estatísticas a respeito de estudos tributários e aduaneiros, uma vez que o documento encontrava-se desatualizado; o último ano de inserção dos dados foi 2013; no caso, o segundo pedido consistiu em uma atualização na própria planilha onde o requerente solicitou a mudança de determinadas colunas 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; já em relação à segunda solicitação do pedido, a CMRI negou o provimento.

Ainda no campo “solicitante”, destaca-se a Associação Direitos Humanos em Rede, também conhecida como Conectas Direitos Humanos<sup>22</sup>; trata-se de uma

---

22. Ver: <https://www.conectas.org/>

Organização Não Governamental (ONG) criada em 2001 com a iniciativa de profissionais, acadêmicos e ativistas; o objetivo principal é proteger, efetivar e ampliar os Direitos Humanos, combatendo as desigualdades no Sul Global. Durante o período analisado, a Conectas Direitos Humanos realizou 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, em 2017, com a decisão nº 215/2017, que recebeu o teor “desprovimento”.

Outro destaque a respeito do campo “solicitante” ocorre na decisão nº 94/2018, onde o requerente foi a Artigo 19<sup>23</sup>, 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 19 da Declaração Universal de Direitos Humanos (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 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<sup>24</sup> para 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 Sul<sup>25</sup>. Em maio de 2018, 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

---

23. Assim como indicado no site oficial da organização. Ver: <https://artigo19.org/>

24. De acordo com site oficial da Artigo 19, dentre os temas trabalhados incluem-se a proteção de defensores de direitos humanos e comunicadores; o combate às violações ao direito de protesto; a defesa das liberdades de imprensa, artística e de ensino e do direito da população à informação; a elaboração e a implementação de marcos legais em processos participativos e democráticos, como a da Lei de Acesso à Informação; o Marco Civil da Internet e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

25. As ações da organização 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.



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.

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 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). Desse modo, pode-se afirmar que essas situações demonstram resquícios de uma “cultura do segredo” que, aparentemente, 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”. 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 por essa Comissão; foi possível notar que muitas decisões, em vários anos analisados, eram direcionadas ao mesmo tempo para múltiplos pedidos de acesso à informação e uma das tendências observadas é de que a deliberação costumava ser “não conhecimento” ou “desprovisionamento”.

Exemplos desses casos foram indicados anteriormente, como os dados extraídos a respeito de órgãos/entidades/empresas. Trata-se do caso da Interfarma, que realizou 39 pedidos com a mesma solicitação, sendo que todos os pedidos receberam o teor “desprovisionamento”. Uma das hipóteses para a quan-

tidade 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, até o momento, indicar o tempo transcorrido entre a autuação e a decisão. O outro exemplo é o do cidadão que realizou 676 pedidos de acesso à informação; nesse caso, a resposta indicada foi o “não conhecimento” do recurso, tendo em vista o argumento de que se tratava de um exercício abusivo do uso do direito de acesso à informação.

É possível indicar, também, que nem sempre as justificativas apresentadas pelas instâncias e pela própria CMRI têm fundamento legal, como é o caso da Decisão nº 02/2013, na qual se entende que o sigilo foi mantido mesmo não se tratando de informação classificada como sigilosa. O mencionado caso pode ser entendido a partir das seguintes observações: o cidadão encaminhou um pedido à Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), solicitando a cópia de 13 processos; além de receber o desprovimento 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. 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, 2013); 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 reconheceu o pedido, deixando possivelmente o solicitante sem o acesso solicitado.

## Considerações finais

Entende-se democracia como o governo do poder visível – transparente –, em que o exercício do direito à liberdade é essencial e possibilita a formação da opinião pública; a dimensão pública da informação produzida pelo Estado é apresentada em contraponto à ideia de privado e de segredo; a luta pelo direito à informação é uma importante reivindicação contra o segredo de Estado em casos injustificáveis, ou seja, o segredo de informações públicas não classificadas como sigilosas, mas que são mantidas fora do alcance do público.

A Lei de Acesso à Informação foi um marco histórico fundamental; graças a ela, a exigência de transparência na gestão pública passou a ser a regra, fornecendo instrumentos de controle de suas ações por parte da população. Entretanto, 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.

É possível identificar que ocorreu uma grande quantidade de pedidos de reavaliação encaminhados à CMRI durante os anos analisados; ao todo foram 3.248 NUPs, porém o total de documentos de decisão gerados pela Comissão é bem menor, correspondendo a 2.541. As particularidades dos documentos de decisão equivalem a um tópico vasto, uma vez que cada decisão possui uma demanda de acesso que receberá uma determinada deliberação das instâncias recursais. 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.

Tendo em vista os objetivos da pesquisa, foi possível apresentar dados gerais, como o quantitativo de decisões e os teores mais recorrentes. Identificou-se

que o teor “não conhecimento” liderou o quantitativo com 2.336 pedidos, sendo seguido do teor “desprovemento”, com 756 pedidos; em contraponto, foram identificados somente 22 “provements”, dentre os 3.248 pedidos encaminhados à CMRI; em relação aos órgãos/entidades para os quais mais foram solicitados pedidos de reavaliação, o Banco do Brasil foi o órgão/entidade mais requisitado. Ademais, foi possível apresentar as informações a respeito dos solicitantes e as nuances que circundam esse tópico. De acordo com as argumentações apresentadas, entende-se que a obrigatoriedade de identificação dos solicitantes de informação 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, como alertado pelo estudo da Artigo 19.

Com base nos dados apresentados a respeito das deliberações, é possível indicar que nem sempre a CMRI apresentou justificativa baseada na legislação que se fundamenta nos princípios de transparência, uma vez que, como indicado pela Decisão nº 02/2013, mesmo a informação não sendo sigilosa, a dúvida quanto ao acesso por parte do cidadão persiste. Sendo assim, as análises não nos permitiram afirmar que a CMRI se pautou por uma cultura da transparência ou que privilegie a cultura do segredo; porém, paira a dúvida sobre o quão transparente suas decisões realmente são e até que ponto a sociedade consegue, de fato, ter acesso à informação pública por meio dessa instância recursal.

Nos limites do presente trabalho, não foi possível apresentar todas as deliberações e justificativas indicadas nos documentos de decisão da CMRI (2012-2018), como também não foi possível contemplar uma análise mais detalhada do tempo transcorrido entre a interposição e a decisão ou indicar o tempo transcorrido entre a autuação e a decisão contida nos documentos analisados, a fim de identificar se, de alguma forma, o tempo interfere na percepção do sigilo. Apresentaram-se, no presente estudo, algumas leituras e interpretações, destacando as nuances de alguns documentos de decisão que ilustravam e explicavam os tópicos que estavam sendo desenvolvidos no decorrer da análise, uma vez que essa é uma pesquisa inédita e extensa. Ressalta-se que, de acordo com o que foi

apresentado, que a CMRI, como uma instância recursal prevista na LAI, tem sido bastante utilizada e que, ao mesmo tempo, a aplicação da LAI no Brasil ainda apresenta muitos desafios.

## Referências

ARAÚJO, Flaviane. Ribeiro. O procedimento recursal da Lei de Acesso à Informação. **Revista Brasileira de Direito Público (RBDP)**, Belo Horizonte, ano 10, n. 37, abr./jun. 2012.

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

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

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. 2012a.

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. 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. 2012b.

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, 18., 2017, Marília. **Comunicação Oral**. Marília: UNESP; ANCIB, 2017. Disponível em: <http://enancib.marilia.unesp.br/index.php/xviii/enancib/ENANCIB/paper/viewFile/429/806>. Acesso em: 01 fev. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal de Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948.

RODRIGUES, Georgete Medleg. O acesso aos arquivos sigilosos: um estudo comparado entre o Brasil e a França. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 12., 2011. **Comunicação Oral**. Brasília, DF: UNB; ANCIB, 2011. Disponível em: <http://repositorios.questoesemrede.uff.br/repositorios/handle/123456789/1694>. Acesso em: 25 dez. 2019.

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 mai. de 2019.

TINÓCO, Erika Cruz da Silva. **Entre segredo e transparência:** as Decisões sobre recursos submetidos à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (2012-2018). 2021. 167 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

TINÔCO, Erika Cruz da Silva; RODRIGUES, Georgete Medleg; RABELLO, Rodrigo. A Comissão Mista de Reavaliação de Informações: um balanço de sua atuação entre 2012 e 2018. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 21., 2021, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: UFRJ; ANCIB, 2021. Disponível em: <https://enancib.ancib.org/index.php/enancib/xxienancib/paper/view/497>. Acesso em: 15 fev. de 2022.