



Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Direito

ANA CRISTIANE ALMEIDA PEREIRA DE OLIVEIRA

**DIREITO CONSTITUCIONAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA:
APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO ABUSO DE DIREITO**

Brasília
2019

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

**DIREITO CONSTITUCIONAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA:
APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO ABUSO DE DIREITO**

Autor: Ana Cristiane Almeida Pereira de Oliveira

Orientador: Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho

Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em Direito pela
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília
– UnB.

Brasília, 25 de junho de 2019.

FOLHA DE APROVAÇÃO

ANA CRISTIANE ALMEIDA PEREIRA DE OLIVEIRA

Direito Constitucional de Acesso à Informação Pública: Aplicação do Princípio da Vedação do Abuso de Direito

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília - UnB.

Aprovada em: ___ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho
(Orientador – Presidente)

Prof. Dr. Argemiro Cardoso Moreira Martins
(Membro)

Prof. Me. Tainá Aguiar Junquilha
(Membro)

Agradecimentos

À Deus, acima de tudo, que me dá forças para a caminhada e que abre as portas para realização dos meus sonhos.

Ao meu marido, Jorge Oliveira, pela compreensão nos momentos em que precisei me dedicar aos estudos.

Aos colegas do curso de Direito da Universidade de Brasília, em especial aos amigos da dupla jornada, que estudam e trabalham, pelo apoio mútuo que nos manteve motivados até o fim da jornada. Muito obrigada a vocês: Ivo José de Brito, Adauto Castro, João Thiago, Davi Araújo, Marciano Cordeiro, Kênia Oliveira, Rodrigo Paz, Edinailton Rodrigues, Alexandre Vicente, Giordano Alan, Rodolfo Costa, Heitor Leitão e Salatiel Pereira.

Aos colegas do grupo do Núcleo de Prática Jurídica, pela companhia e pela força nessa nobre missão de fazer a diferença na sociedade. Muito obrigada a vocês: Bruno Moura, Rodrigo Paz e Isabella Tannús.

À amiga Beatriz de Seixas, pela paciência e presteza de ajudar a todos, pelas orientações e companhia para os estudos da prova do Exame de Ordem da OAB.

Aos demais professores da Universidade de Brasília, os quais, com seus ensinamentos, proporcionaram-me a base necessária para iniciar na atividade jurídica.

Ao meu orientador Prof. Mamede Said Maia Filho, e aos membros da banca Argemiro Cardoso Moreira Martins e Tainá Aguiar Junquilha, pela disponibilidade e por contribuírem para a conclusão do meu curso de Direito.

Muito obrigada a todos!

FICHA CATALOGRÁFICA

Od	<p>Oliveira, Ana Cristiane Almeida Pereira de</p> <p>Direito Constitucional de Acesso à Informação Pública: Aplicação do Princípio da Vedação do Abuso de Direito / Ana Cristiane Almeida Pereira de Oliveira; orientador Mamede Said Maia Filho. -- Brasília, 2019.</p> <p>52 p.</p> <p>Monografia (Graduação - Direito) -- Universidade de Brasília, 2019.</p> <p>1. Direito Fundamental. 2. Direito de Acesso à Informação. 3. Administração Pública. 4. Lei de Acesso à Informação. 5. Abuso de Direito. I. Maia Filho, Mamede Said, orient. II. Título.</p>
----	--

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

DE OLIVEIRA, A. C. A. P. de. 2019. Direito Constitucional de Acesso à Informação Pública: Aplicação do Princípio da Vedação do Abuso de Direito. Monografia de Final de Curso em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, DF, p. 52

Sumário

INTRODUÇÃO	11
APRESENTAÇÃO DO ESTUDO	11
JUSTIFICATIVA DO TEMA	12
OBJETIVOS E ESTRUTURA DO TRABALHO	13
METODOLOGIA	13
LIMITAÇÕES DO ESTUDO	14
1. DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO	15
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO LEGAL	15
1.1.1 <i>Proteção Internacional</i>	15
1.1.2 <i>Constituição Federal de 1988</i>	15
1.1.3 <i>Regulamentação no Plano Infraconstitucional</i>	17
1.2 CARACTERIZAÇÃO DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO	18
1.2.1 <i>Definição</i>	18
1.2.2 <i>Quem Pode Pedir e Quanto Custa</i>	18
1.2.3 <i>Objeto do Pedido</i>	19
1.3 RESTRIÇÕES DO ACESSO	20
1.3.1 <i>Inviolabilidade à Intimidade, Vida Privada, Honra e Imagem</i>	20
1.3.2 <i>Grau de Sigilo</i>	20
1.4 OUTROS TIPOS DE RECUSAS	21
1.4.1 <i>Pedidos Genéricos</i>	22
1.4.2 <i>Pedidos Desarrazoados e Desproporcionais</i>	22
1.4.3 <i>Pedidos com Trabalho Adicional de Análise ou Consolidação</i>	23
1.5 SOLICITANTE FREQUENTE	23
1.6 PROCEDIMENTOS PARA ACESSO À INFORMAÇÃO	24
1.6.1 <i>Meios e Prazos</i>	24
1.6.2 <i>Recursos – Instâncias e Prazos</i>	25
1.7 REMÉDIOS CONSTITUCIONAIS	26
2. ABUSO DE DIREITO	28
2.1 HISTÓRICO E CONTEXTUALIZAÇÃO LEGAL	28
2.1.1 <i>Histórico no Mundo</i>	28
2.1.2 <i>Positivação no Brasil</i>	28
2.2 CONCEITO E CARACTERIZAÇÃO	28
2.2.1 <i>Ato Ilícito</i>	29
2.2.2 <i>Teorias e Requisitos</i>	29
2.3 ABRANGÊNCIA E APLICAÇÃO PRÁTICA	30
2.3.1 <i>Abuso do Direito no Âmbito dos Pedidos de Acesso à Informação</i>	31
2.4 CONSEQUÊNCIAS E SANÇÕES	33
3. PRECEDENTES E JURISPRUDÊNCIA	35
3.1 CRITÉRIOS DE PESQUISA	35
3.2 PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS	36
3.2.1 <i>Solicitantes Frequentes</i>	36
3.2.2 <i>Pedidos Desrespeitosos ou Frívolos</i>	38
3.3 JURISPRUDÊNCIA	39
3.3.1 <i>STF e STJ – negativa do acesso à informação pela CMRI - pedido genérico, desproporcional ou desarrazoado</i>	40
3.3.2 <i>STF – repercussão geral – informação negada a cidadão-parlamentar</i>	43
3.3.3 <i>Partes Insatisfeitas por Divulgação de Dados pela Administração Pública</i>	43
3.4 COMENTÁRIOS SOBRE A PESQUISA	45
4. CONCLUSÃO	47
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	50

Resumo

O presente trabalho abordou o exercício do direito fundamental de acesso à informação pública previsto na Constituição Federal (CRFB/1988), cujo exercício tem sido aplicado com base na regulamentação prevista na Lei de Acesso à Informação (LAI - Lei 12.527/2011). Nesse contexto, o trabalho objetivou caracterizar o abuso do direito de acesso à informação perante os órgãos públicos e as possíveis consequências para os cidadãos. A metodologia consistiu em consulta doutrinária e jurisprudencial de precedentes, além de análise da legislação brasileira. Os dois primeiros capítulos foram reservados para análise teórica do direito de acesso à informação e da teoria do abuso de direito respectivamente. Em seguida, no terceiro capítulo, levantaram-se os precedentes administrativos julgados pela CGU e a jurisprudência nacional. A partir desse levantamento, concluiu-se que o abuso de direito de pedir informações não está relacionado apenas à natureza da demanda (pedido genérico, desproporcional ou desarrazoado) ou à quantidade de demandas idênticas ou não do cidadão (solicitantes frequentes); mas está condicionado à análise da conduta do cidadão como um todo, ao se verificar o desvio de finalidade, o potencial dano a terceiros e a má-fé do agente. Quanto às consequências, concluiu-se que a Administração Pública, quando identifica o abuso do direito no pedido de informação, adota como medidas a recusa do recurso e realiza a mediação com os cidadãos para evitar o registro de novas demandas. No âmbito judiciário, os recursos protelatórios ou não fundamentados incorrem em multas processuais. Contudo, o levantamento da doutrina revelou que as sanções do abuso de direito variam e podem ser aplicadas conforme o caso concreto. Sugeriram-se, então, outras medidas como multas, bloqueios temporários aos serviços e limites objetivos de quantidade de demandas por espaço de tempo.

Palavras-chave: Direito Fundamental; Direito de Acesso à Informação; Administração Pública; Lei de Acesso à Informação; Abuso de Direito.

Abstract

This study aimed to analyze the exercise of the fundamental right of access to public information provided for in the Federal Constitution of Brazil/1988, whose exercise has been applied based on the regulation provided for in the Law on Access to Information (LAI - Law 12.527 / 2011). In this context, the objective of this study was to characterize the abuse of the right of access to information and the consequences for citizens. The methodology consisted in doctrinal and jurisprudential consultation of the precedents, besides analysis of the Brazilian legislation. The first two chapters were reserved for theoretical analysis of the right to access information and the theory of abuse of law respectively. Then, in the third chapter, were raised the administrative precedents judged by the CGU and the national jurisprudence. Based on this survey, it was concluded that the abuse of the right to request information is not only related to the nature of the demand (disproportionate or unreasonable request) or to the number of similar or non-identical demands of the citizen (frequent applicants); but it is conditioned to the conduct of the citizen, when are verified: the deviation from purpose, the potential damage to third parties and the bad faith. As for the consequences, it was concluded that the public administration when identifies the abuse of the right in the request for information, adopts as measures the refusal of the appeal and mediate with the citizens to avoid the registration of new abusive demands. In the judicial sphere, there are fines for appeals not justified. However, the doctrine has revealed that the sanctions of abuse of right vary and can be applied in each concrete case. Other measures were suggested, such as fines, temporary blockades of services and objective limit of quantity of demands for time.

Keywords: Fundamental right; Right of Access to Information; Public Administration; Law of Access to Information; Abuse of Law.

Lista de Figuras

Figura 1	– Fluxo para interposição de recursos da LAI.....	12
Figura 2	– Serviços da CGU para acesso aos recursos da LAI	19

Lista de Tabelas

Tabela 1	– Classificação das Informações conforme grau de sigilo (LAI)	9
Tabela 2	– Prazos para recorrer e analisar as demandas de LAI.....	12

Lista de Siglas e Abreviaturas

<i>ARE</i>	<i>Recurso Extraordinário com Agravo</i>
<i>CC</i>	<i>Código Civil</i>
<i>CDC</i>	<i>Código de Defesa do Consumidor</i>
<i>CGU</i>	<i>Controladoria-Geral da União</i>
<i>CIDH</i>	<i>Comissão Interamericana de Direitos Humanos</i>
<i>CMRI</i>	<i>Comissão Mista de Reavaliação de Informações</i>
<i>CNJ</i>	<i>Conselho Nacional de Justiça</i>
<i>CPC</i>	<i>Código de Processo Civil</i>
<i>CRFB</i>	<i>Constituição da República Federativa do Brasil</i>
<i>E-SIC</i>	<i>Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão</i>
<i>HD</i>	<i>Habeas Data</i>
<i>LAI</i>	<i>Lei de Acesso à Informação</i>
<i>MS</i>	<i>Mandado de Segurança</i>
<i>RE</i>	<i>Recurso Extraordinário</i>
<i>REsp</i>	<i>Recurso Especial</i>
<i>TJDFT</i>	<i>Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios</i>
<i>STJ</i>	<i>Superior Tribunal de Justiça</i>
<i>STF</i>	<i>Supremo Tribunal Federal</i>

INTRODUÇÃO

Apresentação do Estudo

O direito de acesso à informação é um direito protegido tanto no ordenamento internacional dos Direitos Humanos¹ quanto na legislação nacional. No âmbito nacional, é um dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988 (CRFB/88) com regulamentação na Lei 12.527/11, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI).

Art. 5º - XXXIII - todos têm direito a **receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral**, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.
(BRASIL, 1988, CRFB, *grifo nosso*)

O **direito de acesso à informação** pode ser conceituado, a partir da previsão constitucional e do art. 7º da LAI, como o direito de qualquer cidadão solicitar o acesso a informações privadas ou de interesse público, produzidas ou custodiadas por entidades ou órgãos públicos ou ainda por entidade privada que detenha vínculo com os órgãos ou entidades públicas.

Convém mencionar que o exercício de um direito não se dá de forma ilimitada, podendo ocorrer um abuso de direito quando se verifica um excesso no modo de exercê-lo. Gonçalves (2017, p.517) conceitua o **abuso de direito** a partir do momento em que “o agente, atuando dentro dos limites da lei, deixa de considerar a finalidade social de seu direito subjetivo e o exorbita, ao exercê-lo, causando prejuízo a outrem”.

O abuso de direito aparece no Código Civil (CC), de 2002, em seu art. 187, classificando-o como um ato ilícito.

Art. 187 - Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, **excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes**.
(BRASIL, 2002, CC, *grifo nosso*)

Nesse contexto, cumpre definir os limites do direito legítimo e do abuso do direito de pedir, nas demandas por acesso à informação perante a Administração Pública.

¹ A proteção internacional ao direito de acesso à informação será abordada no capítulo 1 deste trabalho.

Justificativa do Tema

A importância do estudo do direito de acesso à informação ocorre por, muitas vezes, ser uma condição necessária para o exercício de outros direitos fundamentais dos indivíduos, bem como para o exercício da cidadania e do controle social no Estado Democrático de Direito.

Observa-se a aplicação do controle social, no momento em que o direito de acesso à informação funciona como condição preliminar para o exercício do direito de petição (art. 5º, inc. XXXIV, alíneas 'a', da CRFB/88) pelos cidadãos. O direito de petição garante o acesso de todos os cidadãos aos órgãos públicos para defesa de um direito ou interesse legítimo, permitindo a concretização da fiscalização governamental por meio do registro de reclamações e denúncias. Mendes e Branco (2015, p. 479) enfatizam que a lei de acesso à informação trouxe maior efetividade ao direito de petição.

Por sua vez, a promoção do exercício de outros direitos está presente quando se constata que, desde a criação da LAI, cidadãos e advogados têm frequentemente utilizado os direitos fundamentais de acesso à informação e de certidão (art. 5º, inc. XXXIV, b, da CRFB/88) para obtenção de documentos que embasam a solução extrajudicial ou judicial de problemas. Aqui fica a curiosidade de se estudar se um único advogado especializado em um determinado tema poderia registrar várias demandas em nome de seus clientes substabelecidos perante o mesmo órgão público, ou ainda se haveria um limite de demandas para cada cidadão, sem que se incida no abuso de direito de pedir.

Nesse ínterim, destacamos que no âmbito do Direito Administrativo tivemos importantes avanços que promoveram e facilitaram o exercício do direito de acesso à Informação, a exemplo da Lei de Acesso à Informação, das Ouvidorias e de canais digitais disponibilizados pelos órgãos públicos que permitem aos cidadãos provocarem a Administração Pública. Com isso, um maior contingente de cidadãos pode demandar os órgãos públicos por informações com o mínimo de esforço.

É diante dessas facilidades que alguns cidadãos acabam utilizando esses canais com uma frequência exagerada. Esse exagero na reiteração dos pedidos normalmente aparece quando há insatisfação com a resposta recebida, bem como nos pedidos que demandam um esforço muito grande para atender um único cidadão.

Dessa forma, se por um lado temos a importância do incentivo à ampliação do acesso à informação pública para melhorar a cidadania e reforçar a democracia, por outro lado, o abuso

do exercício desse direito por um cidadão pode implicar em restrição de acesso ao serviço para outros indivíduos e perda de eficácia para a Administração Pública. Por isso, o exercício do direito de acesso à informação não pode ser ilimitado, necessitando de razoabilidade, a fim de que o direito de uma pessoa não diminua o acesso ao direito de outras.

Essas são as razões que justificam o estudo do que caracteriza o abuso do direito de acesso à informação perante os órgãos públicos e quais as consequências que a Administração Pública tem adotado quando os cidadãos incorrem nesse ilícito.

Objetivos e Estrutura do Trabalho

Dito isso, o presente trabalho possui como objetivo geral identificar o que caracteriza o abuso do direito de acesso à informação perante órgãos da Administração Pública e quais são as possíveis consequências para os cidadãos. Com isso, pretende-se esclarecer aos cidadãos como se dá o exercício do direito de forma regular, sem abusos, e proporcionar maior eficiência aos órgãos públicos no provimento de informações para o cidadão.

Para atingir os resultados esperados, foram traçados objetivos específicos que passaram a compor a estrutura dos capítulos deste trabalho.

O primeiro capítulo abordará a contextualização do direito constitucional de acesso à informação. No segundo capítulo, haverá a exposição da teoria do abuso de direito. Posteriormente, no terceiro capítulo, pretende-se levantar precedentes administrativos julgados pela Controladoria-Geral da União (CGU) e algumas jurisprudências.

A partir desse levantamento, apresentar-se-ão as conclusões do trabalho e as sugestões para futuros estudos.

Metodologia

A metodologia utilizada será a revisão bibliográfica em fontes primárias, como a Constituição Federal e os julgados da CGU e de tribunais, bem como em fontes secundárias. Para as fontes secundárias utilizar-se-ão majoritariamente de livros de doutrina, artigos, revistas e sítios de Internet, em busca de levantar informações de períodos recentes.

A pesquisa dos precedentes administrativos utilizará a base de pareceres da CGU que possui os fundamentos para conceder ou negar o acesso em âmbito recursal. Ou seja, trata-se de uma amostra que contempla apenas as demandas que chegaram em âmbito recursal na

Administração Pública Federal. Como essa base está totalmente focada nas demandas de LAI, utilizou-se como critério de pesquisa apenas a palavra “abuso”.

A pesquisa da jurisprudência foi realizada nos sítios eletrônicos do Supremo Tribunal Federal (STF) e Superior Tribunal de Justiça (STJ), utilizando como critério de pesquisa termos sobre a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527) combinados com abuso e dano moral. Como a LAI entrou em vigor em maio de 2012.

Limitações do Estudo

O trabalho se restringe a analisar o direito de acesso à informação com base na LAI, ou seja, é apenas uma parcela do total de possíveis demandas que permitem aos cidadãos provocarem os órgãos públicos.

Nesse contexto, cabe lembrar que os órgãos públicos dispõem de outros tipos de petições em seus canais de contato com o cidadão. Inclusive, há órgãos que separam as demandas de pedidos de informação em dois grupos: os pedidos que mencionam a LAI e os demais pedidos que não possuem prazos nem rito recursal definidos em lei. Por exemplo, no sítio da Anatel, o cidadão pode provocar o órgão nas seguintes categorias: reclamação; denúncia; elogios; pedido de informação de forma geral e pedidos de informação fundamentados na LAI (e-SIC).

Também não será abordado o direito de certidão, que apesar de ter um objetivo próximo ao direito de acesso à informação, trata-se de um direito fundamental específico.

Para a pesquisa dos precedentes administrativos, o recorte considera apenas demandas submetidas à instância recursal da CGU ou da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). Por sua vez, o recorte adotado para a pesquisa da jurisprudência volta-se para os julgados do STF e do STJ sobre o tema.

1. DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

1.1 Contextualização Legal

1.1.1 Proteção Internacional

O direito de acesso à informação é um direito protegido pelo ordenamento internacional dos Direitos Humanos. A CGU (2011, p. 9) realizou levantamento dos tratados, convenções e declarações assinadas pelo Brasil, onde a comunidade internacional reconhece o acesso à informação como direito fundamental. Entre esses acordos, destacamos a citação da Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão:

“4. O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito. Este princípio só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas”.

(CIDH, 2000, *grifo nosso*)

Além da citada declaração, outros instrumentos internacionais associam o acesso à informação à liberdade de expressão, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 19) e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (artigo 19). Por sua vez, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (artigos 10 e 13) enfatiza o aumento da transparência com foco no funcionamento, procedimentos e regulamentos da Administração Pública.

Goulart e Quintero identificaram que o tema foi regulamentado em vários países, antes mesmo do Brasil.

“A primeira nação no mundo a desenvolver um marco legal sobre acesso foi a Suécia, em 1766. Já os Estados Unidos aprovaram sua Lei de Liberdade de Informação [...] em 1966 [...] Na América Latina, a Colômbia foi pioneira ao estabelecer, em 1888, um Código que franqueou o acesso a documentos de Governo. Já a legislação do México, de 2002, é considerada uma referência, tendo previsto a instauração de sistemas rápidos de acesso, a serem supervisionados por órgão independente. Chile, Uruguai, entre outros, também aprovaram leis de acesso à informação”.

(GOULART; QUINTERO, 2013)

1.1.2 Constituição Federal de 1988

Alinhado às diretrizes internacionais, o Brasil positivou o direito de acesso à

informação no artigo 5º da CRFB/88, atribuindo-o a qualidade de direito fundamental, dentro do rol de direitos e deveres individuais e coletivos.

Art. 5º - XXXIII - todos têm direito a **receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral**, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.
(BRASIL, 1988, CRFB, *grifo nosso*)

Como se trata de um direito que envolve a atuação da Administração Pública, a CRFB/88, a partir da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, incluiu em seu artigo 37, § 3º, a previsão de uma lei que discipline as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta, a fim de regular o direito de petição (incisos I e III) e o direito de acesso à informação (inciso II).

Art. 37. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na Administração Pública.

(BRASIL, 1988, CRFB, *grifo nosso*)

Para o escopo deste trabalho, cabe ressaltar alguns pontos do artigo 37. No *caput*, citamos a inter-relação do princípio da publicidade e transparência pública com o direito de acesso à informação. Nesse sentido, tem-se buscado desenvolver na Administração Pública a publicidade por meio da transparência ativa, com a disponibilização de dados públicos na Internet e de dados abertos. Com essa prática, os cidadãos podem consultar diretamente os dados, provocando a Administração apenas quando eles não estiverem disponíveis. “Já a passiva é a disponibilização de informações mediante solicitação por parte dos interessados. Exemplos são os pedidos de acesso à informação feita por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)”. (FREIRE, 2014, p. 32).

Outra ênfase está na previsão de uma lei infraconstitucional que discipline o direito de acesso à informação, observado o respeito à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas (art. 37, § 3º, II, da CRFB/88). A observação desses limites será importante como parâmetro da informação que deve ser disponibilizada ao cidadão ou recusada, tema que será explorado mais à frente.

Por fim, o acesso à informação perante os órgãos públicos também é garantido na CRFB/88 com o fim de preservar o patrimônio cultural brasileiro, conforme previsão do 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”.

1.1.3 Regulamentação no Plano Infraconstitucional

A partir da previsão constitucional de regulamentação do direito de acesso à informação, surgiu, no plano infraconstitucional, a Lei 12.527/11, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), cuja entrada em vigor ocorreu em 16 de maio de 2012.

Essa lei possui abrangência nacional e é aplicável a todos os entes federativos. Ela dispôs sobre procedimentos para o exercício do direito de acesso à informação e definiu prazos de resposta para essas demandas. Também instituiu a necessidade de cada órgão público possuir, além do atendimento eletrônico, estruturas físicas de atendimento ao cidadão.

A Controladoria-Geral da União (CGU) foi designada como órgão responsável pelo monitoramento da aplicação da LAI no âmbito da Administração Pública Federal e pela promoção da transparência. Além disso, também atua como uma das instâncias de julgamento dos recursos nas negativas de acesso à informação do Poder Executivo Federal.

Outro marco legal relevante foi o Decreto nº 7.724/2012 que regulamentou a LAI no âmbito do Poder Executivo Federal. Esse decreto estabeleceu procedimentos para o exercício do direito de acesso à informação perante os órgãos públicos e regras para a classificação de informações com restrição de acesso de acordo com o sigilo.

Além desses instrumentos normativos voltados para disciplinar o direito de acesso à informação, a CGU (2011, p. 11) menciona que, após a CRFB/88, outras leis já apresentavam iniciativas para promover a transparência pública por meio da divulgação de dados orçamentários e atos administrativos, tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei

Complementar nº 101, de 2000) , a Lei do Processo Administrativo (Lei nº 9.784, de 1999), a Lei do *Habeas Data* (Lei nº 9.507, de 1997) e a Lei de Arquivos (Lei nº 8.159, de 1991).

1.2 Caracterização do Direito de Acesso à Informação

1.2.1 Definição

A definição do direito de acesso à informação pública geralmente é apresentada em torno da custódia do dado, ou seja, é o direito concedido ao cidadão de solicitar qualquer informação sob a guarda da Administração Pública.

Nesse contexto, a definição de informação aparece na LAI, em seu art. 4º, I, como “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”.

A mesma lei também delimita o que se entende por Administração Pública em seu art 1º. Assim, devem garantir o acesso à informação: todos os órgãos públicos da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo e Cortes de Contas, Judiciário e Ministério Público; as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal (DF) e Municípios; e ainda as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos direta ou indiretamente para execução de ações de interesse público.

A fim de complementar o conceito, cumpre esclarecer quem pode solicitar as informações, quais tipos de informação e quanto custa.

1.2.2 Quem Pode Pedir e Quanto Custa

Por estarmos diante de um direito fundamental, qualquer pessoa física ou jurídica pode solicitar informações perante os órgãos públicos. O Brasil dispõe do serviço de forma universal e gratuita para todos os cidadãos.

O caráter universal é reforçado pelo artigo 10 da LAI ao afirmar que qualquer interessado poderá pedir a informação, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da demanda. Nesse sentido, cabe esclarecer que a CGU, por meio do sistema E-SIC, registra o cidadão e permite que ele opte por não se identificar

perante o órgão provocado, tratando-o como se fosse anônimo.

Quanto aos custos, no Brasil, o acesso à informação é gratuito e independe de taxas ou multas. A exceção é quando são solicitadas cópias de documentos, ocasião em que é possível repassar os custos das cópias ao cidadão.

Contudo, a gratuidade não ocorre em todo mundo, existindo alguns países que optaram por taxar esse tipo de serviço. A CGU, em seu Parecer 3102 (2016, p. 2), levantou alguns estados que cobram pelos serviços de busca e de tratamento dos dados, a fim de evitar onerar o serviço de informação dos órgãos públicos. Os países que estabeleceram essa cobrança como forma de limite indireto para o exercício do direito de acesso à informação são Estados Unidos, Grã-Bretanha, Nova Zelândia, Austrália e algumas jurisdições canadenses.

Cabe ressaltar que o contexto econômico e político da democracia brasileira difere da realidade dos países que cobram pelos serviços. Em primeiro lugar, há que se considerar o perfil do cidadão

O Brasil passou por períodos de ditadura quando houve limitação ao exercício da liberdade de expressão e, até os dias atuais, ainda se busca conhecer arquivos desse momento histórico. Nesse contexto, a gratuidade do serviço de acesso à informação aparece como essencial para ampliação do exercício desse direito na democracia brasileira e para promover a mudança cultural da Administração Pública em direção à transparência.

1.2.3 Objeto do Pedido

As informações solicitadas podem ser de interesse pessoal ou coletivo, dispensando-se inclusive a apresentação da motivação ou justificativa para o acesso. Também incluem dados de qualquer natureza como imagens, vídeos, áudios, documentos, arquivos ou estatísticas.

Entre o rol de possíveis assuntos que podem ser demandados estão o acompanhamento de programas, projetos e ações, indicadores, resultados de auditorias, prestação de contas a órgãos de controle, registros financeiros, dados administrativos, procedimentos licitatórios, entre outros.

A regra geral é pela publicidade dos dados. Em especial, o artigo 21 da LAI dispõe que não poderão ser negadas informações necessárias à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais. Além disso, documentos que tratem da violação de direitos humanos por agentes ou autoridades públicas também não poderão ser restritos.

1.3 Restrições do Acesso

Algumas situações excepcionais podem justificar a recusa pela Administração Pública. Entre elas estão: o acesso a dados pessoais e os dados classificados como sigilosos pelas autoridades conforme regras da LAI.

1.3.1 Inviolabilidade à Intimidade, Vida Privada, Honra e Imagem

Quando estamos diante de dados pessoais, é necessário respeitar a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas (art. 37, § 3º, II da CRFB/88). Esses princípios devem ser ponderados em cada situação apresentada, podendo eventualmente justificar uma recusa para o pedido.

Observe-se que se fala em ponderação e não em classificação automática em dado sigiloso. Um exemplo de ponderação com repercussão nacional foi a divulgação dos salários dos servidores públicos na Internet, quando foi avaliado o conflito entre o direito a inviolabilidade da intimidade e da vida privada (art. 5º, X, da CRFB/88), o princípio da publicidade (art 37, *caput*, da CRFB/88) e o direito de acesso à informação (art 5º, XXXIII, da CRFB/88). No Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 652.777/2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu pela preponderância dos dois últimos princípios com fundamento que a informação é de interesse da coletividade.

Dessa forma, as informações personalíssimas que se enquadrem na inviolabilidade do artigo 5º da CRFB/88 só poderão ser acessadas pelo próprio indivíduo ou por terceiros em situações excepcionais, tais como quando há consentimento expresso para divulgação ou em casos legais de inventariante, curador, tutor, representante ou assistente de incapaz. Tais dados ficarão protegidos por um prazo máximo de cem anos.

1.3.2 Grau de Sigilo

Já quando estamos diante de dados públicos, é preciso observar as condições que permitem a classificação como informação sigilosa, ou seja, aquelas que compreendem dados cuja divulgação possa trazer risco à segurança da sociedade ou do Estado. Na tabela abaixo, apresentamos a classificação do sigilo conforme grau de risco; o prazo pelo qual as informações ficarão restritas e as autoridades que podem classificá-las.

Tabela nº 1 – Classificação das Informações conforme grau de sigilo (LAI).

Grau de sigilo	Prazo de restrição	Quem classifica
Ultrassegredo	25 anos	a) Presidente da República b) Vice-presidente da República c) Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas d) Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e) Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior
Segredo	15 anos	a) Autoridades que classificam em grau ultrassegredo b) Titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista.
Reservada	5 anos	a) autoridades que classificam em grau segredo e ultrassegredo b) autoridades que exerçam funções de direção, comando ou chefia, nível DAS 101.5, ou superior, ou de hierarquia equivalente.

Fonte: autoria própria.

A classificação do grau de sigilo deve considerar o potencial do risco de divulgação da informação para a segurança da sociedade ou do Estado, conforme discriminado no artigo 23 da LAI.

Nos casos em que a Administração Pública identificar que a informação solicitada está classificada como sigilosa, poderá negar o acesso comunicando o motivo ao cidadão. Por outro lado, quando a informação for parcialmente sigilosa, deve-se ocultar a parte classificada e conceder o acesso ao restante do conteúdo.

Além das situações de restrição de acesso por proteção aos dados personalíssimos e pela classificação sigilosa, o artigo 22 da LAI traz ainda o respeito às hipóteses legais de sigilo (a exemplo do sigilo fiscal, telefônico, bancário e dados pessoais); de segredo de justiça e de segredo industrial do Estado.

1.4 Outros tipos de recusas

As demandas que abordem temas legítimos também podem ter atendimento recusado.

Inicialmente, elencamos os pedidos que solicitam informações além da competência do órgão provocado. Nesses casos, caso se tenha conhecimento de qual órgão é detentor da informação desejada pelo cidadão, pode-se reencaminhar esse pedido, comunicando o fato ao interessado.

Também são situações que resultam na recusa do atendimento aquelas que se apresentam como demandas genéricas, desproporcionais ou desarrazoadas ou que exijam trabalhos adicionais de análise e tratamento do dado. Essas hipóteses são explicitamente levantadas na LAI (art. 13) e no Decreto nº 7.724/2012 (art. 12, III). Cabe comentá-las neste

trabalho, pois são situações que potencialmente trazem insatisfação ao cidadão e que podem ensejar no abuso do direito de pedir.

1.4.1 Pedidos Genéricos

A primeira exigência é que o pedido não seja genérico. A CGU (2017, p. 20) defende que “o pedido seja específico para permitir que o servidor do órgão ou entidade, que tenha familiaridade com o objeto do pedido, possa recuperá-lo de maneira célere e precisa”. Para que o pedido seja específico, o cidadão deve ser objetivo e deve delimitar o seu pedido, por exemplo, selecionando um período de tempo, um órgão ou região específica. A necessidade da especificação do pedido objetiva permitir que o servidor público compreenda claramente qual é a informação de interesse do cidadão.

1.4.2 Pedidos Desarrazoados e Desproporcionais

A segunda exigência é que o pedido não seja desarrazoado ou desproporcional.

O pedido é desarrazoado quando não está alinhado com o interesse público do Estado em prol da sociedade. A CGU (2017, p.40), em seu manual de aplicação da LAI, identifica como pedidos desarrazoados aqueles que envolvem a segurança pública, a celeridade ou economicidade da Administração Pública.

Um exemplo de pedido de informação negado pela CGU devido a falta de razoabilidade foi a lista de e-mails dos servidores. O órgão entendeu que apesar de ser uma informação de domínio estatal, os e-mails não se destinam ao atendimento ao público, devendo o cidadão utilizar os canais oficiais do órgão para entrar em contato sobre qualquer assunto administrativo.

A CGU (2013) elencou alguns exemplos de pedidos desarrazoados: pedidos desrespeitosos que contêm demanda legítima, mas com tom ofensivo; pedidos obsessivos que isoladamente são razoáveis, mas que são enviados em lotes de forma coordenada ou sucessiva, por um ou vários agentes; pedidos frívolos com solicitações sarcásticas para expor o órgão ao ridículo.

Já o pedido desproporcional é aquele que demandaria um esforço elevado do serviço público a ponto de comprometer as demais atividades de rotina ou o atendimento a outros cidadãos por um período de tempo.

1.4.3 Pedidos com Trabalho Adicional de Análise ou Consolidação

A terceira ressalva é feita para os pedidos que demandem trabalhos adicionais de análise ou consolidação de dados. Nesses casos, a LAI prevê o fornecimento da informação primária e atualizada. Caso os órgãos públicos não detenham os dados na dimensão solicitada e isso demande esforço considerável, não serão obrigados a produzi-los na forma especificada, podendo indicar ao cidadão onde conseguir a fonte primária dos dados.

1.5 Solicitante Frequente

Um solicitante frequente é um determinado indivíduo que realiza vários pedidos de informação perante a Administração Pública. A CGU (2017, p. 45) o desmembra em dois tipos: “(1) o cidadão que reiteradamente realiza pedidos idênticos ou muito semelhantes; (2) o cidadão que reiteradamente realiza pedidos diversos”.

A orientação da CGU para esses casos é que o órgão público foque no pedido e não na pessoa, a fim de atender à finalidade da LAI. Portanto, o tratamento dado a cada demanda deve ser feito de forma imparcial e impessoal, independentemente de quantas demandas o cidadão já tenha registrado.

Contudo, admite-se a ocorrência de abuso de direito, quando presentes simultaneamente: o desvio de finalidade (pedido desarrazoado); o potencial dano a terceiros (pedido desproporcional) e a má-fé do cidadão.

Nesses casos, a CGU tem atuado como intermediadora e procurado negociar com as partes envolvidas, sendo que “impedir o acesso à informação de determinado cidadão significa impedi-lo de exercer um direito fundamental, pelo qual isso só pode ser feito em situações excepcionálíssimas” (CGU, 2017, p.46).

1.6 Procedimentos para Acesso à Informação

A LAI estabelece ferramentas, procedimentos e prazos para os órgãos públicos tratarem os pedidos dos cidadãos.

1.6.1 Meios e Prazos

Em relação às ferramentas, a lei privilegia sempre os meios eletrônicos e a Internet como meios de recepção e tratamento das demandas. Contudo, também definiu que cada órgão crie um serviço de informações ao cidadão para atender e orientar o público nas demandas dessa natureza.

O meio de registro predominante tem sido sistemas disponibilizados pelos órgãos na Internet. No âmbito do Poder Executivo Federal, utiliza-se o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), que é de uso obrigatório pelos órgãos por força da Portaria Interministerial nº 1.254/2015. O e-SIC está disponível no endereço eletrônico <<https://esic.cgu.gov.br/>> e também dentro do portal de cada órgão. Tanto pessoas físicas quanto jurídicas podem registrar sua demanda diretamente no sistema ou presencialmente no espaço físico do SIC criado em cada órgão público, sendo que essas demandas também são cadastradas naquele base de dados.

O SIC funciona como uma porta única de registro das demandas de LAI no âmbito do Executivo, com a finalidade de uniformizar e facilitar o acompanhamento do serviço de informação ao cidadão. A seguir, destacamos trecho do manual do e-SIC que resume as principais funcionalidades do sistema.

“O e-SIC permite que qualquer pessoa - física ou jurídica - encaminhe pedidos de acesso à informação para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Por meio do sistema, além de fazer o pedido, é possível acompanhar o cumprimento do prazo de resposta; consultar as respostas recebidas; entrar com recursos; apresentar reclamações; entre outras ações”.

(CGU, 2016, Manual do e-SIC)

Por sua vez, o meio de acesso e a forma de disponibilização da informação requerida dependem da forma na qual o dado estiver disponível, admitindo-se a orientação sobre como o cidadão a pode acessar, ao invés de fornecê-la diretamente.

Em relação ao prazo, após o registro da demanda pelo cidadão, a Administração Pública deve respondê-lo imediatamente caso disponha da informação. Cada precise de mais

tempo terá o prazo máximo de 20 (vinte) dias, admitindo-se uma prorrogação por mais 10 (dez) dias, desde que enviada justificativa ao cidadão.

1.6.2 Recursos – Instâncias e Prazos

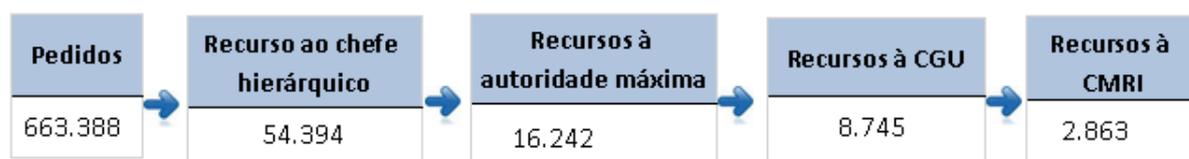
Sempre que a Administração Pública recusar o acesso, total ou parcialmente, ou ainda quando não for observado o prazo de resposta, é possível que o cidadão interponha recursos. As instâncias recursais estão estabelecidas na LAI, sendo que as duas primeiras ocorrem dentro do órgão a que o pedido foi direcionado e as duas últimas são apreciações feitas por outros componentes externos, que são a Controladoria-Geral da União (CGU) e a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI).

A CGU foi o órgão designado pela LAI como responsável pelo monitoramento da aplicação da lei no âmbito da Administração Pública Federal, pela promoção da transparência e atua também como instância de julgamento dos recursos nas negativas de acesso à informação.

A CMRI foi criada na forma de órgão colegiado, presidida pelo ministro da Casa Civil e composta por membros titulares dos Ministérios elencados no rol do artigo 46 do Decreto nº 7.724/2012. O rol inicial era composto por representantes de dez ministérios, mas com as reestruturações ministeriais sofridas ao longo das mudanças de governo, esse rol foi sendo ajustado, passando a conter em 2019 nove ministros. Além de julgar os recursos, a CMRI também atua no tratamento e classificação de informações sigilosas.

A figura 1 apresenta as instâncias recursais previstas em lei no âmbito do Poder Executivo Federal e demonstra o total de demandas registradas em cada instância desde a fundação da LAI, em maio de 2012 até os dias atuais (maio/2019).

Figura 1 – Fluxo para interposição de recursos da LAI no Poder Executivo e total de pedidos de informação (maio/2012 a maio/2019)



Fonte: Relatórios Estatísticos do portal ESIC.

Destacamos que a CGU e a CMRI são componentes que atuam apenas no escopo do Poder Executivo Federal, em respeito à separação dos poderes. Esses órgãos não julgam

demandas das administrações estaduais ou municipais, de outros Poderes (Legislativo e Judiciário) ou de entidades privadas sem fins lucrativos, ainda que recebam recursos públicos federais.

Na tabela abaixo apresentamos os prazos para o cidadão recorrer e para a Administração Pública apreciar o recurso.

Tabela nº 2 – Prazos para recorrer e analisar as demandas de LAI.

Recursos			
Instância	Autoridade julgadora	Prazo para o cidadão recorrer	Prazo para manifestação do órgão
1ª	Autoridade superior àquela que proferiu a decisão	10 dias, contados da resposta do órgão ou entidade	5 dias, contados do recebimento do recurso
2ª	Autoridade máxima do órgão	10 dias, contados da resposta do órgão ou entidade ou do término do prazo de atendimento	5 dias, contados do recebimento do recurso
3ª	Controladoria-Geral da União (CGU)	10 dias, contados da resposta do órgão ou entidade ou do término do prazo de atendimento	5 dias, contados do recebimento do recurso
4ª	Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI)	10 dias, contados da resposta do órgão ou entidade ou do término do prazo de atendimento	Até a 3ª reunião após o recebimento do recurso

Fonte: sítio eletrônico <<http://www.acessoinformacao.gov.br/assuntos/recursos/prazos>>

A abordagem recursal foi a fonte de consulta escolhida neste trabalho, devido a facilidade de acesso ao conteúdo das demandas que podem ser consultadas diretamente na Internet.

Outro motivo é o fato de que a CGU recomenda aos órgãos públicos que a análise de cada demanda deve ser imparcial, independente de quem é o autor, ou seja, se ele já abriu muitas demandas anteriormente. Com isso, as situações de abuso de direito de pedir acabam chegando na esfera recursal, quando só então a CGU caracteriza o desvio de finalidade; o potencial dano a terceiros (pedido desproporcional) e a má-fé do cidadão, enquadrando como abuso de direito.

1.7 Remédios Constitucionais

Os casos de negativa de acesso à informação que forem esgotados na via administrativa ainda podem ser sanados na via judicial por meio dos remédios constitucionais, quando presentes a ilegalidade ou abuso de poder da autoridade pública na negativa ou omissão do atendimento ou ainda no atendimento prestado de forma incompleta.

Nos casos em que a informação solicitada for para acesso individual, de natureza

personalíssima, o remédio constitucional cabível é o *Habeas Data* (HD).

“Esse remédio constitucional se destina a assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante constantes de registros ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público e para permitir a retificação de dados”

(MENDES; BRANCO, 2015, p. 450).

Por definição, o *habeas data* exige que, antes de se acessar a via judicial, o cidadão deve provocar o órgão responsável para obter o que se deseja. Bastos e Martins (2004, p. 178) lembra que a questão do sigilo relativo à segurança da sociedade e do Estado deve ser respeitada. O autor afirma que “tal ressalva não pode ser banalizada, sob pena de se tornar inócua a garantia de que se cuida. Ademais, dados de caráter pessoal não podem, em princípio, estar cobertos pelo sigilo em relação ao próprio sujeito”.

Quando se tratar de dados pessoais cuja utilização seja pública e possa ser acessada por outras pessoas, o remédio constitucional aplicado é o mandado de segurança (MS). O MS se volta para proteção de um direito líquido e certo submetido contra ameaça ou lesão à esse direito provocadas pelo Poder Público ou por particular. Nesse caso, o direito é o acesso à certidão ou informação pública que lhe está sendo negada.

2. ABUSO DE DIREITO

2.1 Histórico e Contextualização Legal

2.1.1 Histórico no Mundo

Farias e Rosenvald (2015, p. 580) remontam às origens do abuso de direito na história e no Brasil. Para os autores, os primórdios do abuso de direito foram desenvolvidos no Direito medieval, em resposta a vizinhos que praticavam atos prejudiciais às propriedades. Naquele momento, relativizou-se o direito subjetivo de propriedade, incorporando a sua função social.

No século XX, a teoria se estabelece, superando o individualismo e a ideia de liberdade absoluta que entendiam os direitos subjetivos como ilimitados. A liberdade passa a ser desempenhada ao lado da responsabilidade.

Ainda no contexto histórico, os autores defendem que a teoria só tem espaço para se desenvolver em sistemas abertos, onde o constitucionalismo permite a interpretação das leis conforme os princípios vigentes no ordenamento jurídico.

2.1.2 Positivização no Brasil

No Brasil, o Código Civil de 1916 não discriminou sobre o ato abusivo, trazendo uma referência a proibição de atos irregulares.

O Código de Defesa do Consumidor de 1990 (CDC) trouxe várias previsões para o abuso de direito, com destaque especial para a nulidade de cláusulas abusivas.

Por sua vez, o tema apareceu explicitamente no Código Civil de 2002, em seu artigo 187, caracterizando o abuso de direito como ato ilícito. Conceito que será explorado adiante e que é compatível com nosso sistema constitucional.

2.2 Conceito e Caracterização

O exercício de um direito não se dá de forma ilimitada, podendo ocorrer um abuso de direito quando se verifica um excesso no modo de exercê-lo. Apesar da pretensão do direito de acesso à informação buscar maximizar o acesso aos cidadãos, o seu exercício também pode ocorrer de forma abusiva.

Gonçalves (2017, p.517) conceitua o abuso de direito como o momento em que “o agente, atuando dentro dos limites da lei, deixa de considerar a finalidade social de seu direito subjetivo e o exorbita, ao exercê-lo, causando prejuízo a outrem”.

2.2.1 *Ato Ilícito*

Como dito, o abuso de direito aparece no CC de 2002, em seu art. 187, que o classifica como um ato ilícito passível de indenização para fins de responsabilidade civil: “Também comete **ato ilícito** o titular de um direito que, ao exercê-lo, **excede manifestamente os limites** impostos pelo seu **fim econômico ou social**, pela **boa-fé** ou pelos **bons costumes**” (BRASIL, 2002, CC, *grifo nosso*).

Nesse ponto, cabe destacar que o Código Civil traz dois tipos de atos ilícitos: a ilicitude por culpa no artigo 186 e a ilicitude objetiva do abuso de direito no artigo 187. Isso significa que “o critério do abuso não reside no plano psicológico da culpabilidade, mas no desvio do direito de sua finalidade ou função social. Acolhe-se a teoria objetiva finalista” (FARIAS; ROSENVALD 2015, p. 587). Em outras palavras, para caracterizar o abuso de direito não é preciso verificar a intenção do agente de causar o dano, basta existir um comportamento excessivo que prejudique o social.

Apesar de o legislador ter classificado o abuso de direito como ato ilícito, a doutrina destaca uma autonomia entre ambos os conceitos.

O ato ilícito do art. 186 do CC/2002 trata de violação direta à norma, é uma ilicitude formal, e deve ser analisada com base na culpa.

O abuso do direito do art. 187 do CC/2002 não infringe um dispositivo normativo em sua literalidade, mas a pessoa, ao exercer um direito subjetivo previsto em lei, o exerce de forma inadequada. Trata-se de uma ilicitude material e deve ser analisada de forma objetiva.

Se por um lado, o ato ilícito e o abuso de direito apresentam certa autonomia conceitual, por outro lado se aproximam, pois quando de suas ocorrências há sempre a presença de efeitos sancionatórios, capazes de prevenir e reprimir tais ilícitos.

2.2.2 *Teorias e Requisitos*

Segundo Farias e Rosenvald (2015, p. 581), havia “diferentes teorias que tentam justificar ou negar o ato abusivo e (identificá-lo ou distingui-lo do ato ilícito)”.

Contudo, a doutrina superou essas discussões e passou a definir o abuso de direito dentro do direito subjetivo, sendo legítimo o seu exercício dentro de limites trazidos pela lei e desde que a motivação do agente (subjetiva) não choque com a finalidade social (objetiva). Os requisitos para a ocorrência do abuso de direito seriam então:

- “(1) a titularidade de um direito subjetivo;
- (2) a sua utilização nos limites objetivos que lhe são traçados em lei [...];
- (3) a confrontação do elemento pessoal (subjetivo) com a função do fim do direito em causa (elemento social ou objetivo)”.

(FARIAS; ROSENVALD, 2015, p. 581)

Os autores defendem ainda a busca por critérios objetivos, evitando analisar a intenção do agente para qualificar o ato abusivo, haja vista o risco de retorno à ideia de dolo e culpa. Essa é a posição da doutrina majoritária, que tem dispensado o elemento subjetivo da conduta. Contudo, os critérios objetivos para aferição do abuso do direito, na maioria das vezes, não viriam na lei, sendo possivelmente estabelecido pela jurisprudência na análise dos casos concretos.

De forma complementar, entende-se que, para os fins deste trabalho, é importante analisar os requisitos definidos em lei. O artigo 187 do CC, já citado anteriormente, define três parâmetros qualitativos para caracterizar o excesso: fim econômico ou social; boa-fé; bons costumes.

O fim econômico ou social é relativo à função social de cada direito. Tanto a boa-fé quanto os bons costumes envolvem a ideia de moral.

A boa-fé está dentro do ordenamento jurídico e se refere à honestidade diante de um vínculo previamente estabelecido de confiança, independe do propósito de prejudicar outrem. É aferida de forma objetiva, quando se verifica que a atuação da parte foi contrária ao acordo previamente firmado (finalidade).

Os bons costumes são algo externo à ordem jurídica, se referem à moral social, comportamentos aceitáveis pela coletividade.

2.3 Abrangência e Aplicação Prática

Tradicionalmente, a aplicação da teoria do abuso de direito tem sido aplicada no âmbito do Direito Civil. Contudo, Farias e Rosenvald (2015, p. 610) defendem que essa teoria

ganhou espaço no Direito Público, Processual, Administrativo e Internacional.

Os autores também trazem exemplos de aplicação no Direito do Consumidor, que foi uma das primeiras áreas a positivar o assunto no Brasil, por meio das cláusulas abusivas dos contratos consumeristas.

Para o escopo deste trabalho, a teoria do abuso de direito será aplicada no âmbito do Direito Constitucional e Administrativo. Tal ocorrência se dá porque o direito de acesso à informação é um direito fundamental exercido pelo cidadão e também é atendido pela Administração Pública.

2.3.1 Abuso do Direito no Âmbito dos Pedidos de Acesso à Informação

A aplicação do abuso de direito na Lei de Acesso à Informação foi analisada pela CGU no Parecer OGU/CGU nº 3102 de 19/08/2016. Esse Parecer serve de paradigma até os dias atuais para embasar os recursos das demandas de LAI que chegam à CGU e que perpassam pelo presente tema.

A caracterização do abuso de direito na LAI exige que a demanda atenda, de forma cumulativa, a três requisitos:

- 1) Desvio de finalidade no exercício do direito de acesso à informação
- 2) Potencial dano a terceiros (bons costumes)
- 3) Má-fé do agente

Sobre o **desvio de finalidade**, entende-se que a finalidade da LAI é primariamente prover o exercício do controle social do cidadão perante a Administração Pública, por meio do acesso aos documentos custodiados ou produzidos pelos órgãos estatais, bem como prover dados pessoais não restritos. Dessa forma, o Parecer nº 1098 da CGU (2018, p. 3), afirma que o desvio de finalidade ocorre quando o solicitante se utiliza de instrumentos da transparência passiva para uma finalidade conflitante com o ordenamento jurídico corrente ou com princípios gerais do direito. O órgão enquadra as seguintes situações como desvio de finalidade: pedidos desarrazoados; situações em que o cidadão possui fins espúrios não tirando proveito da informação; e ainda demandas economicamente inviáveis ao Estado.

Já o **potencial dano a terceiro** se refere ao impedimento de outros cidadãos exercerem o seu direito subjetivo fundamental. Está relacionado aos bons costumes citado no art. 187 do

CC. Verifica-se a sua ocorrência nos casos de solicitantes frequentes que abrem muitas demandas, comprometendo a capacidade da administração em atender demandas de LAI de outros cidadãos (direito fundamental de acesso à informação). Não é necessário que o dano ocorra de fato, mas o potencial dano já caracteriza o ato ilícito e a responsabilidade associada.

O terceiro critério é o mais difícil de ser atestado e provém do termo boa-fé do art. 187 do CC. A **má-fé** exige que o Estado prove que há uma intenção do cidadão de praticar um ato ilícito. Não poderá ser presumida, exigindo prova.

“Como a boa-fé do cidadão que se relaciona com o Estado para requerer-lhe o acesso a bens, serviços ou informações é presumida, apenas à exceção e considerado o ônus probatório por parte do Estado é que se deve dar a restrição ao direito pleiteado. Portanto, propõe-se que na alegação do abuso de direito de acesso à informação deva, necessariamente, ser demonstrada a má-fé por parte do cidadão. Dessa forma, numa concepção garantista, a própria caracterização do abuso de direito na esfera administrativa **exigiria a má-fé do agente consubstanciada na vontade direta em praticar uma ilicitude**”.

(Parecer 3102 da CGU, 2016, p. 8, *grifo nosso*)

Outrossim, o artigo 13 do Decreto 7.724/2012 trouxe classificações de pedidos de informação que não ensejam obrigatoriedade de resposta da Administração Pública, a saber: genéricos; desproporcionais ou desarrazoados; que exijam trabalhos adicionais ou tratamento de dados; e aquelas que não são alcançadas pela competência do órgão. O detalhamento do que significa cada uma dessas classificações já foi realizado no capítulo 1 deste trabalho.

Os pedidos genéricos e os pedidos fora da competência do órgão não são hipóteses de abuso de direito, apenas consistem na impossibilidade fática de fornecimento do dado indeterminado.

Também não são abuso de direito os pedidos que ensejam trabalhos adicionais. Nesses casos, cabe esclarecer ao cidadão a limitação e entregar o dado no formato que já existe no órgão público.

Já os pedidos desproporcionais ou desarrazoados são formas de uso imoderado do direito, associados à finalidade social. Podem incidir em abuso de direito, desde que se verifique a presença dos três elementos na situação: desvio de finalidade, potencial dano a terceiros e má-fé do agente. Um exemplo de pedido desarrazoado que também é abuso de direito são os pedidos desrespeitosos e frívolos (sarcásticos).

Posto isso, entende-se que o direito de acesso à informação é universal e amplo, contudo, deve ser utilizado com bom senso pelos cidadãos, a fim de não incidirem no abuso do

direito de pedir. Demandas concisas, delimitadas e voltadas para o controle social colaboram com o uso eficiente dos canais de acesso aos órgãos públicos por toda a coletividade.

2.4 Consequências e Sanções

A concretização do ato abusivo ocorre quando se transcende os limites impostos para o exercício dos direitos subjetivos, de forma que quem ultrapassar tais limites estará sujeito a sanções civis.

Em âmbito judicial, esse reconhecimento normalmente é feito pelo juiz, após o abuso ser suscitado pela defesa. É importante citar que não há uma sanção única a ser aplicada, devendo o juiz avaliar as peculiaridades do caso.

Farias e Rosenvald apontam exemplos de sanções que podem ser aplicadas pelo juiz.

“Como as consequências não são rígidas, em alguns casos defluirá o dever de indenizar, em outros poderá o magistrado determinar a revisão de cláusulas abusivas. Por fim, em outras hipóteses o desfecho suficiente será a decretação da nulidade do ato”.

(FARIAS E ROSENVALD, 2015, p. 586)

Destaque-se que assim como não há uma sanção única, também nem sempre há definição clara dos limites que definem o que é o exercício regular do direito e do que o excede, cabendo a quem analisa o fato determinar esses limites.

Nesse sentido, podemos depreender que o abuso de direito, quando praticado na esfera do Direito Administrativo, também está sujeito a sanções diversas, devendo a administração avaliar qual a sanção adequada.

No caso do direito de acesso à informação, não parece ser comum aplicar sanção de indenização; antes procura-se desenvolver medidas para trazer o cidadão de volta à razoabilidade.

Nesse sentido, o direcionamento da CGU em seus manuais e pareceres tem sido no sentido de buscar mediar a situação, de forma que os órgãos públicos conversem com o cidadão para evitar uso inadequado do direito. Na prática, há algumas apreciações de recursos que negam a informação ou o recurso com fundamento no abuso do direito. Ou seja, ainda que não exista um bloqueio prévio do acesso do cidadão aos canais de atendimento, a negativa da resposta funciona como uma sanção aplicada ao restringir de certa forma a eficácia do direito.

No próximo capítulo, levantar-se-ão precedentes e jurisprudências que envolvem eventuais abusos do direito de acesso à informação.

3. PRECEDENTES e JURISPRUDÊNCIA

3.1 Critérios de Pesquisa

A despeito do detalhamento da Lei nº 12.527/2011, certos aspectos foram deixados para valoração discricionária da Administração Pública. Entre essas hipóteses estão: a análise da razoabilidade e proporcionalidade do pedido; o caráter sigiloso, entre outras particularidades já abordadas anteriormente. Tais recusas acabam muitas vezes ensejando os recursos administrativos definidos na LAI ou ainda resultando em processos judiciais.

Neste capítulo, apontaremos alguns comentários sobre os precedentes administrativos com base nos recursos analisados pela CGU e, posteriormente, levantaremos alguns julgados do Supremo Tribunal Federal (STF) e Superior Tribunal de Justiça (STJ) que abordaram eventual recusa de informação fundamentada na LAI.

Em ambos os casos, a consulta foi realizada nos sítios eletrônicos, utilizando como critério de pesquisa termos sobre a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527) combinados com abuso e dano moral.

Na esfera administrativa, selecionaram-se recursos que resultaram em **negativas de acesso**, a fim de compreender as motivações da Administração Pública que aproximam de situações de abuso do direito de pedir, em especial aquelas que se enquadram como pedidos desarrazoados, apresentando demandas repetitivas ou desrespeitosas.

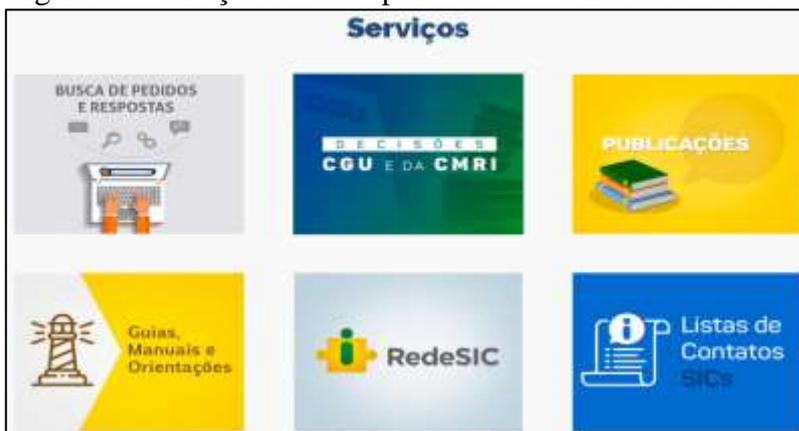
Já nas jurisprudências dos tribunais, buscaram-se situações em dois sentidos: que **negaram** o dado, com propósito de identificar indícios de abuso do direito do cidadão; ou que os **concederam**, revertendo negativa administrativa, a fim de identificar onde a Administração Pública falhou.

Cabe ressaltar que há escassez de casos concretos categoricamente enquadrados como abuso de direito de pedir informações públicas no âmbito da jurisprudência. Por isso, os cenários levantados transitam em torno de características das demandas que contém indícios de abuso do direito de pedir, não havendo pretensão de rotular tais demandas como abusivas, especialmente, quando o judiciário não o fez e quando não se analisou o elemento da má-fé, que é um dos elementos necessários para classificar o abuso do direito de pedir, conforme explicado no capítulo 2.

3.2 Precedentes Administrativos

As consultas dos precedentes administrativos foram realizadas no portal da CGU, que dispõe de serviços (figura 2) para consulta do conteúdo dos pedidos e respectivas respostas, bem como das decisões submetidas às instâncias da CGU e da CRMÍ.

Figura 2 – Serviços da CGU para acesso aos recursos da LAI



Fonte: sítio eletrônico <http://www.acesoainformacao.gov.br/>

Apesar de a LAI estar em vigor desde 2012, as bases de dados contém apenas demandas cadastradas no Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) do Poder Executivo Federal, de 1º de julho de 2015 em diante, ressalvadas as situações que contenham informações restritas (pessoais ou sigilosas). Considerando que todas as demandas dessa base de dados já são relativas à LAI, utilizou-se apenas o termo “abuso” no critério de pesquisa.

Para o período do início da disponibilização da base de dados até 31 de maio de 2019, foram localizados 1.456 recursos administrativos julgados pela CGU e/ou pela CRMÍ, contendo o termo “abuso”. Nesse rol, comentaremos alguns casos a seguir, a fim de exemplificar os precedentes da CGU que envolvem o abuso do direito de pedir.

3.2.1 *Solicitantes Frequentes*

Conforme abordado no capítulo 2, o primeiro recurso de LAI analisado pela CGU que tratou sobre o mérito do abuso de direito foi o Parecer nº 3102, de 2016. Esse documento fundamenta de maneira geral o que seria uma demanda de abuso de direito no âmbito da LAI. Ele é retomado como referência em vários outros recursos analisados.

Nesse sentido, o Parecer nº 3187, de 2017, possuía como objeto a análise de um recurso cuja demanda original era o acesso a informações sobre arrecadação de multas em 2016. Chama atenção o fato de se tratar de um solicitante frequente, onde em todos os seus recursos analisados, a CGU cita os números de pedidos de informação abertos pelo cidadão desde maio de 2012 (origem da LAI) até agosto de 2016 (dia da análise do Parecer), expostos a seguir:

Até a presente data, o solicitante já apresentou, pelo sistema e-SIC, **1.742 (mil setecentos e quarenta e dois) pedidos de acesso à informação** perante órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Desses, **511 (quinhentos e onze) pedidos foram objeto de recurso à CGU**, diante da insatisfação do cidadão com as respostas apresentadas pelos órgãos e entidades recorridos, o que **representa 8,7% (oito vírgula sete por cento) dos recursos recebidos pela CGU desde 12 de maio de 2012.**

(CGU, 2016, Parecer 3102)

Grande parte dessas demandas foram requeridas ao Banco do Brasil. Do total de recursos, 150 (cento e cinquenta) foram apresentados no intervalo de 44 (quarenta e quatro) dias, entre os dias 23 de maio e 05 de julho de 2016, referentes à negativa de acesso a uma informação do Banco do Brasil. No Parecer 3285, afirma-se que aproximadamente 70% das demandas dirigida à autoridade máxima do Banco do Brasil de 2012 até maio de 2016 foram interpostos pelo mesmo recorrente, cujo volume de informações solicitadas demandou 6.257 horas de trabalho dos funcionários, com um custo estimado de R\$ 685.013,88.

Apesar da demanda ter sido direcionada para outra entidade administrativa, os dados do Banco do Brasil são citados para enfatizar o abuso de direito. Ressalte-se que o argumento que justificou a recusa da informação foi o abuso, não havendo menção ao escopo inicial da arrecadação de multas.

Ainda no Parecer 3285, a CGU enquadrando a situação como um abuso de direito e decidiu não conhecer tais recursos. Decisão que foi mantida pela CMRI e estendida a recursos do mesmo cidadão contra outros órgãos como o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério de Minas e Energia.

O fato de ser um solicitante frequente e de ter aberto tantas demandas em um curto intervalo de tempo já o enquadra de imediato na condição de potencial dano a terceiros. Ainda nesse sentido, o alto número de recursos contra a mesma instituição e sobre o mesmo assunto também aponta um indício de desvio de finalidade. Esse desvio foi constatado na análise qualitativa da CGU (2013) que apontou entre o rol de conteúdo das demandas: realização de consultas; pedidos de investigação; abertura de processos disciplinares e cíveis para reparação de danos.

Por fim, após constatado que o caso atendeu os três requisitos do abuso de direito, a única consequência imposta pela CGU foi a recomendação de que o cidadão se abstinhasse de abrir novos pedidos abusivos, a fim de não prejudicar outros cidadãos. Destacamos abaixo a diretriz que tem sido feita aos órgãos públicos que se depararem com situação semelhante:

Ressalte-se que, em casos como o derradeiramente abordado, o papel do órgão ou entidade requerido deve ser de orientação, lançando-se mão de institutos como a ouvidoria para se chegar à resolução mediada das demandas, que, muito embora possam ser legítimas, configuram clara extrapolação dos limites e da finalidade estabelecidos pelo legislador para o direito à informação.

(CGU, 2013)

3.2.2 *Pedidos Desrespeitosos ou Frívolos*

Conforme já mencionado, a classificação de pedidos desarrazoados podem incluir situações diversas. Esses são pedidos com possibilidades reais de incorrerem em abuso de direito. São exemplos de situações que estão incluídas nesse rol os pedidos frívolos que utilizam sarcasmos e ironias para ofender o serviço público ou autoridades; e os pedidos desrespeitosos que utilizam palavras de baixo calão e que ofendem servidores públicos e organizações.

Um precedente de destaque se refere a um cidadão que abriu em 2016 várias demandas de LAI perante vários órgãos da Administração Pública com conteúdo similar, todos submetidos a recurso, pois devido ao conteúdo estranho tiveram o pedido recusado pelos órgãos peticionados.

No caso, a CGU procedeu com uma análise conjunta da situação no Parecer 2131/2016. Nesse documento, foram analisados os recursos do cidadão sobre o mesmo tema, contra: Companhia das Docas do Estado da Bahia (CODEBA); Casa da Moeda do Brasil (CMB); Caixa Econômica Federal (CEF); Ministério da Fazenda (MF); Comando do Exército (CEX); Comissão de Valores Mobiliários (CVM); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); Banco do Brasil S.A. (BB).

Acerca da descrição das demandas, o conteúdo apresentavam palavras de baixo calão e giravam em torno do tema “sodomia”, “magia negra” e “causas de crimes e corrupção”. Um trecho das citações registradas pelo cidadão indica que o pleito dele não era o requerimento de informações, mas a divulgação das ideias que defendia: “Vamos divulgar que sodomia é vício! (sic)” “Trata-se de assunto de interesse nacional, peço divulgação (sic)”. O conteúdo completo dos pedidos pode ser conferido no Parecer 2132, de 2016, da CGU.

O resultado prático foi pela recusa de todas as demandas e recursos. Os fundamentos utilizados pelos órgãos e pelos entes recursais incluíram:

- Demanda incompreensível;
- Pedido fora do rol dos direitos de informação especificados no artigo 7º da LAI;
- Não obrigatoriedade de resposta à demandas que contenham insultos com palavras de baixo calão.

“[...] o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) resguarda o direito de não responder a insultos que utilizam palavras chulas e de baixo calão, como os termos usados por Vossa Senhoria”

(CGU, 2016, Parecer 2132).

A partir da exposição do caso, percebe-se que mesmo não sendo uma negativa fundamentada pelo abuso de direito, estão presentes o desvio de finalidade, pois a LAI não se presta a divulgar concepções defendidas pelo cidadão e o potencial dano a terceiros, haja vista a quantidade de demandas abertas que não são pertinentes às competências dos órgãos provocados e que concorrem com o atendimento de outras demandas legítimas. Entretanto, ainda restaria a comprovação da má-fé por parte do agente, requisito difícil de ser comprovado.

3.3 Jurisprudência

Antes de comentar sobre a jurisprudência dos juízes e tribunais, convém recordar que a LAI prevê como regra a publicidade, de forma que a negativa do dado seria exceção, o que já reduz as possibilidades de eventuais questionamentos. Além disso, a LAI já traz consigo regras de recursos administrativos, que muitas vezes revertem eventual negativa e solicitam o envio do dado pelo órgão responsável. Dessa forma, entende-se que uma parcela mínima tem potencial de ir ao Judiciário.

Conforme já abordado, a pesquisa da jurisprudência utilizou consultas nos sítios dos tribunais superiores (STF e STJ) para jurisprudência que contenham termos específicos.

Aquelas consultas que utilizaram o termo “abuso” retornaram poucos resultados relevantes para o escopo deste trabalho. Na maioria das vezes faziam menção ao abuso de poder pela autoridade como justificativa para aplicação de um remédio constitucional, não abordando o mérito do exercício abusivo do direito de pedir informações.

Os melhores resultados foram vistos na consulta mais ampla pelo termo da Lei de Acesso à Informação. Tal consulta retornou jurisprudências em dois sentidos:

Grupo 1 - objeto alheio à LAI, onde a citação à Lei é feita de forma tangencial na fundamentação das decisões. Foi a maioria dos casos.

Grupo 2 - conteúdo material discutido é a negativa de pedido de informação baseada na LAI. Aqui foi possível identificar uma reversão da negativa administrativa e um aparente abuso de direito. Essas decisões serão comentadas a seguir.

Cabe destacar ainda que não foi localizado nenhum caso no Judiciário em que a Administração Pública ocupou o polo ativo da ação contra cidadão por eventual abuso de direito.

3.3.1 STF e STJ – negativa do acesso à informação pela CMRI - pedido genérico, desproporcional ou desarrazoado.

Essa jurisprudência foi selecionada por ser um caso que passou por todas as fases das instâncias administrativas (CMRI é a última) e também por ter percorrido várias instâncias no Judiciário, passando pelo 1º grau, pelo tribunal local e pelo STJ e STF.

Esclarecemos que as informações sobre o caso concreto, no âmbito administrativo, foram obtidas a partir do relatório da CMRI de 21 de dezembro de 2017, que resume todos os argumentos trazidos em cada etapa da LAI. Nesse documento, identifica-se que no pedido original “o cidadão relata que tem um processo de conciliação no CNJ e que para instruir o acordo pergunta se o Banco do Brasil está pagando os compromissos das ações do Besc e se está fazendo acordo” (CMRI, 2017, p.1).

O argumento para negar a informação por parte do órgão peticionado, em 2ª instância, foi no sentido de que o objeto não se caracteriza como pedido de informação do rol previsto no Art. 7º da LAI, por se tratar de demandas judiciais. Por sua vez, tanto a CGU quanto a CRMI entenderam que o recurso está fora do escopo da LAI e negaram o mérito por ser genérico e desproporcional.

“a demanda do cidadão é genérica, por requerer processos em número indeterminado, que tiveram resolução na esfera judicial e cujo conteúdo pode estar protegido por diversas hipóteses de restrição de acesso previsto em lei. Ressalta que a demanda não delimita seu escopo de forma definida, sendo, portanto, desproporcional, uma vez que demandaria trabalho exagerado da entidade para seu atendimento, o que impossibilita o acesso.”

No âmbito judicial, os fatos foram coletados a partir das decisões que constam nos sítios do STF e do STJ.

No STF, o autor impetrou no mesmo dia um Mandato de Segurança (MS nº 35.476) e um *Habeas Data* (HD nº 107) contra a União, Banco Central, Banco do Brasil e CMRI. Tais instrumentos continham os mesmos fundamentos, se insurgindo contra o indeferimento do recurso administrativo dirigido à CMRI, sob argumento de falta de fundamentação e de que necessita do dado para instruir processos por ele patrocinados perante o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT).

O STF entendeu que a autoridade coatora é o CMRI, presidida pelo Ministro Chefe da Casa Civil (Ministro de Estado) e integrada por outros Ministros, de forma que esse tribunal não é competente para conhecer tais remédios constitucionais (MS ou HD) contra atos de Ministros de Estado. Por isso, determinou a remessa do processo ao STJ.

Nesse ponto, cabe rememorar que a CMRI é composta por Ministros de Estado e que, nos termos do art. 105 da CRFB/88 “Compete ao Superior Tribunal de Justiça: I - processar e julgar, originariamente: [...] b) os mandados de segurança e os *habeas data* contra ato de Ministro de Estado...”.

Poucos dias depois de impetrar os remédios constitucionais no STF, o autor também ingressou com ações mandamentais idênticas (MS n. 23.999 e HD n. 324) perante o STJ, que se declarou incompetente sob a justificativa de que as autoridades impetradas foram apontadas de forma genérica (em especial a CMRI) e não pertencem ao rol constitucional da competência do STJ. As petições foram então indeferidas liminarmente. O impetrante interpôs agravos internos e opôs embargos de declaração, pedindo a inclusão de outras partes no polo passivo, todos negados. Diante dos recursos negados, houve aplicação da Súmula 182/STJ e da multa processual prevista no art. 1.021, § 4º do Código de Processo Civil (CPC), devido à falta de impugnação específica aos fundamentos da decisão.

Art. 1.021. Contra decisão proferida pelo relator caberá agravo interno para o respectivo órgão colegiado [...] § 4º Quando o agravo interno for declarado manifestamente inadmissível ou improcedente em votação unânime, o órgão .colegiado, em decisão fundamentada, condenará o agravante a pagar ao agravado **multa** fixada entre um e cinco por cento do valor atualizado da causa.

(BRASIL, 2015, Art. 1.021 do CPC)

Súmula 182 - É inviável o agravo [...] que deixa de atacar especificamente os fundamentos da decisão agravada.

(Súmula 182, Corte Especial, julgado em 05/02/1997, DJ 17/02/1997)

Após a negativa do agravo interno, o requerente interpôs ainda recurso ordinário que foi encaminhado ao STF e, posteriormente, impetrou o MS nº 24.022, de março de 2019, com pedido de tutela provisória que não foi acolhido pelo STJ, todos em torno do mesmo objeto pretendido. Desse fato, destaco trecho da decisão: “Trata-se de pedido de tutela provisória [...], **em narrativa confusa**, nos autos deste mandado de segurança com o intuito de que haja a ‘solução de homologação prévia do direito de uso prévia à quitação por mandado cautelar na tutela urgente incidente requerida.’”

Não cabe discutir neste trabalho a questão material da demanda, mas é oportuno comentar alguns pontos relevantes.

Sobre os fatos processuais jurídicos, o que se conclui é que aparentemente estamos diante de um caso de insatisfação com as reiteradas negativas à informação pleiteada, externalizada por meio de vários recursos. Contudo, quando o Judiciário identifica recursos infundados ou embargos protelatórios, dispõe de previsões legais para aplicação de multas, a fim de desestimular situações de várias iterações desnecessárias para a mesma situação, semelhante ao caso dos solicitantes frequentes com mesma causa de pedir no âmbito administrativo.

Cabe ressaltar que não houve nenhuma menção expressa a abuso de direito de pedir no presente caso, ou seja, a demanda foi negada por motivo diverso ao abuso de direito. Contudo, a identificação do abuso de direito pode ocorrer quando no caso concreto se perceber que a insatisfação do cidadão está impactando na restrição de direito de outros cidadãos.

Outro apontamento válido é o fato de estarmos diante de um advogado que aparentemente pleiteia dados de vários cidadãos para subsidiar eventuais ações judiciais. Essa busca por dados administrativos pelos patronos tende a se tornar cada vez mais comum, já que a LAI é um meio para se construir prova documental.

Recomenda-se, como consequência da análise do caso, que os advogados representantes de vários cidadãos em causas semelhantes, quando necessitarem de determinado dado administrativo, busquem formular pedidos individualizados, a fim de evitar cair no pedido genérico. Também pode ser adotada a estratégia de que cada parte demande seu respectivo pedido fundamentado na LAI. Assim, é possível conseguir eventuais provas documentais de

forma mais eficiente para os interessados e para a Administração Pública, sem a necessidade de lides judiciais.

3.3.2 *STF – repercussão geral – informação negada a cidadão-parlamentar*

O Recurso Extraordinário (RE) nº 865.401 levou ao Judiciário uma lide oriunda da negativa de acesso à informação solicitada por um cidadão, que também é vereador, perante a Prefeitura do local. O Poder Executivo negou os dados, alegando na discussão que o papel de fiscalizar as contas era do Tribunal de Contas e que deveria haver o respeito à separação dos poderes. Houve reconhecimento da repercussão geral, por envolver o exercício do direito de acesso à informação para todos os parlamentares do país. O STF concedeu o direito de acesso à informação, basicamente reconhecendo que é um direito de todos os cidadãos que devem exercer o controle social.

Decisão: O Tribunal, apreciando o tema 832 da repercussão geral, por unanimidade e nos termos do voto do Ministro Dias Toffoli (Relator), deu provimento ao recurso e fixou a seguinte tese: “O parlamentar, na condição de cidadão, pode exercer plenamente seu direito fundamental de acesso a informações de interesse pessoal ou coletivo, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, da CF e das normas de regência desse direito”. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 25.4.2018.

(STF – RE: 865401 RG, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 14/08/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-203 Data de Publicação 09-10-2015)

Essa decisão reforça o fato de que o direito de acesso à informação é um direito de todos os cidadãos, independentemente de exercerem qualquer outra função. E o controle social deve ser exercido por todos.

3.3.3 *Partes Insatisfeitas por Divulgação de Dados pela Administração Pública*

Foram identificados alguns processos onde os cidadãos alegavam que a Administração Pública extrapolou o direito de informar; alguns poucos casos requeriam dano moral. Comentamos a seguir dois deles.

A primeira situação diz respeito a vários processos que tratam da divulgação nominal de salários dos servidores públicos. Sobre o tema, o ARE 652.777-SP foi um caso de repercussão geral que ponderou o direito à intimidade, vida privada, sigilo bancário, interesse

público e publicidade, entendendo que a publicação do nome dos servidores e os valores de seus respectivos vencimentos brutos é legítima. A LAI reforçou a diretriz de divulgação dos salários de forma individualizada.

“Quanto às discussões acerca da colisão entre a publicidade de informações e a intimidade dos servidores, tem entendido a Suprema Corte brasileira de que prevalece a publicidade como regra básica do Estado Republicano de Direito”.
(GOULART e QUINTERO, 2013)

Contudo, mesmo após o RE paradigma sobre o tema, ainda é possível identificar novos processos judiciais que pleiteiam a retirada dos salários nominais da Internet. Mansour (2017, p. 124) elaborou um estudo onde critica a decisão do STF no ARE 652.777-SP. Para ela, o propósito de controle social não seria comprometido caso se divulgasse o dado sem a individualização das pessoas.

“Não restaria prejudicada a fiscalização social dessas situações discrepantes, quando da divulgação por outras formas de individualização, pois tais formatos também revelariam pagamentos fora dos padrões estabelecidos, a serem questionados e denunciados aos órgãos de controle, a quem compete uma apreciação mais detalhada, cujos fundamentos para o pagamento de parcelas controvertidas seriam avaliados quanto à legalidade”.
(MANSOUR, 2017)

Outra situação de inconformismo com a transparência ativa consta no Recurso Especial (REsp) nº 1.505.923 que negou o pedido de dano moral formulado por pessoa jurídica de direito privado contra a União (Ibama). A motivação foi a divulgação de informação potencialmente prejudicial à empresa. Entre os argumentos utilizados para negar o dano moral constam os direitos fundamentais de fomentar "o desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública" (LAI, art. 3º, IV).

Ainda nesse caso, a fundamentação citou o entendimento do STJ de que a pessoa jurídica de direito público (Administração Pública direta, autarquias, fundações públicas), de índole não comercial ou lucrativa, não pode ser vítima de dano moral por ofensa de particular, já que constituiria subversão da ordem natural dos direitos fundamentais.

Dessa forma, percebe-se que as situações de insatisfação com a transparência ativa da Administração Pública não apresentam indícios de abuso do direito nem por parte do cidadão nem por parte da Administração Pública, que deve priorizar sempre o interesse público, ressalvadas as situações de proteção da informação previstas em lei.

3.4 Comentários sobre a Pesquisa

Após a exposição dos precedentes e jurisprudências, reiteramos o propósito da LAI, cuja regra é a publicidade e a exceção é o sigilo.

No âmbito judicial, não foi possível identificar nenhum caso em que a Administração Pública atuou no polo ativo contra um eventual abuso do direito de pedir por parte do cidadão. Constata-se que nas situações de abuso, as medidas corretivas ainda ocorrem apenas no âmbito administrativo.

As jurisprudências encontradas nas quais o cidadão atuou no polo ativo da demanda ocorreram em duas direções:

Transparência Passiva – a Administração Pública foi provocada e recusou uma informação solicitada. Nesses casos, o cidadão requereu na Justiça o acesso ao dado sem pleitear dano moral. Contudo, aparentemente houve situações em que a insatisfação com a solução do pleito incorreu em demandas repetitivas, tanto na esfera administrativa quando na judicial, de forma que o exagero pode caracterizar um abuso de direito cometido pelo cidadão.

Transparência Ativa – o cidadão requereu a restrição do dado publicado na Internet para acesso de todos. Nesses casos, além de pedir a retirada da informação, os cidadãos pediram danos morais por ato ilícito (abuso do direito de divulgar). Contudo, esses cenários foram improcedentes. Retomamos aqui o entendimento do STJ no qual afirma a pessoa jurídica de direito público, de índole não comercial ou lucrativa, não pode ser vítima de dano moral por ofensa de particular.

No âmbito administrativo, foi possível identificar uma recorrência maior de recursos indeferidos sob o argumento de abuso de direito. Em 2016, o caso paradigma apresentou a situação de um solicitante frequente capaz de onerar demasiadamente a máquina pública. Cabe ressaltar que algumas demandas podem apresentar indícios do exercício abusivo do direito, mas sem a demonstração da má-fé do agente não há o enquadramento do abuso do direito.

A constatação decorrente da análise dos casos foi de que a consequência adotada foi apenas a recusa da demanda, fundamentada no abuso do direito. Nos casos de solicitante frequente, outras demandas do cidadão passaram a ser recusadas.

De forma geral, a CGU recomenda que a solução seja a mediação com o cidadão, para que evite registrar outras demandas abusivas. Contudo, defende-se neste trabalho o

aprimoramento de possíveis sanções, tais como multa para recursos não fundamentados, bloqueio temporário ao serviço combinado com limites objetivos para quantidade máxima de demandas por período de tempo.

O que se observou dos fatos é que aparentemente a insatisfação contumaz de alguns cidadãos repercute em reiteradas demandas administrativas ou ainda na judicialização. Nesse contexto, enquanto no âmbito do Judiciário há aplicação de multas para recursos protelatórios, no âmbito administrativo não há medidas para evitar os abusos.

4. CONCLUSÃO

É evidente que a regulamentação do direito de acesso à informação pública, por meio da Lei 12.527/2011 e do Decreto 7.724/2012, contribuiu para a plena fruição desse direito fundamental dos indivíduos previsto na Constituição. Diante das facilidades de acesso a esses serviços, este estudo pretendeu apreciar a ocorrência do abuso do direito de acesso à informação e quais as possíveis consequências para o cidadão, que têm sido adotadas pela Administração Pública.

A conclusão é então apresentada em partes: os avanços e limites da LAI; o abuso de direito aplicado ao contexto da LAI; as impressões sobre os precedentes e julgados levantados; e por fim, a conclusão geral sobre as consequências que estão sendo adotadas na ocorrência desses casos.

Inicialmente, sobre a LAI, concluiu-se que o objetivo maior da lei é maximizar o acesso do cidadão aos dados públicos. Por isso, criaram-se serviços digitais como o e-SIC, de forma a ampliar e facilitar o acesso ao cidadão. Nesse cenário, a Lei trouxe benefícios tanto para os cidadãos quanto para os órgãos públicos. Em relação aos cidadãos, contribuiu para ampliar a participação no controle social e trouxe regras e prazos para garantir a entrega do serviço. Para a Administração Pública, a Lei promoveu uma mudança cultural do sigilo em prol da transparência dos dados públicos.

Por sua vez, sobre o abuso de direito, verificou-se que está definido no Código Civil como ato ilícito, cuja aplicação ao caso concreto exige a identificação de três características: o desvio de finalidade, o potencial dano a terceiros e a má-fé do agente. Dessa forma, o abuso pode ocorrer durante o exercício de qualquer direito previsto em lei e o que vai caracterizar o ilícito não é a ilegalidade do ato, mas a forma de exercer o direito.

Nesse ínterim, constatou-se que o abuso de direito também pode ocorrer durante o exercício do direito de acesso à informação. Com a ampliação e facilidade de acesso aos serviços, alguns cidadãos acabam fazendo o seu uso de maneira inadequada, mesmo diante do detalhamento trazido na Lei sobre quais tipos de informações são cobertas por este instrumento legal. Entre o rol de inadequações, aparecem as demandas genéricas, desproporcionais, desarrazoadas e eventualmente os solicitantes frequentes, que abrem inúmeras demandas perante os órgãos públicos. Os casos de abuso de direito normalmente ocorrem com solicitantes

frequentes insatisfeitos com a resposta fornecida ou ainda nas demandas desarrazoadas. Fazem parte deste rol as demandas desrespeituosas, frívolas e com palavras de baixo calão.

Por sua vez, a pesquisa aos precedentes e à jurisprudência revelou que é reduzida a quantidade de casos concretos categorizados como abuso de direito. Um dos motivos para isso é a dificuldade de se comprovar a má-fé dos cidadãos. Além disso, existe uma motivação democrática dos órgãos públicos em promover o acesso de todos aos dados públicos, evitando negativa imotivada à informação bem como a criação de limitações ao exercício do direito.

Na esfera judicial, não encontramos casos categorizados como abuso de direito de acesso à informação. Na jurisprudência, a LAI tem sido mais utilizada como fundamento jurídico, existindo poucos casos nas cortes superiores (STF e STJ) cujo objeto da causa seja a recusa à informação na forma de transparência passiva (onde o cidadão provoca a Administração para pedir o dado de interesse). Ainda assim, foi possível identificar casos de impetração de *habeas data* e de mandado de segurança que demonstravam a insatisfação do cidadão com as recusas administrativas. De forma geral, foram encontradas decisões em dois sentidos: tanto que reverteu a decisão administrativa e passou a conceder o acesso à informação; quanto que continuou negando o acesso.

Na esfera dos precedentes administrativos, tomando como base os recursos analisados pela CGU, foi possível identificar casos concretos classificados como abuso de direito. Essas situações têm sido associadas geralmente a solicitantes frequentes, tanto em demandas desconexas com pedidos de outras coisas que não a informação, quanto em demandas com coerência textual, mas que apresentam desvio de finalidade.

Por fim, complementando a resposta ao objetivo geral deste trabalho, percebeu-se que, quando ocorre um abuso de direito no âmbito da LAI, a consequência recomendada pela CGU é a mediação com o cidadão, pedindo que pare de registrar demandas abusivas. A CGU recomenda ainda que o órgão público analise as demandas de forma imparcial. Contudo, apesar de tal recomendação, foi possível perceber que determinados cidadãos continuam abrindo demandas e submetendo-as à instância recursal, que tem negado o acesso com fundamento no abuso de direito verificado nas demandas anteriores.

Ainda em relação às conclusões sobre as possíveis consequências, cabe fazer sugestões, pois a pesquisa bibliográfica levantada afirma que o abuso de direito pode ensejar diferentes consequências a serem analisadas em cada caso concreto. Dessa forma, acreditamos que o Brasil pode analisar a viabilidade de se adotar algumas medidas para evitar o abuso de

direito, tais como: o bloqueio temporário do acesso desse cidadão aos serviços, caso em que seria interessante estabelecer limites objetivos da quantidade máxima de demandas por intervalo de tempo; e a criação de multas semelhantes àquelas que o Judiciário atribui aos recursos protelatórios para os casos em que se percebe o exagero quantitativo que impacta no funcionamento da máquina pública.

Com toda a exposição realizada, pretende-se sensibilizar os cidadãos sobre a importância do exercício regular do direito de acesso à informação. E como consequência, trazer maior eficiência aos órgãos públicos no atendimento ao cidadão para provimento de informações. Além disso, ao sugerir as possíveis consequências a serem adotadas pela Administração Pública para as ocorrências do abuso de direito, pretende-se aprimorar os serviços que viabilizam o direito fundamental do acesso à informação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARTIGO 19. *Caminhos da Transparência: a Lei de Acesso à Informação e os Tribunais de Justiça*. São Paulo, Artigo 19 Brasil, 15 de mai 2016. Disponível em: <<https://artigo19.org/?p=8054>> Acesso em: 20 abr. 2019.
- _____. (2017a). *Os cinco anos da Lei de Acesso à Informação: uma análise de casos de transparência* [livro eletrônico]. São Paulo, Artigo 19 Brasil, 15 de mai 2017a. Disponível em: <<https://artigo19.org/?p=11599>>. Acesso em 22 abr. 2019.
- _____. (2017b). *A Lei de Acesso à Informação nos Tribunais Brasileiros*. São Paulo-SP, 28 set 2017. Disponível em: <<https://artigo19.org/?p=12511>>. Acesso em 21 abr. 2019.
- BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil: Promulgada em 5 de Outubro de 1988*. – São Paulo: Saraiva, 2004, v.2.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988)*, de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- _____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. *Institui o Código Civil (CC/2002)*. Diário Oficial da União, Brasília-DF, 11 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp105.htm>. Acesso em: 20 abril 2019.
- _____. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. *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 da União, Brasília-DF, 17 de maio de 2012.
- _____. 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 de dezembro de 2011.
- _____. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. *Institui o Código de Processo Civil*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 março 2015.
- _____. Portal de Acesso à Informação. Disponível no endereço <<http://www.acessoa.informacao.gov.br>> Acesso em 14 mai. 2019.
- _____. Portaria Interministerial nº 1.254, de 18 de maio de 2015. *Institui o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) no âmbito do Poder Executivo Federal*. DOU nº 93, Seção 1, pág. 1. Brasília, DF, 19 de maio de 2015.
- COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Declaração de Princípios sobre Liberdade de expressão*. Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em seu 108º período ordinário de sessões, celebrado de 16 a 27 de outubro de 2000. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.Convencao.Libertade.de.Expressao.htm>>. Acesso em: 01 mai. 2019.

COMISSÃO MISTA DE REAVALIAÇÃO DE INFORMAÇÕES (CMRI). Decisão nº 530/2017/CMRI/SE/CC-PR

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Acesso à informação pública: Uma introdução à lei 12.527 de 18 de novembro de 2011*. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.acaoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/infograficos/arquivos/recursos-passo-a-passo/cartilhaacaoainformacao.pdf>>. Acesso em: 10 de mai. 2019.

_____. *Aplicação da Lei de Acesso À Informação na Administração Pública Federal*–3ª edição. Brasília-DF, 2017. Disponível em <<http://www.acaoainformacao.gov.br/lai-para-sic/sic-apoio-orientacoes/guias-e-orientacoes/aplicacao-lai-3a-ed-web-002.pdf>>. Acessado em 11 mai. 2019.

_____. Manual do e-SIC – Guia para SICs e Guia para Cidadão. out. 2016. Disponível em <<http://www.acaoainformacao.gov.br/lai-para-sic/sic-apoio-orientacoes/guias-e-orientacoes/guias-e-orientacoes>> Acesso em 30 mai. 2019.

_____. Parecer LAI nº 2132, de 06/06/2016. Recurso contra negativa ao pedido de acesso à informação. Processo nº 99901.001015/2016-74, elaborado Ícaro da Silva Teixeira.

_____. Parecer LAI nº 3102, de 19/08/2016, elaborado por Anjuli Tostes Faria Osterne e Vitor César Silva Xavier

_____. Parecer LAI nº 3285, de 29/08/2016, Processo nº 99901.001186/2016-01 elaborado por Gilberto Waller Junior.

_____. Parecer LAI nº 3187, de 30/01/2017. *Recurso contra resposta ao pedido de acesso à informação* - processo nº nº 08850.003818/2016-51, elaborado por Marlene Alves de Albuquerque

_____. Parecer LAI nº 1098, de 18/06/2018, recurso contra decisão denegatória de acesso à informação. Processo nº 16853.000597/2018-29 elaborado por Gilberto Waller Júnior.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de direito civil: parte geral e lindb*. v. 1. 12. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2014.

FREIRE, Felipe Ribeiro. *Desafios para a transparência pública: um estudo com os usuários do Portal da Transparência do Governo Federal*. 2014. 283f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2014.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil brasileiro: parte geral*, v 1. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GOULART, Fernanda Sell de Souto; QUINTERO, Jaqueline Moretti. Tutela judicial do direito de acesso à informação. *Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI*, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

MANSOUR, Isla Maria Amorim de Souza. *O STF e a divulgação nominalmente individualizada da remuneração dos servidores públicos: uma análise crítica do*

Recurso Extraordinário 652.777-SP. 2001. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília (UnB), DF.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). Busca de Pedidos e Respostas. Disponível em <<http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca>> Acesso em 18 mai.2019

_____. Busca de decisões da CGU e da CMRI. Disponível em: <<http://www.acaoainformacao.gov.br/assuntos/busca-de-pedidos-e-respostas/busca-de-pedidos-e-respostas>> Acesso em 19 mai. 2019

RIBEIRO, Érica Bezerra Queiroz. Atuação da CGU como instância recursal da Lei de Acesso a Informações. *Slides* de apresentação no I Congresso de Democracia Digital. Brasília-DF, nov. 2014. Disponível em: < <https://slideplayer.com.br/slide/3278917/>> Acesso em 21 abr. 2019.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). RECURSO ESPECIAL: REsp 1.505.923. Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgado em 21 de mai. 2015.

_____. HABEAS DATA nº 324. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. DJe publicado em 05/02/2018

_____. MANDADO DE SEGURANÇA nº 23.999. Relator: Min. Laurita Vaz. Julgamento em 05/01/2018. DJe publicado em 05/02/2018.

_____. MANDADO DE SEGURANÇA nº 24.022. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Julgamento em 01/02/2019. DJe publicado em 06/02/2019.

_____. SÚMULA 182, Corte Especial, julgado em 05/02/1997, DJ: 17/02/1997.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RE 865401 RG. Relator: Ministro Dias Toffoli. DJE 19/10/2018 - ATA Nº 156/2018. DJE nº 223, divulgado em 18/10/2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4709214>> Acesso em 12 mai. 2019.

_____. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDATO DE SEGURANÇA: RMS 34.515 AgR, Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, julgado em 23/03/2018, DJe-066, divulgado em 06/04/2018 Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5095469>> Acesso em 22 de mai. 2019.

_____. HABEAS DATA nº 107. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em 08/01/2018. DJe-020 divulgado em 02/02/2018 publicado em 05/02/2018.

_____. MANDADO DE SEGURANÇA nº 35.476. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em 08/01/2018. DJe-020 divulgado em 02/02/2018 publicado em 05/02/2018.

_____. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL: RG ARE 652777 SP – São Paulo, Relator: Min. Ayres Britto, Data do julgamento 29/09/2011, Data de

publicação: DJe-071 12-04-2012. Disponível em <redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8831570> Acesso em 28 mai. 2019.