



**ICPD – INSTITUTO CEUB DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO
PROGRAMA DE MESTRADO E DOUTORADO EM DIREITO**

ROBERTO KODAMA

**TRATAMENTO DOS DADOS PESSOAIS NO ACESSO A
INFORMAÇÕES PÚBLICAS: A HONRA RELEGADA NA SOCIEDADE
DA INFORMAÇÃO**

**BRASÍLIA/DF
2018**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Kodama, Roberto.

Tratamento dos dados pessoais no acesso a informações públicas : a honra relegada na sociedade da informação / Roberto Kodama ; orientador Prof. Dr. Leonardo Roscoe Bessa. – Brasília, 2018.
224 f.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília- UniCEUB, Brasília, 2018.

1. Direito a honra. 2. Proteção de dados pessoais. 3. Acesso a informação pública.

I. Bessa, Leonardo Roscoe, orient. II. Título.

CDU 347.121.2

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Reitor João Herculino

ROBERTO KODAMA

**TRATAMENTO DOS DADOS PESSOAIS NO ACESSO A INFORMAÇÕES
PÚBLICAS: A HONRA RELEGADA NA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito pelo Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Roscoe Bessa

**BRASÍLIA/DF
2018**

ROBERTO KODAMA

**TRATAMENTO DOS DADOS PESSOAIS NO ACESSO A INFORMAÇÕES
PÚBLICAS: A HONRA RELEGADA NA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito pelo Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Roscoe Bessa

Brasília, 24 de abril de 2018

Banca Examinadora

Prof. Dr. Leonardo Roscoe Bessa
Orientador

Prof. Dr. Héctor Valverde Santana
UniCEUB

Profa. Dra. Laura Schertel Ferreira Mendes
Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP

Para João Vitor, Carolina Ayumi e Laura Satie, inspirações e motivações deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente quero agradecer ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), nas pessoas dos atuais ocupantes dos cargos de Ministro interino e de Secretário-Executivo, o Sr. Wagner Rosário, da Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção, a Sra. Cláudia Taya, de Diretor de Transparência e Controle Social, o Sr. Otávio Moreira de Castro Neves, de Coordenador-Geral de Governo Aberto e Transparência, o Sr. Marcelo de Brito Vidal, da líder de equipe de gestão do Portal da Transparência, a Sra. Cibelle Cesar Brasil, do Ouvidor-Geral da União, o Sr. Gilberto Waller Junior, do Chefe de Gabinete da Ouvidoria-Geral da União, o Sr. Marcos Gerhardt Lindenmayer e da ex-Coordenadora-Geral de Recursos de Acesso à Informação, a Sra. Érica Bezerra Queiroz Ribeiro, que patrocinaram integralmente a minha participação neste Mestrado, do qual a dissertação foi um dos seus produtos, certo de que correspondeu às expectativas para a capacitação deste servidor.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Leonardo Roscoe Bessa, que, com dedicação e paciência durante os nossos encontros presenciais e virtuais, possibilitou realizarmos um bom trabalho.

Aos colegas Leodelma de Marilac Félix, Marcus Vinícius de Azevedo Braga e Temístocles Murilo de Oliveira Júnior, pelas indicações bibliográficas e ideias que ajudaram a compor este trabalho.

Aos professores do Mestrado, particularmente os professores Dr. Inocêncio Mártires Coelho, Dr. Nitish Monebrun, Dra. Maria Edelvacy P. Marinho, Dr. Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy e Eduardo Bastos Furtado de Mendonça, cujos ensinamentos foram inspiradores para esta monografia.

Aos colegas de curso, em especial a Catharina Orbage, Frederico Montedonio, Lauro Augusto, Leonardo Arêba e Nathália Melo, cujo convívio em aulas e trabalhos extraclasse permitiram um transcorrer agradável durante os bons e maus momentos do curso.

À secretária do curso, a Sra. Marley Antiste Ribeiro, que sempre foi prestativa com os alunos do Curso.

Aos amigos Rudinei, Filipe e Bruno pelas revisões e apoio moral neste trabalho.

E principalmente à minha esposa, Daniele, pela paciência e compreensão por minha displicência nos afazeres da casa para me dedicar a esta etapa da vida.

“Vivo daquilo que os outros não sabem de mim”.

“Von dem, was andere nicht von mir wissen, lebe ich”. (HANDKE, 1998).

RESUMO

O presente trabalho pretende propor uma solução jurídica para que a disseminação de dados pessoais detidas pela administração pública na internet não provoque uma possível vulneração ao direito à honra dos indivíduos, prevista constitucionalmente. Para tanto, faz uma recapitulação do direito à honra em contraposição ao direito à privacidade, adotando o direito à proteção de dados pessoais, como direito formal para o exercício do direito à honra, como medida preventiva. Examinando o direito ao esquecimento, como medida repressiva, conclui pela sua inviabilidade de aplicação no Brasil. Refazendo a trajetória da legislação administrativa brasileira quanto ao tratamento e disseminação (ou opacidade) dos dados pessoais contidas em informações detidas pelo Estado, percebe-se que sempre tentou-se dificultar-lhes o acesso, seja para preservar a honra das autoridades, seja para motivos inconfessáveis. A Lei de Acesso a Informação, produto da Constituição de 1988, veio mudar o paradigma da regra de sigilo administrativo para transparência administrativa. Porém encontram-se lacunas sobre o tratamento dos dados pessoais na Lei, em especial em relação à proteção do direito à honra. É feita uma análise dos julgamentos dos recursos pela CGU e pela CMRI, onde nota-se haver uma jurisprudência sobre o assunto, porém ainda de forma não consolidada.

Palavras-chaves: Direito à honra. Proteção de dados pessoais. Acesso à informação pública.

ABSTRACT

This paper aims to propose a legal solution to avoid that personal data guarded by public administration and disseminated by internet doesn't harm individuals' right to honor. First, makes an opposite analysis between right to honor and right to privacy and adopts right to personal data protection as preventive legal procedure to protect right to honor. Examining the right to be forgotten, as a repressive legal procedure, concludes for its impracticability in Brazil. Recalling the Brazilian administrative legislation trajectory about personal data treatment and dissemination (or opacity) guarded by public administration, it can be perceived that its access always was hindered to protect authorities' reputation or to hide undisclosed reasons. The Brazilian Information Access Law, product of 1988 Constitution, has changed the administrative secrecy rule to the administrative transparency rule, but, lacks on personal information treatment to preserve right to honor. Analyzing CGU and CMRI decisions, it can be noted that there is an established doctrine about this matter, but not consolidated.

Keywords: Right to honor. Personal data protection. Public information access.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Leis, regulamentos e iniciativas nacionais de acesso a informação – 2017	75
Figura 2 - Leis e propostas nacionais de proteção de dados/privacidade – 2016	76
Figura 3 - The Open Budget Index 2015 Map	77

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Comparativo texto original PL 219/2003 x Lei portuguesa nº 65/93 de Acesso a Documentos da Administração	103
Quadro 2 - Subclassificações do tipo de resposta	116
Quadro 3 - Tipo de recurso	117
Quadro 4 - Totais Gerais dos Pedidos de Acesso	194
Quadro 5 - Totais Gerais de Recursos à CGU	195
Quadro 6 - Totais de recursos à CGU referentes a pedidos negados ou parcialmente negados contendo dados pessoais	196
Quadro 7 - Decisões aos recursos da CGU por tipo de resposta e ano.....	197
Quadro 8 - Totais Gerais de Recursos à CMRI	198
Quadro 9 - Totais de recursos à CMRI referentes a pedidos negados ou parcialmente negados contendo dados pessoais	199
Quadro 10 - Decisões aos recursos da CMRI por tipo de resposta e ano	200

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEPD	Agência Espanhola de Proteção de Dados
ALI	Instituto Americano de Direito - American Institute of Law
APF	Administração Pública Federal
APPA	Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina
ARE	Recurso extraordinário com agravo
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CDC	Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor)
CF	Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988
CGU	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CMRI	Comissão Mista de Reavaliação de Informações
CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais
CP	Decreto-lei nº 2.848, de 7 de setembro de 1940 (Código Penal)
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas da Receita Federal
CTPCC	Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DNPM	Departamento Nacional da Produção Mineral
e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
EUA	Estados Unidos da América
HEW	Departamento de Saúde, Educação e Bem-estar (“Department of Health, Education & Welfare”)
IHGB	Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales - México
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LAI	Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações
LAP	Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991 (Lei dos Arquivos Públicos)
LCP	Lei nº 12.414, de 9 de junho de 2011 (Lei do Cadastro Positivo)
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LHD	Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997 (Lei do Habeas Data)
LPAF	Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Lei de Processo Administrativo Federal)

MCI	Lei Nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet)
MESISIC	Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção
MPF	Ministério Público Federal
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NUP	Número Único de Protocolo
NUP	Número Único de Protocolo
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGU	Ouvidoria-Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
PL	Projeto de Lei
RESP	Recurso Especial
RGP	Registro Geral da Atividade Pesqueira
RGPD	Regulamento europeu 2016/679 (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados)
SACAPDS	Comitê sobre Sistemas Automatizados de Dados Pessoais (“Secretary’s Advisory Committee on Automated Personal Data Systems”)
SAIN	Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional
SGI	Sistema de Gestão de Informações
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SPC	Serviço de Proteção ao Crédito
SS	Pedido de suspensão de segurança
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
TRF1	Tribunal Regional Federal da 1ª Região
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UFPR	Universidade Federal do Paraná
WP29	Grupo de Trabalho Artigo 29 da Diretiva 95/46/CE sobre proteção de dados pessoais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	25
CAPÍTULO 1 – A HONRA: VALOR ESSENCIAL PARA VIDA NA SOCIEDADE	31
1.1 A Honra como bem jurídico tradicional.....	33
1.1.1 Breve histórico da proteção jurídica do direito à honra	34
1.1.2 A honra como parte dos direitos da personalidade justificados pelo princípio da dignidade humana na doutrina moderna.....	36
1.1.3 A proteção jurídica do direito à honra no Brasil.....	39
1.1.4 O conceito jurídico da honra	41
1.2 A honra e outros direitos da personalidade: direitos correlacionados	42
1.3 O direito à honra em tempos contemporâneos	46
1.3.1 Revisitando a teoria das esferas concêntricas e do mosaico.....	47
1.3.2 A e-reputação ou o perfil eletrônico a ofender o direito à honra.....	49
1.3.3 Utilizando instrumentos jurídicos de proteção de dados pessoais para resguardar a honra.....	52
1.4 A insuficiência do direito ao esquecimento para garantir o direito à honra	55
1.4.1 A construção da doutrina do direito ao esquecimento.....	57
1.4.2 O caso Costeja x Google no Tribunal de Justiça da União Europeia: direito ao esquecimento como processo.....	60
1.4.3 O direito ao esquecimento no novo regulamento geral de proteção de dados pessoais europeu	62
1.4.4 O Caso Xuxa x Google: preponderância da liberdade de informação ao direito ao esquecimento	64

1.4.5	O direito à honra e o direito ao esquecimento no Marco Civil da Internet.....	68
1.5	Uma conclusão parcial	70
CAPÍTULO 2 - O ACESSO A INFORMAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: PRESSUPOSTO PARA A DEMOCRACIA EM COLISÃO COM O DIREITO À HONRA		73
2.1	O acesso aos arquivos públicos.....	80
2.1.1	O Arquivo Nacional.....	80
2.1.2	O Arquivo Histórico do Itamaraty.....	83
2.2	O sigilo como regra.....	86
2.3	Constituição Federal de 1988: a lenta regulamentação do acesso a informação.....	89
2.4	O acesso a informação e a proteção da honra e da reputação nas convenções e tratados internacionais	93
2.5	O acesso a informação sobre os servidores públicos.....	95
2.6	A publicação das remunerações dos agentes públicos: Tema de Repercussão Geral STF nº 483	97
2.7	A Lei de acesso a informação	102
2.8	Direito comparado: a restrição ao direito de acesso a dados pessoais	106
CAPÍTULO 3 - ESTUDO DE CASO: O DIREITO À HONRA NOS PARECERES DA CGU AOS RECURSOS DA LAI SOBRE PEDIDOS DE INFORMAÇÃO CONTENDO DADOS PESSOAIS		111
3.1	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC).....	112
3.1.1	Desenvolvendo o sistema e regulamentando a lei ao mesmo tempo	112
3.1.2	O fluxo de funcionamento do sistema conforme a lei.....	115
3.1.3	A oferta de dados abertos pelo sistema	120

3.2	A análise quantitativa e qualitativa de dados do e-SIC.....	121
3.3	Uma análise do grau de judicialização dos julgamentos da CGU e das decisões da CMRI.....	127
3.4	Uma conclusão parcial	133
	CONCLUSÃO	137
	REFERÊNCIAS.....	141
	APÊNDICE A – A HONRA E A REPUTAÇÃO COMO DIREITOS HUMANOS: CONSTRUÇÕES RETROALIMENTADAS ENTRE A DECLARAÇÃO UNIVERSAL DE DIREITOS DO HOMEM E A DECLARAÇÃO AMERICANA DOS DIREITOS E DEVERES HUMANOS.....	161
	APÊNDICE B – A QUASE CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA REPUTAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL NA CONSTITUIÇÃO-CIDADÃ	169
	APÊNDICE C – O PROCESSO LEGISLATIVO DAS LEIS REGULAMENTADORAS DO ACESSO À INFORMAÇÃO COMO DIREITO PREVISTO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	173
1	A LEI DE CERTIDÃO.....	173
2	A LEI DE ARQUIVOS PÚBLICOS	174
3	A LEI DO HABEAS DATA.....	178
4	A LEI DO PROCESSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.....	183
5	A LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO.....	184
	APÊNDICE D – A METODOLOGIA DE COLETA DE DADOS DO E-SIC	193
1	A ANÁLISE QUANTITATIVA DE DADOS DO E-SIC	193
2	A ANÁLISE QUALITATIVA DE DADOS DO E-SIC.....	200
2.1	Dos recursos aos pedidos de informação que não eram relativos a dados pessoais	202

2.2	Dos recursos aos pedidos de informação relativos a dados pessoais próprios.....	203
2.3	Dos recursos aos pedidos de informação relativos a dados pessoais de terceiros	205
2.4	Da avaliação de mérito aos recursos aos pedidos de informação relativos a dados pessoais de terceiros	207
	ANEXO A – PAÍSES - LEIS DE ACESSO A INFORMAÇÃO X LEIS DE PROTEÇÃO X “OPEN BUDGET INDEX”	215
	ANEXO B – DICIONÁRIO DE DADOS E-SIC	219
	ANEXO C – REGULAMENTO DA “ARCA DO SIGILO” DO IHGB.....	221

INTRODUÇÃO

As tecnologias eletrônicas de tratamento da informação aceleraram o ritmo das vidas das pessoas e mudaram a forma do indivíduo relacionar-se com o próximo e a coletividade. Como consequência, produz montantes crescentes de informações que são armazenadas permanentemente e disponibilizadas instantaneamente para acesso a qualquer pessoa praticamente em qualquer lugar do mundo. Observa-se a transformação da “Sociedade Industrial” na “Sociedade da Informação”, onde todos são, simultaneamente, consumidores e produtores de informações¹.

Ao mesmo tempo, ocorre a globalização, que promove a liberalização de mercados e a facilitação de movimentos de capitais financeiros. Esse fenômeno acaba por enfraquecer a presença do Estado e a fortalecer os interesses do capital ao se desregular a atividade estatal e se incentivar a transparência total do Estado e dos indivíduos. É a instrumentalização da ideologia do neoliberalismo, que privilegia o individualismo e busca a mercantilização de todos os aspectos da vida humana, que através da coleta e análise massiva de todas as informações disponíveis procura diminuir a incerteza econômica².

No discurso do neoliberalismo encontra-se a ideia de que cada um deve lutar por seu lugar ao sol, como se fosse uma libertação do indivíduo. No entanto, o indivíduo acaba se tornando escravo de si mesmo³. Afora o dilema moral, o indivíduo, em busca de reconhecimento e renda, submete-se a jornadas exaustivas cada vez maiores. Os comportamentos individuais reunidos resultam na “Sociedade do Cansaço”⁴.

¹ É o cenário da “Computopia”, pioneiramente visionado pelo sociólogo Yoneji Masuda. MASUDA, Yoneda. *A sociedade da informação como sociedade pós-industrial*. Rio de Janeiro: Rio, 1982.

² CASTELLS, Manuel. *A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

³ HAN, Byung-Chul. *Psicopolítica: neoliberalismo y nuevas técnicas de poder*. Barcelona: Herder, 2014.

⁴ HAN, Byung-Chul. *La sociedad del cansacio*. Barcelona: Herder, 2012.

Outra ideia do neoliberalismo, para “solucionar” a desconfiança nas instituições religiosas ou seculares, como o Estado, é a promoção da “Sociedade da Transparência”, que transforma a sociedade “panóptica”, de poucos a vigiarem muitos, em “omnióptica”, onde todos vigiam a todos. As tecnologias de informação viabilizam a instalação da sociedade “omnióptica”, pois permite a necessária a dissolução das fronteiras entre as esferas pública e privada⁵⁶.

Nesse contexto, cabe ao indivíduo buscar construir a sua honra ou reputação para incluir-se no sistema (sociedade), lutando para que suas ações passadas, permanentemente registradas na rede, seja por seu próprio consentimento, seja sem o seu conhecimento, não sejam recuperadas no presente que possam obstar o aproveitamento das oportunidades de vida que lhes são apresentadas, como emprego, romance, participação política e negócios.

O tratamento descontextualizado da informação como resultados que as ferramentas de busca⁷ oferecem em seu modelo de negócio como o Google, torna a construção da honra ou reputação individual e a sua manutenção ainda mais difícil pois pequenos e grandes pecados registrados na rede, ainda que purgados, ganham a mesma relevância. Foi a situação enfrentada pelo cidadão espanhol Mario Costeja que requereu à empresa americana Google a retirada de determinados resultados de busca em seu site que expunha um problema que enfrentou no passado relacionado com o governo espanhol e que atualmente não era mais relevante, afetando-lhe a sua dignidade. O caso foi judicializado e o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), decidiu a seu favor em 2014⁸, concedendo-lhe o “direito à desindexação”, que logo foi apelidado como “direito ao esquecimento” pela mídia.

⁵ HAN, Byung-Chul. *La sociedad de la transparencia*. Barcelona: Herder, 2013.

⁶ Os conceitos de espaço público e privado foram tratados nos trabalhos de Hannah Arendth e Jüger Habermas. Ver ARENDTH, Hannah. *A. condição humana*. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 31-88 e HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. São Paulo: Unesp, 2014. p. 345-358.

⁷ Tecnicamente são chamados “motores de busca” (“search engines”)

⁸ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça (Grande Secção). Processo 131/12. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção)*, 13 de maio de 2014. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=152065&doclang=PT>>. Acesso em: 1 ago. 2016.

A oferta de informações acessíveis pelas ferramentas de busca, derivados de dados pessoais detidos pelo Estado, podem causar mais problemas para o cidadão comum. A professora Dra. Elika Takimoto teve esses problemas, devido a um artigo onde contou a sua experiência no Centro Federal de Educação Tecnológica onde leciona física, sobre o trato de alunos providos de seleção por cotas raciais⁹. Pelo seu estilo de escrita, foi interpretada que foi tomada pela “Síndrome de Princesa Isabel”, e portanto, era racista, sendo atacada virtualmente¹⁰ com memes, alguns fornecendo o seu salário, CPF e endereço¹¹, numa prática conhecida como “doxing”¹², em tal nível que assustou-a e a obrigou a desativar temporariamente a sua conta no Facebook, onde também publica seus artigos¹³.

A utilização indiscriminada dos dados pessoais detidos pelo Estado pode levar a êxitos na fiscalização e dissuasão de fraudes contra a Fazenda Pública. Pode-se citar a Operação Research, levada a cabo pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pela Polícia Federal na Universidade Federal do Paraná (UFPR). A fraude foi descoberta pelo TCU quando realizou o cruzamento de dados dos pesquisadores acadêmicos da UFPR, com a base de dados dos trabalhadores nacionais formalizados e com os pagamentos realizados a título de pagamento de bolsas de estudos pela UFPR¹⁴ e detectou que mais de 27 pessoas sem qualquer vínculo com

⁹ TAKIMOTO, Elika. *Contando sobre as Cotas...* Rio de Janeiro, 30 abr. 2016. Disponível em: <<https://elikatakimoto.com/2016/04/30/contando-sobre-as-cotas/>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

¹⁰ ROSA, Antonilde. *O ideal de ego a que Elika Takimoto aspira*. Florianópolis, 4 maio 2017. Disponível em: <<http://catarinas.info/colunas/o-ideal-de-ego-a-que-elika-takimoto-aspira>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

¹¹ Por ser uma servidora pública federal, estas informações estão amplamente disponíveis na Internet. Com uma busca por “Elika Takimoto cpf site:gov.br” no Google é possível obter o número de seu CPF na íntegra porque o Tribunal de Contas da União (TCU) ao julgar os atos de admissão de pessoal da Administração Pública Federal (APF) relaciona os nomes e respectivos CPF dos servidores admitidos. Seu salário está disponível no Portal da Transparência (<http://www.transparencia.gov.br>), bastando pesquisar pelo seu nome. Já o seu endereço pessoal está disponível no serviço 102 da concessionária telefônica (<http://www.102busca.com.br/busca/home.asp>), consultando-o pelo seu nome e sua cidade de residência.

¹² JORDÃO, Fabio. *DOX, a nova brincadeira maligna dos hackers*. Curitiba, 31 out. 2011. Disponível em: <<https://www.tecmundo.com.br/ataque-hacker/14850-dox-a-nova-brincadeira-maligna-dos-hackers.htm>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

¹³ TAKIMOTO, Elika. *Até um dia, Facebook*. Rio de Janeiro, 3 maio 2017. Disponível em: <<https://elikatakimoto.com/2017/05/03/ate-um-dia-facebook/>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

¹⁴ A base de dados Lattes contém os pesquisadores acadêmicos. O Cadastro Nacional de Informações

a universidade receberam mais de R\$ 7,3 milhões. A maioria dos beneficiários das bolsas sequer possuía curso superior e alguns deles possuíam profissões como cabeleireiro, motorista de caminhão e outras atividades que não exigiam qualificação superior¹⁵.

Por outro lado, quando o Ministério Público Federal anuncia irregularidades no montante de R\$ 2,5 bilhões no programa Bolsa Família, há indícios de abusividade no uso de dados. O CadÚnico, que é uma base de dados onde os beneficiários desse programa são registrados, foi cruzado com dados de doadores de campanhas eleitorais, de proprietários de empresas e de servidores públicos¹⁶. A regulamentação de uso do CadÚnico previsto no Decreto Federal nº 6.135/2007 dispõe que este banco de dados só pode ser utilizado para formulação e gestão de políticas públicas e realização de estudos e pesquisas. Ao realizar esse cruzamento, depara-se com uma ação de “fishing expedition¹⁷”, que pode causar a destruição de reputações pessoais.

Em tempos de poucos recursos orçamentários, a Administração Pública lança-se à ideia de comercializar os dados pessoais presentes em seus cadastros. O atual prefeito paulistano, em seu “road show” para venda aos investidores dentro do seu programa de privatizações, ofereceu os dados dos usuários do Bilhete Único, utilizado no pagamento de transporte público do município, causando sérias preocupações aos ativistas da privacidade¹⁸. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) também tentou oferecer

Sociais (CNIS) contém informações dos trabalhadores formalizados e o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) registra com os pagamentos realizados a título de pagamento de bolsas de estudos pela UFPR.

¹⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Ação conjunta do TCU, PF e CGU combate desvios de recursos na UFPR*. Brasília, 15 fev. 2017. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/acao-conjunta-do-tcu-pf-e-cgu-combate-desvios-de-recursos-na-ufpr.htm>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

¹⁶ BRASIL. Ministério Público Federal. *MPF identifica irregularidades no Programa Bolsa Família e comunica governo*. Brasília, 30 maio 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-identifica-irregularidades-no-programa-bolsa-familia-e-comunica-senarc>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

¹⁷ “Fishing expedition” é uma investigação especulativa indiscriminada, sem objetivo certo ou declarado, que “lança” suas redes com a esperança de “pescar” qualquer prova, para subsidiar uma futura acusação. MELO E SILVA. Philipe Benoni. Fishing expedition: a pesca predatória por provas por parte dos órgãos de investigação. *Jota*, Brasília, 21 jan. 2017. Disponível em: <<https://jota.info/artigos/fishing-expedition-21012017>>. Acesso em: 8 jun. 2017.

¹⁸ BERCITO. Diogo. Doria fala sobre polêmica de vídeo e promete zelo na venda de dado pessoal. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15 fev. 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/02/1858971-doria-fala-sobre-polemica-de-video-e>>

o cadastro dos eleitores do país contra o fornecimento de certificados digitais para uso interno no TSE pela empresa gestora de banco de dados de proteção ao crédito Serasa Experian¹⁹. Dada a repercussão da notícia, o processo foi anulado, oportunidade na qual o Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Marco Aurélio de Mello, declarou que tal medida vulneraria o princípio da moralidade administrativa: "Se a empresa obtém uma mercadoria e lucra em cima dessa mercadoria em detrimento da privacidade dessa pessoa, isso deve ser coibido²⁰".

O problema torna-se ainda mais complexo, adicionando os ditames da transparência governamental, uma necessidade nas democracias do mundo contemporâneo para viabilizar o controle social e que as tecnologias da informação têm contribuído para a sua concretização, que ofertam dados governamentais de modo gracioso e sem imposição de restrições de seu reuso.

Este é o cenário do estudo desenvolvido neste trabalho que se limita a discutir como e quando a disseminação de dados pessoais como imperativo legal para as administrações públicas, porém, de forma descontextualizada, pode causar danos à honra do indivíduo e como se dá a mitigação destes danos pela autolimitação da administração pública na disseminação de informações na internet.

Pretende-se dar uma justificativa teórica mais robusta, abordando o direito à proteção de dados, como medida preventiva em vez de medida reativa e relacionando-o ao direito à honra, trazendo um novo enfoque ao instituto, ao diferenciar-se da doutrina e da jurisprudência que costumam relacioná-lo ao direito à privacidade.

O trabalho tem o desafio de responder à questão do autogerenciamento individual da honra ou da reputação pessoal dentro da lógica de transformação dos dados pessoais em mercadorias, quando o indivíduo, além de demandar-lhe tempo e

promete-zelo-na-venda-de-dado-pessoal.shtml>. Acesso em: 15 jun. 2017.

¹⁹ HAIDAR, Rodrigo. TSE mantém nulo convênio e dá prazo para Serasa. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 13 ago. 2013. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2013-ago-13/tse-mantem-nulo-convenio-serasa-prazo-defesa-empresa>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

²⁰ ROVER, Tadeu. Acordos com Serasa são frequentemente contestados. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 8 ago. 2013. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2013-ago-08/acordos-tribunais-serasa-sao-frequentemente-contestados-justica>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

dinheiro, possui pouca ou nenhuma capacidade de gestão, pois esta gestão está sob o poder das poderosas empresas de motores de busca.

Aborda-se inicialmente o direito à honra, relacionando-o às teorias originalmente construídas para embasar do direito à privacidade, dentro de uma perspectiva de aplicação na sociedade contemporânea. Como hipótese, adota-se o direito à honra como parte dos direitos materiais e o direito à proteção de dados pessoais como parte dos direitos formais para o exercício do primeiro.

Na sequência, argumenta-se que o uso do “direito ao esquecimento”²¹, vigente nas normas europeias de proteção de dados pessoais é um instrumento inadequado para aplicação nacional. O trabalho faz uma comparação entre a aplicação do “direito ao esquecimento” na Europa e a tentativa de utilização dos mesmos conceitos no Brasil.

No segundo capítulo, investiga-se como as legislações nacionais anteriores, atuais e correlatas cuidaram do tratamento e da disseminação (ou opacidade) dos dados pessoais contidas em informações detidas pelo Estado.

No capítulo seguinte, faz-se um estudo de caso sobre a aplicação da Lei nº 12.527/2011, a Lei de Acesso a Informação (LAI), com vistas a avaliar o tratamento dos dados pessoais com respeito à honra, prescrito em seu Art. 31. A análise quantitativa e qualitativa é feita sobre os julgamentos do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) em grau recursal aos pedidos de informação negados contendo dados pessoais. Também são avaliados seus reflexos na eventual judicialização. A análise objetiva descobrir como o poder público está realizando o seu dever-poder de garantir o direito constitucional à honra.

Por fim, diante dos elementos estudados, o trabalho conclui com uma proposta jurídica para mitigar o problema de danos à honra pela recuperação de dados pessoais publicadas na internet pelo governo utilizando os mecanismos da proteção de dados pessoais.

²¹ Como ver-se-á adiante, na verdade o termo correto é “direito ao apagamento”.

CAPÍTULO 1 – A HONRA: VALOR ESSENCIAL PARA VIDA NA SOCIEDADE

Enquanto praticava a sua corrida matinal, Lacie ia consultando a sua rede social verificando as postagens de seus amigos na tela acoplada à sua lente de contato e curtindo com cinco estrelas a cada uma delas. Ao cruzar com conhecidos, esforça-se em cumprimentá-los com um largo sorriso, que em retribuição enviam-na curtidas de cinco estrelas de seus celulares. Este é um mundo futurista retratado no episódio “Nosedive” da série televisiva “Black Mirror”²², onde uma aplicação de rede social ubíqua serve de instrumento para promover o controle social através da possibilidade de seus usuários obterem privilégios econômicos e sociais conforme tenham índices de reputação próxima de cinco estrelas.

Lacie ficou encantada com a possibilidade de alugar uma residência de seus sonhos, entretanto o valor do aluguel estava além de suas possibilidades. A corretora ofereceu-lhe a possibilidade de obter descontos através do “Programa de Influenciadores Premium”, que era reservado às pessoas que possuíssem um índice médio de 4,5 ou mais estrelas de reputação. Lacie possuía 4,2 estrelas. Com isto, procura um consultor de avaliação de reputação, que lhe aconselha a envolver-se mais frequentemente com pessoas que tenham altos índices de reputação para aumentar o seu, mas alertou-a que a elevação de seu índice de reputação seria um processo lento.

Um dia, Lacie sem nenhuma pretensão, posta a foto de um ursinho feito à mão na infância e logo, recebe cinco estrelas de sua amiga Naomi que tinha compartilhado da feitura do ursinho em um acampamento, acompanhado por um convite para fazer um discurso para o seu casamento. Naomi tinha um índice médio de 4,8 estrelas de reputação e a maioria de seus contatos que também eram convidados ao casamento tinham índices neste patamar. Lacie, junto com o seu consultor, chegaram à conclusão que um bom desempenho de seu discurso no casamento poderia rapidamente

²² NOSEDIVE. *Black Mirror 3rd Serie Episode 1*. Direção: Joe Wright. Produção: Laurie Borg. Intérpretes: Bryce Dallas Howard ; Alice Eve; Cherry Jones e outros. Roteiro: Michael Schur e Rashida Jones.[S.l.]: House of Tomorrow, 2016. Video streaming (63 min), widescreen, color. Distribuição: Netflix.

aumentar o seu índice para 4,5, possibilitando-lhe obter o desconto no aluguel da sua casa dos sonhos.

A partir daí, uma série de infortúnios tornou o sonho de Lacie realizá-lo mais distante. Ao pegar o avião para o casamento, descobre que o voo fora cancelado, mas a atendente ao oferecer outro voo, descobre que não pode mudar a sua reserva, porque Lacie não possuía o índice de 4,2 estrelas para desfrutar desta facilidade. Seu índice havia caído um pouco abaixo de 4,2 estrelas por causa de uma má avaliação do taxista que a trouxe ao aeroporto. Lacie perde a paciência e começa a agredir a atendente verbalmente, que pede a intervenção do segurança do aeroporto. O segurança pune Lacie com a perda temporária de um ponto em seu índice e a contagem em dobro das próximas avaliações negativas de obtivesse. Impedida de voar, é obrigada a alugar um carro para uma longa jornada pela noite até o local do casamento.

No meio do caminho se depara com a impossibilidade de reabastecer o seu carro, forçando-a a pedir carona, que lhe era recusada por causa do seu índice baixo de reputação e pior, recebia mais avaliações baixas de motoristas anônimos que cruzavam com ela, diminuindo ainda mais seu índice de reputação. Com a oferta de carona oferecida por uma caminhoneira de índice extremamente baixo de reputação consegue chegar ao local do casamento com um índice de 2,6 estrelas. Porém, já havia sido desconvidada por Naomi por ter atingido tal baixo índice. Ainda assim, invade o local do casamento onde profere insultos ao casal em seu “discurso”, recebendo avaliações baixas dos convidados, atingindo o índice “zero”. Por fim, exaltada e ameaçando o casal com uma faca, é detida, despojada de seu celular e aprisionada, onde pôde exercer a sua liberdade de expressão, insultando o prisioneiro da cela ao lado sem o medo de ser avaliada.

Esse cenário futurista já estava presente no artigo “Nação Reputacional: a lei em uma era da informação pessoal ubíqua” do professor de direito da Universidade Chicago, Lior Strahilevitz, que afirma que a reputação está se tornando cada vez mais portátil com a ubiquidade dos aparelhos celulares e suas aplicações, ao facilitar o acesso aos dados pessoais²³. A disseminação de informações ou avaliações falsas

²³ STRAHILEVITZ, Lior. Reputation Nation: law in an era of ubiquitous personal information.

sobre as pessoas, que agregadas, num sistema de “credit score” social, podem causar discriminações injustas, a exemplo do que já ocorre com os sistemas de “credit score” para avaliação financeira²⁴.

O futuro já se percebe na realidade. O Google, utilizando algoritmos obscuros, oferece resultados que podem influenciar na construção da reputação das pessoas quando procuradas por seus nomes. O mais assombroso é a existência de iniciativas governamentais chinesas para se criar um “credit score” social pela falta de uma tradição capitalista e financeirista²⁵, numa emulação do “Big Brother” de Orwell²⁶.

1.1 A Honra como bem jurídico tradicional

A Bíblia já fazia menção à honra ou reputação como um bem inestimável para o indivíduo: “Vale mais ter um bom nome do que muitas riquezas; e o ser estimado é melhor do que a riqueza e o ouro”²⁷.

As palavras “honra” e “reputação” possuem cargas semânticas semelhantes. A palavra “honra” é definida no dicionário Michaelis como “sentimento que leva o homem a procurar merecer e manter a consideração pública²⁸”. Uma das definições da palavra “reputação” encontrada no mesmo dicionário é “conceito em que uma pessoa é tida;

Northwestern University Law Review, Chicago, v. 102, p. 4-10, out. 2008. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1028875>>. Acesso em: 28 maio 2017.

²⁴ Segundo o STJ, através dos acórdãos RESP 1.419.697/RS e RESP 1.457.199/RS definiram que “sistema “credit scoring” é um método desenvolvido para avaliação do risco de concessão de crédito, a partir de modelos estatísticos, considerando diversas variáveis, com atribuição de uma pontuação ao consumidor avaliado (nota do risco de crédito)”, sendo esta prática comercial lícita.

²⁵ DENYER, Simon. China’s plan to organize its society relies on ‘big data’ to rate everyone. *The Washington Post*, Washington, 22 out. 2016. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/chinas-plan-to-organize-its-whole-society-around-big-data-a-rating-for-everyone/2016/10/20/1cd0dd9c-9516-11e6-ae9d-0030ac1899cd_story.html?utm_term=.4bf4aae69c2f>. Acesso em: 18 jan. 2018.

²⁶ ORWELL, George. 1984. São Paulo: Nacional, 1984.

²⁷ Provérbios 22:1.

²⁸ MICHAELIS. *Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa*. São Paulo: Melhoramentos, 2016. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/honra/>>. Acesso em 22 fev. 2016.

bom ou mau nome²⁹". As mesmas acepções possuem as palavras "honor" e "reputation" no idioma inglês, assim como as palavras "honra"³⁰ e "reputación" no idioma espanhol.

Assim, é possível afirmar que, semanticamente, honra ou reputação é o que outros pensam a respeito da gente; é aquilo que um indivíduo faz para possuir um bom conceito perante terceiros.

1.1.1 Breve histórico da proteção jurídica do direito à honra

A injúria e a difamação como crimes contra a honra ou a reputação das pessoas, bem tutelado juridicamente, têm sido inibidos através de sanções penais na ordem jurídica. Encontram-se referências desde os tempos da Roma Antiga, passando pelas "Siete Partidas" produzidas no século XIII, durante o Reino de Castela, que influenciou a aplicação da justiça no Reino de Portugal e suas leis ulteriores³¹, assim como referências no direito da Grécia Antiga e no direito canônico³².

Entre os séculos XIV e XVIII, o duelo era adotado como solução para "limpar" a honra de aristocratas europeus atingida por insultos, difamação ou boatos³³. O duelo migrou para os Estados Unidos da América (EUA), onde ganhou especial popularidade entre a elite na região sul do país. O duelo em si era o último recurso para solucionar a controvérsia, quando seus "segundos"³⁴, agentes designados pelas

²⁹ Ibidem. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/reputa%C3%A7%C3%A3o/>>. Acesso em 22 fev. 2016.

³⁰ Em espanhol, há a palavra "honor", que leva uma carga semântica mais ativa do indivíduo, pois o leva a cumprir seus deveres morais perante si e as demais pessoas. REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. *Diccionario de la lengua española*. ed. 23. Madri: RAE, 2015. Disponível em: <<http://dle.rae.es/index.html>>. Acesso em: 22 fev. 2016.

³¹ WEINGARTNER NETO, Jayme. *Honra, privacidade e liberdade de imprensa: uma pauta de justificação penal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p. 35-60.

³² AMARANTE, Aparecida I. *Responsabilidade civil por dano à honra*. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 3-18.

³³ SOLOVE, Daniel. *The future of reputation: gossip, rumor, and privacy on the internet*. New Haven: Yale, 2007. p. 114-115.

³⁴ "Second".

partes para negociar uma reconciliação falhavam. A controvérsia poderia ser resolvida perante os tribunais, mas o uso desse recurso era considerado uma covardia.

No Iluminismo, o duelo foi repudiado como solução para reafirmar a necessidade de aprovação alheia. O duelo foi considerado uma prática bárbara, devendo os conflitos envolvendo a honra serem arbitrados pela lei³⁵. O duelo foi perdendo popularidade em prol dos tribunais na região norte dos EUA quando vitimou o primeiro Secretário do Tesouro dos EUA, Alexander Hamilton. Hamilton não queria usar este método para enfrentar o vice-presidente Aaron Burr em 1804, mas o fez para seguir as convenções sociais da época. Na região sul, com a sua modernização pela industrialização, tornando-se mais urbana e o comércio ganhando força econômica, o duelo cai em desuso, quando a avaliação de crédito negativa era mais danosa do que uma reputação duvidosa³⁶.

A honra, como bem juridicamente protegido expressamente codificado, esteve ausente da Constituição dos Estados Unidos da América (1787) e de suas emendas³⁷, bem como da Declaração de direitos do homem e do cidadão (1789). A honra ganhou o “status” de direito humano a partir da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, aprovada em maio de 1948, na Nona Conferência Internacional dos Estados Americanos, realizada em Bogotá, Colômbia e com a Declaração Universal de Direitos do Homem, aprovada em 10 de dezembro de 1948 na Sessão Plenária da Terceira Assembleia Geral da ONU³⁸. Ambos textos deram origem aos textos do Pacto de Direitos Civis e Políticos” de 1966 da ONU (Artigos 17.1 e 19.3.a) e da Convenção Americana de Direitos Humanos da OEA (Artigos 11.2, 13.2.a e 14.3).

Por outro lado, essa simetria textual entre os documentos da ONU e da OEA não ocorreu na Convenção Europeia de Direitos Humanos (1950). Os documentos

³⁵ BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 56-60.

³⁶ SOLOVE, Daniel. *op. cit.* p. 116-117.

³⁷ Apesar da garantia da liberdade de expressão inscrita na primeira emenda, as ações contra difamação, baseadas na “common law” foram historicamente favoráveis aos ofendidos na Suprema Corte. Somente com *New York Times Co. x Sullivan* (1964), houve uma mudança de entendimento, com a necessidade do ofendido provar que o ofensor tinha a intenção de disseminar o fato desabonador sabidamente falso (“actual malice”).

³⁸ Ver Apêndice A deste trabalho sobre o processo de elaboração destas declarações.

dos “Travaux Préparatoires”, pouco informam sobre esta divergência em relação à Declaração Universal de Direitos do Homem da ONU. Uma das hipóteses aventadas apontam que a exclusão se deveu a uma questão de método, pois a Recomendação 38 da Assembleia Consultiva, de setembro de 1949, delineava que Convenção deveria assegurar os direitos dos indivíduos europeus e suas famílias contra as interferências do Estado³⁹.

O argumento de que a vulneração ao direito à honra ou à reputação também poderia ser provocada por indivíduos ou entidades privadas foi decisivo para que essa proteção fosse deixada de lado no catálogo de direitos humanos da Convenção Europeia. Entretanto, o direito à honra como direito humano foi sendo pouco a pouco resgatado nas decisões da Corte Europeia de Direitos Humanos, porém limitado ao critério de interferência na vida privada⁴⁰.

1.1.2 A honra como parte dos direitos da personalidade justificados pelo princípio da dignidade humana na doutrina moderna

A construção dogmática dos direitos da personalidade é algo recente, onde até hoje não há uma nomenclatura unificada na doutrina e muito menos uma teoria global⁴¹. Adotando uma linha pragmática, Adriano de Cupis afirmou que os direitos da personalidade só ganham o “status” de inatos quando estão vinculados aos ordenamento positivo tanto como os outros direitos subjetivos⁴², resultando que uma

³⁹ VELU, Jacques. The European Convention on Human Rights and the right to respect for private file, the home and communications. In: ROBERTSON, A. H. (editor). *Privacy and human rights: reports and communications presented at the third international colloquy about the European Convention on Human Rights, organized by the Belgian universities and the Concil of Europe, with the support of the Belgian government*. Manchester: University Press, 1973. p. 14-18.

⁴⁰ SPIELMANN, Dean; CARILOU, Leto. The right to protection of reputation under the European Convention on Human Rights. In: _____; TSIRLI, Marialena; VOYATZIS, Panayotis. *La Convention européenne des droits de l'homme, un instrument vivant: mélanges en l'honneur de Christos L. Rozakis*. Bruxelas: Bruylant, 2011. Disponível em: <http://www.academia.edu/8897653/The_right_to_Protection_of_Reputation_under_the_European_Convention_on_Human_Rights>. Acesso em: 19 jan. 2018.

⁴¹ BESSA, Leonardo Roscoe. *op. cit.*, p. 59-60.

⁴² DE CUPIS, Adriano. *op. cit.*, p. 24.

sistematização do conteúdo dos direitos da personalidade é variável conforme o lugar e tempo.

Autores tentaram identificar no passado as primeiras construções teóricas sobre os direitos da personalidade. Destaca-se o achado de Rabindranath Capelo de Sousa, ao citar a obra “Comentarium Jus Civili” de Hugo Donnellus (1527-1591), que sistematizava o direito sobre a própria pessoa em quatro bens: a vida, a incolumidade corporal e a liberdade e a reputação (“aestimatio”)⁴³. Como resultado de seu estudo, Rabindranath Capelo de Sousa, baseando-se na legislação portuguesa, dividiu os bens da personalidade em dois grupos: o somático-psíquico e o relacional da pessoa com o mundo, encaixando neste a identidade, a liberdade, a igualdade, a existência e a segurança, a honra, a privacidade e o desenvolvimento da personalidade⁴⁴.

Santos Cifuentes ofereceu a classificação em quatro grupos: integridade física, liberdade, integridade espiritual e dados pessoais, incluindo no terceiro grupo, a honra e a intimidade⁴⁵. O autor justifica a segregação dos dados pessoais⁴⁶, que embora relacionado à integridade espiritual, aquela não tem similaridade com os direitos abarcados neste grupo e possui medidas judiciais protetivas diversas, além de se sustentar no Art. 43 da Constituição Argentina, relativo ao Habeas Data⁴⁷⁴⁸.

⁴³ CAPELO DE SOUSA, Rabindranath. V. A. *O direito geral da personalidade*. Reimpressão. Coimbra: Coimbra, 2011. p. 124.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 198-359.

⁴⁵ CIFUENTES, Santos. *op. cit.*, p. 212-214.

⁴⁶ No sumário de sua obra tal segregação não ganhou destaque.

⁴⁷ ARGENTINA. Constitución de la Nación Argentina. Ley nº 24.430: “Artículo 43: (...) Toda persona podrá interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes, y en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquéllos. No podrá afectarse el secreto de las fuentes de información periodística. (...)”

⁴⁸ CIFUENTES, Santos. La responsabilidad frente al derecho personalísimo de los datos personales. *Lecciones y ensayos*, v. 72/73/74, p. 111-118, 1998/1999. Disponível em: <<http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/72-73-74/la-responsabilidad-frente-al-derecho-personalissimo-de-los-datos-personales.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2017.

Entre nós, Carlos Alberto Bittar subdividiu os direitos da personalidade em direitos físicos, psíquicos e morais, posicionando a honra, entendido como reputação no último bloco e a intimidade no segundo⁴⁹. Anderson Schreiber é mais conciso, enunciando que o Código Civil trata apenas de cinco direitos da personalidade: direito ao corpo, direito ao nome, direito à honra, direito à imagem e direito à privacidade. Porém, ressalva que por causa da cláusula geral da tutela da dignidade humana, inscrita no art. 1º, inc. III da Constituição Federal, os tribunais têm admitido a abertura do rol dos direitos da personalidade ao incluírem o direito à identidade pessoal e o direito à vida sexual, por exemplo⁵⁰.

Esta abertura do rol dos direitos da personalidade é o que Gustavo Tepedino explica como o atributo da elasticidade que se inclui na tutela da personalidade, onde abrange-se incidir a proteção legislativa e, em particular, o fundamento republicano e constitucional da dignidade da pessoa humana a todas as situações, previstas ou não, quando a personalidade é o ponto de referência objetivo⁵¹.

Luís Roberto Barroso afirma que há razoável consenso de que a dignidade humana constitui um valor fundamental subjacente às democracias constitucionais de modo geral, porém, não deve ser tomada como um valor absoluto⁵².

O núcleo essencial da dignidade humana possui três elementos: 1) Valor intrínseco que se identifica como a natureza inerente e comuns a todos os seres humanos, que dele decorrem os direitos fundamentais, como o direito à vida, da igualdade perante a lei e na lei e à integridade física e psíquica ou mental, neste último, incluindo-se o direito à honra; 2) Autonomia que permite aos homens buscar, cada qual, o ideal de viver bem e de ter uma vida boa, tomando decisões e fazendo escolhas pessoais ao longo da vida, sem influências externas indevidas. Para isto é necessário prover a cada um, um mínimo existencial; 3) Valor comunitário,

⁴⁹ BITTAR, Carlos Alberto. *Os direitos da personalidade*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 115-116.

⁵⁰ SCHREIBER, Anderson. *op. cit.*, p.14-16.

⁵¹ TEPEDINO, Gustavo. A tutela da personalidade no ordenamento jurídico. *In*: TEPEDINO, Gustavo. *Temas de direito civil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 24.

⁵² BARROSO, Luís Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 63-64.

considerada a dignidade como restrição, que são as forças exógenas que agem sobre o indivíduo: os compromissos, valores e crenças compartilhadas de um grupo social e; as normas impostas pelo Estado⁵³.

Seguindo a mesma ideia, Ingo Wolfgang Sarlet, ofereceu a seguinte definição da dignidade da pessoa humana:

Qualidade intrínseca e distintiva reconhecido em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos⁵⁴.

1.1.3 A proteção jurídica do direito à honra no Brasil

No direito penal brasileiro, os crimes de calúnia, difamação e injúria no Capítulo V do Código Penal⁵⁵ (CP) são definidos como medidas protetivas contra as ofensas à honra, que se distanciaram do modelo italiano⁵⁶.

O crime de calúnia, definido no Art. 138 do CP, é o de imputar fato falso definido como crime a alguém; o crime de difamação, definido no Art. 139, é imputar a alguém, fato ofensivo à sua reputação; e o crime de injúria, do Art. 140, é ofender a dignidade ou o decoro de outrem. A conexão da difamação com a calúnia revela-se pela atribuição ao sujeito lesionado de fato lesivo à sua reputação, entretanto, é concreto e não criminoso, enquanto na calúnia, é um fato falso e criminoso. A conexão da

⁵³ *Ibidem*, p. 76-98.

⁵⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. *A dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais: na Constituição Federal de 1988*. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 63.

⁵⁵ Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.

⁵⁶ "(...) o Código Penal italiano não distingue a calúnia da difamação, considerando ambas sob o último nome, tendo por calúnia o que nós definimos como denúncia caluniosa". NORONHA, E. Magalhães. *op. cit.*, p. 111.

difamação com a injúria dá-se por atingirem a integridade moral do ofendido; se na primeira não é necessário a referir-se a vícios ou defeitos morais, na segunda é necessário⁵⁷.

A exceção da verdade, admitida como prova nas ações penais de calúnia, é restrita ao funcionário público ofendido no exercício de suas funções nas ações penais de difamação e inadmitida nas ações penais de injúria por decorrência lógica, por atingir a dignidade, aspecto interior do indivíduo.

Na esfera civil, a proteção da honra era abarcada na norma genérica do Art. 159 do Código Civil de 1916 sobre a responsabilidade civil pelo ato ilícito, com algumas referências no título “Da liquidação das obrigações” (Arts. 1.547, 1.548 e 1.549)⁵⁸.

A proteção da honra ganhou o status de direito fundamental na Constituição de 1988, inscrito no artigo 5º, Inciso X, inspirada pelos diplomas internacionais “Pacto de Direitos Civis e Políticos” de 1966 da ONU e “Convenção Americana de Direitos Humanos” da OEA⁵⁹.

Devido a essa constitucionalização, Rodrigo Meyer Bonholdt propôs que os conceitos de honra objetiva e honra subjetiva deveriam ser superados pelo de honra normativa, ganhando um conceito tríplice: como proteção da dignidade da pessoa humana, como direito de personalidade e, independentemente de uma legislação penal ou civil, quaisquer agressões à honra poderão ser punidas pelo prisma do direito constitucional⁶⁰.

A honra ganhou proteção explícita nos artigos 20, 557, III, 558, 953, 1557, I, 1558 e 1814 do Código Civil de 2002⁶¹. Entretanto, o STF, ao se pronunciar no “leading case”, a ADI nº 4.815/DF, restringiu a inteligência dos artigos 20 e 21 do Código Civil

⁵⁷ AMARANTE, Aparecida. *l. op. cit.*, p. 98.

⁵⁸ BESSA, Leonardo Roscoe. *O consumidor e os limites dos bancos de dados de proteção ao crédito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 128.

⁵⁹ Ver Apêndice B deste trabalho sobre o processo de elaboração da Constituição de 1988.

⁶⁰ BORNHOLDT, Rodrigo Meyer. *Liberdade de expressão e direito à honra: uma nova abordagem no direito brasileiro*. Joinville: Bildung, 2010. p. 308-308.

⁶¹ SCHREIBER, Anderson. *Direitos da personalidade*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 71-104.

para serem interpretados conforme a Constituição, dispensando a prévia autorização do biografado (e seus sucessores) para disseminar uma obra biográfica. Caso ocorra qualquer prejuízo infligido à imagem, honra ou mesmo reputação do biografado cabe ação de indenização contra aquele que causou o dano. Desta forma, segundo o STF, não é possível a utilização de medidas cautelares para evitar a disseminação não autorizada de alguma informação que possa atingir a honra do indivíduo.

1.1.4 O conceito jurídico da honra

A doutrina comumente equipara o termo “reputação” com o de “honra”, quando ambos se referem à honra exterior ou objetiva e define que a honra “strictu sensu” refere-se à honra interna ou subjetiva⁶². Manzini define que “Reputação é a opinião que os outros têm da honra ou do decoro de uma pessoa, tanto no sentido positivo como no negativo⁶³”. Já o decoro, Manzini o divide em dois aspectos: “subjetivo – representação interna daquilo que, por consenso, é conforme à própria dignidade; objetivo – significa o estado individual exterior, resultante do respeito elementar que os homens costumam observar reciprocamente em torno da personalidade moral de cada um deles⁶⁴”.

No plano internacional, essa diferenciação doutrinária entre honra objetiva e honra subjetiva tem sido aplicada na interpretação do Art. 11 da Convenção Americana de Direitos Humanos, que prevê a proteção do direito à honra e à reputação. A Corte Interamericana de Direitos Humanos somente se pôs a interpretar esse artigo apenas em 2004, com o caso *Irmãos Gómez Paquiyauri vs. Peru* e depois nos casos *Tristán Donoso vs. Panamá* (2009) e *Manuel Cepeda Vargas vs. Colômbia* (2010)⁶⁵. Ao

⁶² JESUS, Damásio E. *Direito Penal parte especial*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. v. 2. NORONHA, E. Magalhães. *Direito Penal*. 26 ed. São Paulo: Saraiva, 1996. v. 2.

⁶³ MANZINI, Vincenzo. *Trattato di diritto penale italiano*. 9. ed. Torino: Torinese, 1951. v.8, p. 557. *apud* AMARANTE, Aparecida I. *op. cit.*, p. 43

⁶⁴ *Ibidem*, p.449.

⁶⁵ BERTONI, Eduardo; ZELADA, Carlos J. Artículo 11: Protección de la honra y de la dignidad. In: STEINER, Christian; URIBE, Patricia (editores). *Convención americana sobre derechos humanos: comentario*. La Paz: Plural editores, 2014. p. 272-288. Disponível em:

analisar a honra e boa reputação, o tribunal vem interpretado o artigo 11 seguindo a doutrina tradicional desenvolvida no direito penal, em torno do bem jurídico “honra” na sua vertente objetiva.

A ideia de natureza dual da honra deve ser refutada. Santos Cifuentes⁶⁶, afirma que é uma apresentação mais didática, para possibilitar o delineamento do conteúdo deste direito, porém, não oferece um critério objetivo do ponto de vista jurídico, pois dificilmente conseguem-se isolar os dois aspectos quando este é lesionado⁶⁷.

Portanto, neste trabalho, adota-se o conceito de Adriano de Cupis sobre a honra, considerada objetiva e subjetivamente: “Respeito e consideração social, aliados ao sentimento ou consciência da própria dignidade”⁶⁸.

1.2 A honra e outros direitos da personalidade: direitos correlacionados

A construção moderna do direito à privacidade, foi inaugurada com o artigo publicado em 1890 por Samuel Warren e Louis Brandeis, originada do direito consuetudinário, como sucedâneo do “direito de ser deixado em paz” formulado pelo juiz Thomas Cooley, sob uma perspectiva de privacidade como propriedade. O artigo contrapunha-se à evolução tecnológica que popularizou a fotografia, que facilitou a captura e a disseminação de imagens dos indivíduos e por consequência, possibilitou ser utilizada como instrumento de difamação, afetando a honra das pessoas⁶⁹.

William Prosser enumerou quatro tipos de ações de proteção da privacidade: intrusão, revelação pública de fatos privados embaraçosos, falsa luz e apropriação do

<www.kas.de/wf/doc/kas_38682-1522-1-30.pdf?140922172843>. Acesso em 5 mar. 2017.

⁶⁶ CIFUENTES, Santos. *Derechos personalísimos*. 3a. ed. actualizada y ampliada. Buenos Aires: Astrea, 2008. p. 488.

⁶⁷ AMARANTE, Aparecida I. *op. cit.*, p. 41.

⁶⁸ Na obra de Adriano de Cupis, este remete à obra de Karl Specker: *Die Persönlichkeitsrechte mit besonderer Berücksichtigung des Rechts auf die Ehre im schweizerischen Privatrecht*, 1911. DE CUPIS, Adriano. *Os direitos de personalidade*. Campinas: Romana, 2004. p. 121.

⁶⁹ WARREN, Samuel D.; BRANDEIS, Louis D. The Right to Privacy. *Harvard Law Review*. v. 4, n. 5, 1890, p. 193-220. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1321160>>. Acesso em: 1 mar. 2010.

nome. No segundo caso, identificou que o interesse protegido é a reputação acompanhado do dano moral que são presentes nas ações de difamação, com a diferença que não se admitia a exceção da verdade⁷⁰.

Como visto, não há um denominador comum entre os doutrinadores para posicionar cada direito de personalidade em um escaninho específico. Essa confusão é tal que os juristas da Conferência Nórdica sobre Privacidade, ocorrida em 1967, concluíram que o direito à privacidade é o direito do indivíduo de ser deixado em paz. Porém, ao listarem o conteúdo do direito à privacidade, dentre vários direitos, incluíram os direitos contra os ataques à honra e reputação do indivíduo, assim como incluíram os direitos contra a interferência em sua integridade física ou mental ou sua liberdade moral ou intelectual⁷¹, direitos que são considerados apartados ou gênero na doutrina moderna de classificação dos direitos da personalidade.

Apesar destas inconsistências, as diretrizes desta Conferência vieram a influenciar fortemente na construção da doutrina e legislação de proteção ao direito à privacidade e seu sucedâneo, o direito à proteção aos dados pessoais no âmbito da União Europeia⁷².

Fora desta esfera de influência, os doutrinadores são unânimes em apartar o direito à honra do direito à privacidade dentro do catálogo dos direitos de personalidade, justificando que no direito à privacidade, basta o terceiro ter acesso a dados pessoais, independente da sua valoração ou uso posterior, embora ambos direitos possuam muitas interseções comuns⁷³. Nesta linha, Leonardo Bessa

⁷⁰ PROSSER, William. L. Privacy. *California Law Review*. v. 48, n. 3, ago. 1960. p. 383-423. Disponível em: <<https://scholarship.law.berkeley.edu/californialawreview/vol48/iss3/1/>>. Acesso em: 3 out. 2017.

⁷¹ NORDIC CONFERENCE ON THE RIGHT TO PRIVACY. The right to privacy: conclusions. In: STRÖMHOLM, Stig. *Right of privacy and rights of the personality: a comparative survey*. Estocolmo: Norstedt, 1967. p. 237-244.

⁷² FUSTER, Gloria González. *The Emergence of Personal Data Protection as a Fundamental Right of the EU*. Heidelberg: Springer, 2014. p. 37-44.

⁷³ MONREAL. Eduardo Novoa. *Derecho a la vida privada y libertad de información: un conflicto de derechos*. México: Siglo Veintiuno, 1981. p. 73-77; FERNANDES, Milton. *Proteção civil da intimidade*. São Paulo: Saraiva, 1977. p. 71-73. DOTTI, René Ariel. *Proteção da vida privada e liberdade de informação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980. p. 84-85; SAMPAIO, José Adércio Leite. *Direito à intimidade e à vida privada*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 361-362. LIMBERGER, Têmis. *O direito à intimidade na era da informática: a necessidade de proteção dos dados pessoais*.

discorrendo sobre a diferenças entre o direito à privacidade e o direito à honra, concluiu que as atividades dos bancos de dados de proteção ao crédito são potencialmente ofensivas a ambos direitos⁷⁴.

Os doutrinadores nacionais também suscitam algumas sobreposições entre o direito à honra e o direito à imagem, como os comentaristas da Constituição Federal, Manoel Gonçalves Ferreira Filho e José Cretella Jr.⁷⁵, que estendem o alcance do direito à imagem, abarcando a imagem social do indivíduo, confundindo-se com a reputação pessoal. Celso Ribeiro Bastos, Ingo Wolfgang Sarlet e José Adércio Leite Sampaio⁷⁶ divergem adotando o sentido restrito do direito à imagem na Constituição, onde a imagem é a representação gráfica da fisionomia da pessoa. Essa dualidade foi explicada por Carlos Affonso Pereira de Souza, com os conceitos imagem-retrato e imagem-atributo, posicionando a proteção da imagem-atributo ao inciso V do Art. 5º da Constituição, enquanto o inciso X do mesmo artigo da Carta Magna estaria protegendo a imagem-retrato.⁷⁷.

De modo semelhante à sistematização de direitos da personalidade adotada por Rabindranath Capelo de Souza, quando abarcou alguns direitos da personalidade no grupamento “relacional da pessoa com o mundo”⁷⁸, José Adércio Leite Sampaio, voltou-se a uma problemática comunicativa explicada pelo controle de inputs e outputs de informação do indivíduo. O controle de inputs foi associado ao clássico “direito a ser deixado em paz”, formulado pelo juiz⁷⁹ Thomas Cooley e o controle de outputs, ao

Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 119-121.

⁷⁴ BESSA, Leonardo Roscoe. *op. cit.*, p. 127.

⁷⁵ FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. v. 1. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 35; CRETELLA JR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. v. 1. Rio de Janeiro: Forense, 1989. p. 258-259.

⁷⁶ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. v. 2. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 61.65; SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 426; SAMPAIO, José Adércio Leite. Art. 5º, X. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. pos.650

⁷⁷ PEREIRA DE SOUZA, Carlos Affonso. Contornos atuais do direito à imagem. *Revista Forense*, n. 367, p. 45-68, maio-jun/2003.

⁷⁸ CAPELO DE SOUSA, Rabindranath.*op. cit.*, p. 198-359.

direito que um indivíduo tem para controlar a difusão da informação sobre si próprio, “decidindo quando, como, em que extensão e para que finalidade tais informações serão conhecidas pelos outros⁸⁰”.

O Min. Gilmar Mendes fez alusão a um direito à autodeterminação informacional na liminar concedida no Pedido de Suspensão de Segurança (SS) nº 3.902/SP. Tatiana Malta Vieira chamou este direito de direito à privacidade informacional, definindo-o como “direito que cabe a cada indivíduo de controlar e de proteger os próprios dados pessoais, tendo em vista a moderna tecnologia e processamento de informação⁸¹”. Este direito, entretanto, trata-se de um direito positivado no art. 35 da Constituição da República Portuguesa⁸². Num esforço de encontrar similar direito em nosso ordenamento jurídico, Tatiana Malta Vieira observou a inexistência de dispositivos similares na Constituição Federal, senão de forma indireta dos incisos X, XII, XXXIII e LXXII do Art. 5º⁸³. Assim, ponderou a necessidade de uma regulamentação legislativa para o assunto, avaliando que um “soft law”, seria adequado para o âmbito privado, mas não para o âmbito da administração pública⁸⁴.

⁸⁰ SAMPAIO, José Adércio Leite. *op. cit.*, p. 348-359.

⁸¹ VIEIRA, Tatiana Malta. *O direito à privacidade na sociedade da informação: efetividade desse direito fundamental diante dos avanços da tecnologia da informação*. Dissertação (Mestrado em Direito, Estado e Sociedade) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2007. p. 27.

⁸² PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa: “Artigo 35 Utilização da informática 1. Todos os cidadãos têm o direito de acesso aos dados informatizados que lhes digam respeito, podendo exigir a sua retificação e atualização, e o direito de conhecer a finalidade a que se destinam, nos termos da lei. 2. A lei define o conceito de dados pessoais, bem como as condições aplicáveis ao seu tratamento automatizado, conexão, transmissão e utilização, e garante a sua proteção, designadamente através de entidade administrativa independente. 3. A informática não pode ser utilizada para tratamento de dados referentes a convicções filosóficas ou políticas, filiação partidária ou sindical, fé religiosa, vida privada e origem étnica, salvo mediante consentimento expresso do titular, autorização prevista por lei com garantias de não discriminação ou para processamento de dados estatísticos não individualmente identificáveis. 4. É proibido o acesso a dados pessoais de terceiros, salvo em casos excepcionais previstos na lei. 5. É proibida a atribuição de um número nacional único aos cidadãos. 6. A todos é garantido livre acesso às redes informáticas de uso público, definindo a lei o regime aplicável aos fluxos de dados transfronteiras e as formas adequadas de proteção de dados pessoais e de outros cuja salvaguarda se justifique por razões de interesse nacional. 7. Os dados pessoais constantes de ficheiros manuais gozam de proteção idêntica à prevista nos números anteriores, nos termos da lei”.

⁸³ VIEIRA. Tatiana Malta. *op. cit.*, p. 284.

⁸⁴ *Ibidem*. p. 271.

1.3 O direito à honra em tempos contemporâneos

Apesar de toda construção doutrinária jurídica da privacidade, David S. Ardia observou que se vivencia a era da economia da informação em rede, onde a reputação ocupa um papel diferente na ordem social do que vinte anos atrás, tornando-a duradoura e efêmera ao mesmo tempo.

Duradoura porque o registro das informações sobre nós, boas ou ruins, tornaram-se permanentes e facilmente recuperáveis e efêmera, porque a reputação pode ser atacada a partir de muitas fontes, tornando a sua manutenção muito mais difícil do que antigamente.

Os tempos modernos estão reduzindo as esferas privadas das pessoas, tanto no mundo físico como virtual, e simultaneamente, as esferas reputacionais estão se expandindo, à medida que as tecnologias da informação possibilitam aumentar o escrutínio público em áreas que tradicionalmente eram privadas⁸⁵.

Nesta mesma linha, Umberto Eco questionou ser paradoxal que alguém tenha que lutar pela privacidade em uma sociedade de exibicionistas⁸⁶. Stefano Rodotà também verificou a transformação da privacidade, de um enfoque individualista, como um direito a ser deixado só, para um enfoque mais sócio-político, como direito de controle de uso das informações que dizem a respeito do indivíduo para mitigar a colisão entre a tutela das liberdades individuais e a eficiência administrativa e empresarial⁸⁷.

⁸⁵ ARDIA, David S. Reputation in a networked world: revisiting the social foundations of defamation law. *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, Harvard, v. 45, n. 2, p. 261-328, summer 2010. Disponível em: <<http://harvardcrcl.org/wp-content/uploads/2009/06/261-328.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2017.

⁸⁶ ECO, Umberto. *A paso de cangrejo: artículos, reflexiones y decepciones, 2000-2006*. Madri: Debate, 2006. p. 103.

⁸⁷ RODOTÁ, Stefano. *A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 24.

1.3.1 Revisitando a teoria das esferas concêntricas e do mosaico

A teoria das esferas concêntricas de privacidade foi proposta por Heinrich Henkel e Heinrich Hubmann e revisitada por Robert Alexy⁸⁸. Nesta teoria, a vida pública seria a esfera mais externa, passível do conhecimento da coletividade; dentro dela insere-se a esfera da vida privada, cujos fatos são conhecidos por poucas pessoas; que por sua vez, insere-se a esfera da intimidade, cujos fatos participam somente as pessoas nas quais o indivíduo confia e com elas mantém certa intimidade e; por fim, está a esfera do segredo, conhecida somente pelo próprio indivíduo ou pouquíssimas pessoas de seu convívio⁸⁹.

Critica-se a teoria por sua amplitude e definições vagas⁹⁰, resultando numa descrição extremamente rudimentar, causando dificuldades de sua aplicação para ponderação entre direitos fundamentais pelos tribunais⁹¹. Por isso, a teoria das esferas não seria totalmente adequada para justificar a proteção à honra, dada a externalidade da relação social expressada por esta, assim como o aspecto interno da honra, quando a teoria tentar compartimentar os tipos de interação das relações pessoais.

Na mesma época, as décadas de 1950⁹² e 1960⁹³, em plena Guerra Fria, o Tribunal Federal de Justiça alemão formulou a teoria do mosaico para caracterizar os crimes de traição quando o apenado, por meio de compilação de registros sistemáticos de fatos ostensivos, conseguia elaborar uma avaliação do potencial ofensivo do país e enviá-la para o serviço de inteligência do país hostil, violando um segredo de Estado.

⁸⁸ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 360-364.

⁸⁹ COSTA JÚNIOR, Paulo José. *O direito de estar só: a tutela penal do direito à intimidade*. 3. ed. São Paulo: Siciliano, 2004. p. 34-38.

⁹⁰ STRÖMHOLM, Stig. *Right of privacy and rights of the personality: a comparative survey*. Estocolmo: Norstedt, 1967. p. 56.

⁹¹ ALEXY, Robert. *op. cit.*, p. 363.

⁹² ALEMANHA, BGHSt 7, 234, de 27/01/1955.

⁹³ ALEMANHA, BGHSt 15,17, de 22/07/1960.

Os elementos da teoria do mosaico foram transpostos para se discutir os riscos do Estado interferir na vida privada do cidadão através da implantação crescente dos bancos de dados informatizados do governo alemão nos anos 1970. Os teóricos da proteção de dados pessoais argumentavam que cada vez mais os fatos ostensivos relativos aos cidadãos eram registrados nesses bancos de dados. Cada serviço governamental que cidadão demandasse, seja uma consulta médica, seja um pedido de auxílio-desemprego, por exemplo, era registrado nos bancos de dados governamentais.

O elemento da compilação sistemática ocorreria quando o Estado criasse dossiês sobre a vida privada dos cidadãos para exercer um controle social sobre estes, usando um método automatizado de casamento de informações dispersas nesses bancos de dados dos órgãos governamentais.

No entanto, a teoria não teve muita receptividade, pois a salvaguarda dos procedimentos para proteger o cidadão implicaria numa regulamentação de tal sorte que acabaria por inviabilizar a atividade eficiente do governo (e do setor privado) com o uso dos computadores⁹⁴⁹⁵. Pode-se compreender esse argumento quando o custo de processamento computacional era elevado nas décadas de 1970 e 1980. Nas décadas seguintes, a realidade viria a mudar com a expansão do uso dos microcomputadores, a implementação da internet e a evolução tecnológica dos bancos de dados e conseqüente barateamento do custo de processamento computacional.

⁹⁴ MAASS, Hans-Heinrich. *Information und geheimnis in zivilrecht*. Stuttgart: Ferdinand Enke, 1970. p. 40. SEIDEL, Ulrich. *Datenbanken und persönlichkeitsrecht unter besonderer berücksichtigung der amerikanischen computer privacy*. Köln: Otto Schmidt, 1972. p. 66-68.

⁹⁵ Esta teoria, citada por Madrid Conesa, erroneamente atribuído a este por Ruiz Miguel, foi apresentado no Brasil por Leonardo Roscoe Bessa. MADRID CONESA, Fulgencio. *Derecho a la intimidad, informática y estado de derecho*. Valencia: Universidad de Valencia, 1984. p. 44-46. RUIZ MIGUEL, Carlos. En torno a la protección de los datos personales automatizados. *Revista de Estudios Políticos*, n. 84, abr./jun. 1994. p. 242-243. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27266.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2017. BESSA, Leonardo Roscoe. *O consumidor e os limites dos bancos de dados de proteção ao crédito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 91.

1.3.2 A e-reputação ou o perfil eletrônico a ofender o direito à honra

As aplicações usadas pelas pessoas na Internet, em geral, registram permanentemente os hábitos e ações das pessoas. Esses registros podem ser acessados livremente a qualquer tempo e de qualquer lugar. A tendência de técnicas de gamificação como instrumento de fidelização do cliente no comércio eletrônico com o uso de rankings ou acumulação de pontos⁹⁶, permite a coleta destes rankings e através de métricas, consolidá-los, de forma nem sempre transparentes, criando um índice de reputação eletrônica do indivíduo.

A reputação eletrônica, ou “e-reputação”, é um serviço atualmente oferecido pela empresa “startup” Traity, que tem como clientes seguradoras e locadoras de imóveis na Europa⁹⁷. Este serviço, que pode ser considerado disruptivo como o Uber, não seria aderente ao ordenamento jurídico brasileiro. Caso viesse a ser utilizado na concessão de crédito financeiro, o serviço extrapolaria a proibição prevista no §3º do Art. 3º da Lei do Cadastro Positivo (LCP - Lei nº 12.414/2011) quanto à anotação de informações excessivas e até sensíveis.

Porém, é possível fazer paralelos entre a natureza da “e-reputação” e a do “credit score”. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) caracterizou o “credit score” como um método desenvolvido para avaliação do risco de concessão de crédito a partir de modelos estatísticos⁹⁸. Esses modelos consideram diversas variáveis que resultam na atribuição de uma pontuação ao consumidor avaliado (nota do risco de crédito).

O STJ, ao considerar o “credit score” um método, afastou a caracterização do “credit score” como um banco de dados. Contudo, ponderou que devem ser respeitados os limites estabelecidos no Código de Defesa do Consumidor (CDC) e da

⁹⁶ GALENTE, Rodrigo. Afinal, o que é gamificação? *Administradores.com*. 31 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/tecnologia/afinal-o-que-e-gamificacao/79433/>>. Acessado em: 30 set. 2016.

⁹⁷ CLAWSON, Trevor. This startup is applying customers' online reputation to real estate and insurance deals. *Forbes*. 13 maio 2016. Disponível em: <<http://www.forbes.com/sites/trevorclawson/2016/05/13/trust-but-verify-will-big-insurance-takes-its-cue-from-the-sharing-economy/>>. Acesso em: 6 set. 2016.

⁹⁸ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. RESP 1419697 e RESP 1457199.

LCP, no sentido da tutela da privacidade e da máxima transparência nas relações negociais.

Assim, a consolidação de pontuações que resultam num índice chamado de e-reputação, também não deixa de ser uma espécie de modelo estatístico, sobre o qual, para adequar-se ao ordenamento jurídico nacional, devem incidir as mesmas restrições impostas pelo STJ ao “credit score”.

O uso de microssistemas de reputação digital aliada à coleta de outros dados pessoais na internet facilitou a construção de perfis eletrônicos. Danilo Doneda defende que o perfil eletrônico, produto de técnicas de previsão de padrões de comportamento, acaba tornando-se uma parte da personalidade de uma pessoa visível a terceiros.

Essa visibilidade pode a levar a uma diminuição da esfera de liberdade do indivíduo, na medida em que diminui a sua liberdade de escolha, porque ele terá que adotar um comportamento predefinido para não rebaixar nível de aceitação de seu perfil eletrônico por terceiros⁹⁹.

O perfil eletrônico nem sempre será um retrato fiel do indivíduo, pois é construído por algoritmos que podem conter vieses e provocar discriminação. Algoritmos podem assumir que advogados são piores locatários para se retomar o imóvel locado, por terem um melhor conhecimento das leis e desconsiderarem o fato de possuírem os menores índices de inadimplência¹⁰⁰.

Os sistemas de reputação digital são apenas uma pobre imitação dos sistemas sociais de reputação¹⁰¹. Dada esta limitação, recomenda-se que os sistemas de reputação digital sempre devem ter limitação em seu contexto para uso externo ao

⁹⁹ DONEDA, Danilo. *Da privacidade à proteção de dados pessoais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 173.

¹⁰⁰ STRAHILEVITZ, Lior. *op. cit.*, p. 12-17.

¹⁰¹ FARMER, Randy. Web Reputation Systems and the Real World. In: MASUM, Hassan; TOVEY, Mark; NEWMARK, Craig. *The reputation society: how online opinions are reshaping the offline world*. Kindle ed. Cambridge: MIT, 2011. p. 15.

que foi criado¹⁰². Senão, haverá o uso de informações fora de seu contexto, vulnerando a sua integridade contextual¹⁰³

A regulação do uso de perfis eletrônicos já era prevista na Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, que trata da proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados.

O artigo 15 desta norma previa o poder de qualquer pessoa invocar o direito de não ficar sujeita a uma decisão que produza efeitos na sua esfera jurídica ou que a afete de modo significativo, quando esta decisão fosse tomada exclusivamente com base num tratamento automatizado de dados destinado a avaliar determinados aspectos da sua personalidade, como por exemplo a sua capacidade profissional, o seu crédito, a confiança de que é merecedora, ou de seu comportamento.

Esta disposição legal inspirou a redação do inciso VI do art. 5º da LCP, dando direito ao consulente revisar a decisão realizada exclusivamente por meios automatizados.

Em abril de 2016, o Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia adotaram o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD - Regulamento 2016/679)¹⁰⁴ em substituição à Diretiva 95/46/CE. O texto do RGPD mantém a possibilidade de defesa contra decisões tomadas exclusivamente com base em tratamento automatizado de dados pessoais e acrescentou o conceito “definição de perfis”.

O RGPD define o conceito como “qualquer forma de tratamento automatizado de dados pessoais que consista em utilizar esses dados pessoais para avaliar certos aspetos pessoais de uma pessoa singular, nomeadamente para analisar ou prever

¹⁰² *Ibidem*, p. 17.

¹⁰³ NISSENBAUM, Helen. Privacy as contextual integrity. *Washington Law Review*, v. 79, n. 1, fev. 2004. p. 119-158. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1773.1/61>>. Acesso em: 19 fev. 2016.

¹⁰⁴ COMISSÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016. Relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados). Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:119:FULL&from=PT>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

aspectos relacionados com o seu desempenho profissional, a sua situação econômica, saúde, preferências pessoais, interesses, fiabilidade, comportamento, localização ou deslocações”.

Enquanto a LCP permite à pessoa “conhecer os principais elementos e critérios considerados para a análise de risco, resguardado o segredo empresarial”, no RGPD a pessoa tem o direito de obter informações úteis à lógica que norteia a decisão automatizada, inclusive na definição de perfis, sem o impeditivo do segredo empresarial imposto pela lei brasileira.

Concluindo, a utilização da e-reputação é limitada pela lei pátria, principalmente quanto à proibição prevista no § 3º do Art. 3º da LCP, que veda a anotação de informações excessivas e/ou sensíveis e reafirmada pelo STJ. Assim, sem a edição de novas leis, os desenvolvedores de sistemas de comércio eletrônico devem rever os sistemas de e-reputação para adaptação à legislação nacional.

1.3.3 Utilizando instrumentos jurídicos de proteção de dados pessoais para resguardar a honra

Como visto anteriormente, as medidas jurídicas de tutela do direito à honra possuem características repressivas e não preventivas, porém no ambiente virtual, a efetividade da execução de medidas jurídicas reativas ao bloqueio da disseminação de uma informação é quase impossível.

Uma vez que uma informação é publicada na internet, esta fica disponível para recuperação através dos motores de busca, senão de fontes primárias, por meio de fontes secundárias que podem espelhar o conteúdo das primárias.

O indivíduo que pede a tutela judicial corre o risco de frustrar-se em seu intento, pois o prosseguimento da ação pode ser negado em favor da proteção de outros bens jurídicos como o interesse público e a liberdade de expressão.

Ademais, há o risco de uma medida jurídica reativa solicitando a exclusão de conteúdo ou de referência para proteger a honra acabar resultando em efeito

oposto, quando ganha uma indesejada de notoriedade na mídia e nas redes conhecido como efeito “Streisand”¹⁰⁵.

Assim, o uso do arcabouço construído para o direito à proteção de dados pessoais, que está comumente associado ao direito à privacidade ou ao direito da autodeterminação informacional, também pode ser utilizado para a tutela do direito à honra. Vale anotar que nos considerandos do RGPD da União Europeia reconhece-se que a proteção de dados evita prejuízos ou danos para a honra¹⁰⁶.

Trazido por Marcelo Pereira, a ideia de direito de defesa e de controle, aplicado ao direito à privacidade¹⁰⁷, pode ser transposto para o direito à honra como um direito material e o direito à proteção de dados pessoais como um direito formal ou processual como concretização do anterior.

O direito de proteção de dados pessoais como procedimento pode-se atribuir a Arthur Miller¹⁰⁸, que participou como convidado do Comitê sobre Sistemas Automatizados de Dados Pessoais (SACAPDS), no âmbito do Departamento de Saúde, Educação e Bem-estar norte-americano (HEW). Em uma das reuniões expôs as suas ideias sobre combinar o direito à privacidade com a direito constitucional do “devido processo”¹⁰⁹. Os resultados destas reuniões resultaram no Relatório

¹⁰⁵ LUCHETE, Felipe. Cobrar direito ao esquecimento pode provocar efeito inverso. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 6 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-ago-06/cobrar-direito-esquecimento-provocar-efeito-inverso>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

¹⁰⁶ COMISSÃO EUROPEIA. *Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016*. Considerandos 75 e 85.

¹⁰⁷ PEREIRA, Marcelo Cardoso. *Direito à intimidade na internet*. Curitiba: Juruá, 2004. p. 126-130.

¹⁰⁸ MILLER, Arthur R. *The assault on privacy: computers, data banks and dossiers*. Ann Arbor: Michigan, 1971.

¹⁰⁹ ESTADOS UNIDOS. Department of Health, Education & Welfare. *Transcript of Proceedings: Secretary's Advisory Committee on Automated Personal Data Systems*. Washington: ACE, 17 Abr. 1972. p. 261-262. “(...) So there is a certain amalgamation of privacy themes and other constitutional themes. My own personal view is that probably one of the great constitutional bastions of privacy not yet explored in the courts or by the activist litigators is the concept of due process the notion that the government cannot deprive you of life, liberty, property without due process of law, a restraint that affects both the national government and, of course, the State and local governments. It seems to me there is yet to be written a chapter about informational due process. And certain types of governmental information gatherings, uses, disseminations might be challenged on the grounds that they violate due process. For example, the ability of the government to extract certain types of information coercively and use it to a citizen's disadvantage may be said to be a violation of that citizen's due process rights, particularly if that individual is not given a right to see the file, to challenge its accuracy, to try and force the government to create locks, gates, barriers to the movement of that

“Registros computadorizados e os direitos dos cidadãos”, conhecido como “Relatório HEW,” publicado em 1973¹¹⁰.

Muitas conclusões do “Relatório HEW” foram aproveitadas na elaboração do texto do “Privacy Act” de 1974, que regulou os procedimentos de proteção à privacidade dos cidadãos em relação aos dados pessoais detidos por órgãos governamentais estadunidenses. O “Privacy Act” foi pensado como um complemento ao “Freedom of Information Act” de 1967, que por sua vez regulava o acesso às informações governamentais¹¹¹.

Na redemocratização da América Latina, como reação aos governos autoritários, muitos países adotaram o “Habeas Data” em busca da proteção constitucional à honra como direito contra a uso abusivo dos dados pessoais coletados pelos governos. O “Habeas Data” possui muitas medidas protetivas semelhantes aos direitos de acesso, retificação, cancelamento e oposição próprios do regime europeu de proteção de dados pessoais¹¹².

Esta realidade acaba divergindo da trajetória histórica e da tradição jurídica do regime europeu sobre proteção de dados. A mera transposição dos textos legislativos europeus para a realidade latino-americana é dificultada, pois se necessita considerar a proteção à honra ou reputação. O Observatório Ibero-americano de Proteção de Dados Dadas está realizando estudos para assentar bases de como se deveria avançar para obter-se uma proteção real e efetiva do direito à intimidade, à honra e à privacidade das pessoas¹¹³. Um de seus produtos foi a “Declaração da Cidade do

data and participate in decisions made about that citizen on the basis of that data. I think that is the next privacy battleground in terms of constitutional rights of privacy.”. Disponível em: <https://www.law.berkeley.edu/files/HEW/HEW_transcript_04171972_Redacted.pdf>. Acesso em: 28 set. 2017.

¹¹⁰ ESTADOS UNIDOS. Department of Health, Education & Welfare. *Records computers and rights of citizens: report of the Secretary's Advisory Committee on Automated Personal Data Systems*. Washington: DHEW, jul. 1973. Disponível em: <<https://www.justice.gov/opcl/docs/rec-com-rights.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2017.

¹¹¹ ESTADOS UNIDOS. Committee on Government Reform. *A citizen's guide on using the Freedom of Information Act and the Privacy Act of 1974 to request government records: first report*. Washington: GPO, 2003. p. 3. Disponível em: <<https://catalog.hathitrust.org/Record/003853747>>. Acesso em: 28 set. 2017.

¹¹² DONEDA, Danilo. *op. cit.*, p. 326-328.

¹¹³ OBSERVATÓRIO IBERO-AMERICANO DE PROTEÇÃO DE DADOS. *Estado del Arte*. s.l., s.d.

Panamá”, de 23/06/2014, pela qual reconhece os prejuízos à honra ou à reputação pelo uso indevido da identidade digital, propondo como remédio o direito ao esquecimento¹¹⁴.

Deste modo, a seguir serão evidenciadas as diferenças de abordagem no direito europeu e no direito brasileiro da possibilidade da aplicação do direito ao esquecimento como medida protetiva do direito à honra.

1.4 A insuficiência do direito ao esquecimento para garantir o direito à honra

A doutrina costuma localizar os antecedentes internacionais do direito ao esquecimento nos casos julgados nos tribunais norte-americanos com *Melvin x Reid* (1931) e *Sidis x F.R. Publishing Corp* (1940), francês com *Marlene Dietrich* (1955)¹¹⁵ e alemão com *Lebach* (1969)¹¹⁶, reconhecendo-os como um direito de ação.

O caso *Melvin x Reid* foi julgado em 1931 pelo Tribunal de Apelação da Califórnia. Bernard Melvin era o marido de Gabrielle Darley, que no passado foi prostituta que lhe foi imputada uma acusação de homicídio, mas absolvida em 1918. A sua história com seu verdadeiro nome foi retratada no filme “*Red Kimono*”, em 1925, produzido por Doroty Davenport Reid. Melvin buscou reparação na Justiça pelas ofensas causadas ao seu direito à honra. O tribunal reconheceu o dano, concedendo-lhe uma indenização, entretanto sem se referir literalmente à existência de um direito ao esquecimento.

Em 1940, a Suprema Corte Americana enfrentou o caso *Sidis x F. R. Publishing*. William James Sidis (1898 – 1944) era reconhecido como um prodígio em sua infância

Disponível em: <<http://oiprodat.com/la-idea/el-concepto/estado-del-arte/>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

¹¹⁴ OBSERVATÓRIO IBERO-AMERICANO DE PROTEÇÃO DE DADOS. *Declaración de Ciudad de Panamá*. Disponível em: <<http://oiprodat.com/declaracion-de-ciudad-de-panama/>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

¹¹⁵ DOTTI, René Ariel. O direito ao esquecimento e a proteção do habeas data. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (coord.). *Habeas Data*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. p 290-320.

¹¹⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. Do caso *Lebach* ao caso *Google vs. Agencia Española de Protección de Datos*. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 5 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-jun-05/direitos-fundamentais-lebach-google-vs-agencia-espanhola-protexao-dados-mario-gonzalez>>. Acesso em: 4 set 2016.

e adolescência. Sidis chegou a ser admitido em Harvard, ganhando a atenção do público e da mídia. Entretanto, abandonou os estudos e passou a levar uma vida modesta e discreta, até que em 1937, a revista “New Yorker” publicou um artigo sobre ele e sua atual vida modesta com valorações nada edificantes sobre a sua pessoa. No artigo, Sidis foi retratado como um profissional medíocre que fazia de tudo para escapar de suas responsabilidades. Por isso, o ex-prodígio levou um pedido de reparação pela violação à sua privacidade aos tribunais. O caso chegou até a Suprema Corte, que decidiu que, por ter sido uma figura pública e notória no passado, seria sempre uma figura pública e portanto, havia a existência de um interesse público à informação e não poderia conceder-lhe o direito ao esquecimento.

Do outro lado do Atlântico, em 1955, o Tribunal de Paris decidiu em favor de Marlene Dietrich, ao reconhecer expressamente que “as recordações da vida privada de cada indivíduo pertencem ao seu patrimônio moral e ninguém tem o direito de publicá-las mesmo sem intenção malévola, sem a autorização expressa e inequívoca daquele de quem se narra a vida¹¹⁷”.

Em 1973, o Tribunal Constitucional Federal Alemão debruçou-se sobre “Caso Lebach”, que era uma ação para proibir a veiculação de um documentário na TV sobre um crime ocorrido na cidade de Lebach. A decisão do caso enfrentava o conflito entre direitos fundamentais, no caso, o de liberdade de expressão e o da personalidade. A Corte decidiu que a divulgação de um crime e do nome de seus autores em um documentário de televisão implicaria numa nova sanção social a ser imposta aos autores do crime, privilegiando o direito da personalidade, na figura da garantia ao direito à ressocialização, pois o interesse público não seria atual. Entretanto, em 1996, outro julgamento, conhecido como “Lebach II” ocorreu, desta vez sobre um novo documentário sobre o crime, mas sem elementos que identificassem os autores do crime. O Tribunal Constitucional Federal decidiu a favor da emissora de televisão argumentando que não há uma absoluta imunidade em relação a uma indesejada representação pública de acontecimentos relevantes para a personalidade.

¹¹⁷ FRANÇA. Court de Cassation. *Marlene Dietrich v. Société France-Dimanche* (Cour d’Appel de Paris D. 1955, 295). Paris, 16 mars 1955. Disponível em: <<https://law.utexas.edu/transnational/foreign-law-translations/french/case.php?id=1254>>. Acesso em: 1 ago. 2016.

Mais recentemente, em plena era da sociedade da informação, o Tribunal de Justiça da União Europeia decidiu em 2014 que o cidadão espanhol Costeja tem o direito de requerer ao Google a retirada de resultados prejudiciais à sua reputação quando o serviço de pesquisa é utilizado para buscar conteúdos onde figurassem o seu nome completo. Este caso será esmiuçado à frente.

1.4.1 A construção da doutrina do direito ao esquecimento

Cécile de Terwangne identifica três vertentes do direito ao esquecimento: 1) uma abordando aspectos criminais, que é o clássico apagamento dos registros criminais após o cumprimento da pena pelo criminoso condenado para facilitar a sua ressocialização; 2) outra abordando a proteção de dados pessoais, mais comum no contexto europeu, decorrente do regime da Diretiva 95/46 da União Europeia, que disciplina o tratamento de dados pessoais presentes em cadastros físicos e bancos de dados automatizados, que prevê ao titular dos dados o direito ao acesso, correção, oposição e cancelamento; e 3) como evolução da vertente anterior, a possibilidade de exercício do direito ao esquecimento na internet. Tem como pressuposto a perenidade da memória eletrônica e a eficiência dos motores de busca para encontrar os dados mais insignificantes, fora de seu contexto original, com os quais pode-se construir perfis digitais pessoais totalmente distintas da pessoa real, principalmente quando características passadas não são mais relevantes no presente¹¹⁸.

João Carlos Zanon, ao sistematizar a proteção de dados pessoais dentro de uma taxonomia, faz associação ao direito à privacidade, que por sua vez é relacionado ao direito fundamental vinculado à dignidade humana e ao desenvolvimento da personalidade inscrito no Art. 8º da Convenção Europeia de Direitos Humanos. O autor entende que o direito ao esquecimento (ou de apagamento), o direito de retificação, o direito de anotação, o direito de bloqueio e o direito de saída compõem o grupo dos direitos de controle. Os grupos dos direitos de controle, dos direitos à informação, dos

¹¹⁸ TERWANGNE, Cécile de. Privacidad en Internet y el derecho a ser olvidado/derecho al olvido. *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la UOC*, n. 13, p. 55, 2012. Disponível em http://idp.uoc.edu/index.php/idp/article/view/n13-terwangne_esp/n13-%20terwangne_esp>. Acesso em 15 ago. 2016.

direitos à abstenção e do direito de indenização constituem o direito fundamental à proteção de dados¹¹⁹.

Peter Fleischer elencou sob a forma de três perguntas retóricas as categorias do direito ao esquecimento na internet que ameaçariam o direito à liberdade de expressão: 1) “Se eu postar algo online, eu tenho o direito de apagá-lo?”; 2) “Se eu postar algo e alguém o copia e reposta no seu próprio site, eu tenho o direito de apagá-lo?” e; 3) “Se alguém postar algo sobre mim, eu deveria ter o direito de apagá-lo?”. Peter Fleischer considerou não haver problemas na resposta à primeira pergunta, pois a maioria dos serviços “online” permitem isto. Na resposta à segunda pergunta, o autor sugeriu que a medida deve ser feita por meios judiciais ou comunicando-se com o provedor do serviço, desde que este conteúdo violasse os termos de serviço ou a lei, entretanto, ponderou ser discutível se a repostagem no site alheio foi uma violação de privacidade ou exercício de liberdade de expressão. Entretanto, Peter Fleischer viu sérias ameaças à liberdade de expressão ao responder a terceira pergunta, expressando que o direito ao apagamento seria uma forma de censura¹²⁰.

Eugene Volokh admite a restrição da disseminação dos dados pessoais por parte de terceiros sem ferir a liberdade de expressão: quando há uma restrição contratual, com alguma extensão para os casos de extremo embaraço para a pessoa e que a informação não seja relevante; quando facilita o cometimento de crimes contra a pessoa ou; quando há infringência a direitos de propriedade intelectual ou se trata de discurso comercial (meros anúncios publicitários)¹²¹.

Meg Let Ambrose, refutando a perenidade da informação na internet, propôs o uso de fundamentos do ciclo de vida da informação da gestão arquivística: distribuição, registro e expiração para delinear o conteúdo de uma norma

¹¹⁹ ZANON, João Carlos. *Direito a proteção dos dados pessoais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p.169.

¹²⁰ FLEISCHER, Peter. *Foggy thinking about right to oblivion*. 9 mar. 2011. Disponível em <<http://peterfleischer.blogspot.com.br/2011/03/foggy-thinking-about-right-to-oblivion.html>>. Acesso em 1 ago. 2016.

¹²¹ VOLOKH, Eugene. Freedom of speech and information privacy: the troubling implications of a right to stop others from speaking about you. *Stanford Law Review*, n. 52, p. 1049, 2000.

regulamentadora, em apoio aos caminhos trilhados pela regulação do direito ao esquecimento europeu, que estava sendo discutido à época do seu artigo¹²².

Norberto Gomes Andrade propôs que o direito ao esquecimento seja amparado no direito à identidade, da mesma forma que hoje as pessoas têm o direito a romper as cadeias de filiações, modificar nomes, abandonar nacionalidades e mudar de sexo. No futuro, as pessoas poderiam eliminar rastros anteriores da própria identidade considerando que esta muda com a evolução e o envelhecimento da pessoa¹²³.

Orla Lynskey¹²⁴ e Julia Powles¹²⁵ alertaram sobre a impropriedade do uso do termo “direito ao esquecimento”¹²⁶ que foi popularizado com o caso “Costeja x Google”. Na verdade, o caso tratava-se do exercício do direito ao apagamento ou correção de obscuridade de dados previsto na Diretiva 95/46 da União Europeia. Como consequência, o uso incorreto do termo “direito ao esquecimento” pela mídia acabou levantou polêmica sobre uma possível destruição de registros de arquivos públicos, da história e da memória. Desta forma, o termo correto aplicável seria “direito ao apagamento”.

De modo mais radical, Jonathan Zittrain propôs o estabelecimento do instituto da falência reputacional, como processo ao direito ao esquecimento, que permitiria aos indivíduos declararem-se falidos a cada dez anos, deixando a sua reputação em branco para começar de novo¹²⁷.

¹²² AMBROSE, Meg Leta. It's about time: privacy, information lifecycles, and the right to be forgotten. *Stanford Technology Law Review*, v. 16, 2012. Disponível em <<http://ssrn.com/abstract=2154374>>. Acesso em 1 ago. 2016.

¹²³ ANDRADE, Norberto Gomes de. El olvido: el derecho a ser diferente... de uno mismo. Una reconsideración del derecho a ser olvidado. Privacidad en Internet y el derecho a ser olvidado/derecho al olvido. *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la UOC*, n. 13, p. 67-81, 2012. Disponível em <http://journals.uoc.edu/index.php/idp/article/view/n13-andrade_esp>. Acesso em 15 ago. 2016.

¹²⁴ LYSKEY, Orla. Control Over Personal Data in a Digital Age: Google Spain v AEPD and Mario Costeja Gonzalez. *The Modern Law Review*, v. 78, n. 3, p. 522-534, 2015.

¹²⁵ POWLES, Julia. The case that won't be forgotten. *Loyola University Chicago Law Journal*, v. 47, n. 2, p. 584-615, 2015. Disponível em <<http://luc.edu/media/lucedu/law/students/publications/lj/pdfs/vol47/issue2/Powles.pdf>>. Acesso em 15 ago. 2016.

¹²⁶ “Right to be forgotten” em inglês.

¹²⁷ ZITTRAIN, Jonathan L. *The Future of the internet and how to stop it*. New Haven: Yale, 2008. p. 229.

1.4.2 O caso Costeja x Google no Tribunal de Justiça da União Europeia: direito ao esquecimento como processo

O caso origina-se de uma reclamação de um advogado espanhol, Mario Costeja González, sobre uma notícia de um leilão de sua casa ocorrido, derivado de seus débitos junto à seguridade social, que foi publicado no jornal La Vanguardia em 1998 e colocado em acesso digital pelo jornal em 2008. Essa notícia era recuperada pelo Google digitando-se o seu nome e aparecia na primeira página de resultados da pesquisa.

O objetivo original da notícia era atrair compradores para o leilão, o evento já havia ocorrido há um tempo razoável e a dívida fora quitada. Inicialmente, Costeja solicitou a remoção dos links do site do jornal e não foi atendido pelo jornal. A negativa foi ratificada pela Agência Espanhola de Proteção de Dados (AEPD), baseado no fato de que a notícia que foi publicada por provisão legal e por isso a demanda não poderia realizada na fonte de informação. Assim, Costeja direcionou a sua reclamação contra o Google, tanto quando à filial espanhola, como a sua matriz norte-americana junto à AEPD, que deu cabimento à sua reclamação e solicitou ao Google para que removesse os links de seu serviço de pesquisa.

O Google recorreu da decisão junto à Audiencia Nacional, tribunal espanhol competente para julgar os litígios originados nos órgãos públicos espanhóis. Esse tribunal levou três questões para o Tribunal de Justiça da União Europeia interpretasse a Diretiva 95/46, no contexto da tecnologia de pesquisa que surgiu após a sua publicação:

- 1) Abrangência territorial da aplicação da diretiva;
- 2) Abrangência material da aplicação da diretiva aos serviços de motores de busca e;
- 3) Aplicação do direito de apagamento e do direito de oposição regulados na diretiva para impedir a indexação, pelos motores de busca, da informação referente ao indivíduo, mesmo se tratando de uma informação publicada licitamente por terceiros.

Decidindo em abril de 2014, quanto à primeira questão, tanto o Tribunal como o Advogado-Geral Niilo Jääskinen, concordaram que a abrangência se limita ao território da União Europeia, entretanto, dentro dos conceitos da diretiva, uma filial europeia do Google é considerada um responsável pelo tratamento de dados, ainda

que sua atividade seja apenas captar publicidade, não importando onde os servidores estejam realizando o tratamento de dados.

Na segunda questão o Tribunal e o Advogado-Geral divergiram quanto à caracterização de um motor de busca como uma atividade de tratamento de dados. O Tribunal considerou que o Google realiza atividades de tratamento de dados pessoais.

O Tribunal e o Advogado-Geral também divergiram quando ao exercício do direito de apagamento. O Tribunal decidiu que há o direito ao apagamento junto aos motores de busca, entretanto, ressaltou a decisão como regra geral, impondo limitações. O operador do motor de busca, deve balancear o interesse do requerente com o “interesse preponderante do público em geral”, obrigando-se a apagar dados quando são não acurados, inadequados, irrelevantes ou excessivos em relação aos objetivos do processamento ou mantidos além do necessário para objetivos históricos, estatísticos ou científicos¹²⁸.

Duas semanas após a decisão do Tribunal, o Google lançou um formulário online para que os cidadãos europeus solicitassem exclusão de links de seu serviço de pesquisa. Após um mês, as exclusões começaram a ser efetivas. A empresa Google também criou um conselho sobre o direito ao esquecimento para antecipar-se à regulação do Grupo de Trabalho Artigo 29 europeu (WP29). Este Grupo faz recomendações em implementações relativas à proteção de dados. Esta proatividade não evitou que o WP29 emitisse o seu guia de implementação sobre a decisão em Costeja x Google em novembro de 2014, fazendo várias críticas sobre as omissões do Google quanto ao processo de solicitação e aviso aos sites originais dos links que estariam sendo retirados do seu serviço de pesquisa, assim como a abordagem do formulário estar disponível apenas a partir dos nomes de domínio nacionais do Google (exemplos: Google.fr, Google.co.uk, Google.de)¹²⁹.

¹²⁸ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça (Grande Secção). Processo 131/12. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção)*, 13 de maio de 2014. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=152065&doclang=PT>>. Acesso em: 1 ago. 2016.

¹²⁹ UNIÃO EUROPEIA. Article 29 Data Protection Working Party. *Guidelines on the implementation of the Court of Justice of the European Union judgment on “Google Spain and Inc v. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) and Mario Costeja González” c-131/12*. Bruxelas, 2014. Disponível em <http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp225_en.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2014.

1.4.3 O direito ao esquecimento no novo regulamento geral de proteção de dados pessoais europeu

Em janeiro de 2012, a comissária Viviane Reding anunciou em seu discurso uma reforma ampla nas regras do regime de proteção de dados europeu. A reforma incluiria o direito ao esquecimento, possibilitando às pessoas ter o direito e não apenas a possibilidade de retirar o consentimento ao processamento de seus dados pessoais dado anteriormente¹³⁰.

Vozes se levantaram alarmadas, tão logo foi publicado o texto do anteprojeto, pois a retirada de consentimento não se limitava aos dados pessoais por eles fornecidos, senão de forma mais ampla a qualquer informação relacionada a dados do sujeito¹³¹. Por outro lado, Meg Leta Ambrose apoiou o texto europeu, pois ia ao encontro da necessidade de descartar informação antiga e irrelevante, com as ressalvas para atendimento do critério do “interesse revivido”, balanceamento entre as pesquisas pessoais e o interesse público¹³².

Tais reações fizeram com que o texto adotado em abril de 2016 para o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (Regulamento 2016/679), o artigo 17º originalmente batizado como “direito a ser esquecido e ao apagamento”¹³³ fosse renomeado “direito ao apagamento dos dados (“direito a ser esquecido”)¹³⁴.

¹³⁰ REDING, Viviane. *The EU Data Protection Reform 2012: Making Europe the Standard Setter for Modern Data Protection Rules in the Digital Age*. Bruxelas, 22 jan. 2012. Disponível em <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/26&format=PDF>>. Acesso em 15 ago. 2016.

¹³¹ ROSEN, Jeffrey. The Right to be Forgotten. *Stanford Law Review Online*, n. 64, p. 88-92, fev. 2012. Disponível em: <<http://stanfordlawreview.org/online/privacy-paradox/right-to-be-forgotten>>. Acesso em 15 ago. 2016.

¹³² AMBROSE, Meg Leta. *Op.cit.*, p. 409.

¹³³ COMISSÃO EUROPEIA. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (Regulamento Geral sobre a proteção de dados). COM(2012) 11 final. 25 jan. 2012. Disponível em <http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/review2012/com_2012_11_pt.pdf>. Acesso em 15 ago. 2016.

¹³⁴ COMISSÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016. Relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados). Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:119:FULL&from=PT>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

Uma novidade é encontrada no Artigo 3º Item 2 do Regulamento, que estende a sua aplicabilidade a empresas não estabelecidas em território da União Europeia desde que façam o tratamento de dados pessoais de residentes europeus e ofereçam bens ou serviços a estes, independentemente do pagamento de contraprestação, atingindo empresas como a americana Google com o seu serviço de pesquisas. Esta regulação diverge da decisão do Tribunal de Justiça da União Europeia, que ao interpretar a Diretiva 95/46 no caso Costeja x Google, considerou a aplicabilidade desta quando o Google estabeleceu uma filial na Espanha para captar publicidade para o seu serviço de pesquisas.

Por outro lado, o Regulamento alinha-se à decisão do Tribunal do referido caso, quando considera o serviço de pesquisas do Google como um serviço de tratamento de dados pessoais, já que os conceitos de tratamento de dados pessoais e responsável pelo tratamento, descritos no artigo 2º alíneas b) e d) da Diretiva 95/46, praticamente foram mantidos com a mesma redação no novo Regulamento no artigo 4º itens 2 e 7, respectivamente.

O Tribunal baseou-se no direito à oposição da continuidade do tratamento do dado pessoal (Art. 14 §1º alínea a) derivado da prevalência do direito à vida privada e por consequência o direito ao apagamento pela inexatidão ou incompletude dos dados pessoais tratados (Art. 12, alínea b) para criar o “direito ao esquecimento” para os serviços de pesquisa. No novo Regulamento, este direito foi detalhado no Art. 17, que continua a ser exercido através do direito à oposição (Art. 21). Cabe ao serviço de pesquisa avaliar a licitude do tratamento com base na finalidade da coleta original *versus* finalidade do tratamento posterior, no contexto da coleta, quanto aos dados sensíveis, existência de condenações penais e infrações e viabilidade de uso alternativas como cifragem ou pseudonimização (Art. 6º, Item 4). O RGPD excetua o exercício do “direito ao esquecimento” nos casos de exercício de liberdade de expressão e de informação, obrigação legal ou interesse público (arquivo, investigação científica, histórica ou estatística) e defesa de direito num processo judicial (Art. 17, Item 3), acompanhando os lineamentos decididos no Tribunal. Também há obrigação do serviço de pesquisa comunicar aos responsáveis originais pelo fornecimento de dados, porém ponderando o uso da tecnologia e os custos da sua aplicação (Art. 17, Item 2).

Vale ressaltar que a Diretiva 95/46 trazia expressamente o direito à vida privada em seu Artigo 1º como princípio de proteção das liberdades e dos direitos fundamentais, em linha com o Artigo 7º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 2000¹³⁵, direito que deixou de ser mencionado explicitamente no novo Regulamento, senão em seu 4º Considerando.

Em resumo, o direito ao esquecimento (apagamento) no novo Regulamento, atende de forma balanceada as inquietações de Peter Fleischer¹³⁶, quanto ao apagamento de repostagens da pessoa por terceiros e postagens alheias sobre a pessoa. O regulamento prevê a preponderância da liberdade da expressão na decisão (privada, do responsável pelo tratamento) na aplicação do direito ao apagamento e mitiga os problemas tecnológicos e de custos para tornar efetiva o exercício do direito.

1.4.4 O Caso Xuxa x Google: preponderância da liberdade de informação ao direito ao esquecimento

Maria da Graça “Xuxa” Meneghel iniciou sua carreira nos anos 1980 como modelo, inclusive posando nua para revistas masculinas como “Playboy”. O seu envolvimento amoroso com o jogador Pelé tornou-a uma celebridade. Neste período, contracenou em 1982 no filme “Amor Estranho Amor”, onde atuou como uma prostituta que inicia sexualmente um garoto de 12 anos.

Na sua trajetória artística inclui-se uma longa carreira artística de apresentadora infantil na televisão brasileira. Em 1986, este filme foi lançado em vídeo, o que levou a apresentadora a entrar com ação cível para impedir a sua distribuição porque denegria a sua imagem frente a sua nova carreira, obtendo uma liminar favorável¹³⁷. Após, entrou em acordo com a produtora do filme, obtendo os

¹³⁵ UNIÃO EUROPEIA. *Carta dos direitos fundamentais da União Europeia*. (2000/C 364/01). Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf>. Acesso em 15 ago. 2016.

¹³⁶ FLEISCHER, Peter. *op. cit.*

¹³⁷ ORSINI, Elizabeth. O vídeo polêmico de Xuxa. *Jornal do Brasil*, 21. ago. 1990. Disponível em: <<http://www.tv-pesquisa.com.puc-rio.br/mostraregistro.asp?CodRegistro=13176&PageNo=4>>. Acesso em 15 ago. 2016.

seus direitos patrimoniais e por conseguinte impedindo a distribuição do filme. Em junho de 2010, por divergência entre as partes quanto ao valor do pagamento anual pelos direitos, conseguiu manter a interdição judicial da divulgação da obra¹³⁸.

Meses após, em outubro de 2010, a imprensa começou a veicular a notícia de que a apresentadora conseguiu em liminar impedir que o serviço de pesquisas do Google retornasse referências ou imagens suas nuas de seu filme com a digitação dos termos “Xuxa” e “pedófila”¹³⁹. O descumprimento da liminar acarretaria o pagamento de R\$ 20 mil por cada resultado das pesquisas e outros R\$ 20 mil por foto ou vídeo¹⁴⁰.

A liminar foi agravada¹⁴¹ na 19ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, que decidiu em fevereiro de 2011, manter parcialmente a decisão de primeira instância, restringindo a liminar apenas às imagens reproduzidas no processo (“a que seria trucada, e outra que revela seminudez da apresentadora”) e considerou não ser razoável o bloqueio da exibição de links de resultados. O Tribunal considerou que a exibição de imagens no próprio serviço de pesquisas do Google traria sérios prejuízos à imagem da apresentadora, justificando que a cláusula 8.3 dos Termos de Serviço reservava o direito do Google “recusar ou remover qualquer ou todo Conteúdo”, além de fornecer ferramentas para filtrar conteúdos sexuais explícitos¹⁴².

¹³⁸ BAPTISTA, Julia. Justiça proíbe divulgação de filme polêmico de Xuxa. *Agência Estado*, 18 jun. 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,justica-proibe-divulgacao-de-filme-polemico-de-xuxa,568771>>. Acesso em 15 ago. 2016.

¹³⁹ RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Processo nº 0024717-80.2010.8.19.0209.

¹⁴⁰ JARDIM, Lauro. Xuxa versus Google. *Veja.com*. 9 out. 2010. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/radar-on-line/brasil/xuxa-versus-google/>>. Acesso em 15 ago. 2016.

¹⁴¹ RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Processo nº 0056394-76.2010.8.19.0000.

¹⁴² O texto dos Termos de Serviço do Google aludido é a versão de 16/4/2007. Disponível em <https://www.google.com.br/intl/pt-BR/policies/terms/archive/20070416/>. A ferramenta que permite a filtragem de conteúdos chama-se SafeSearch (https://support.google.com/websearch/answer/510?p=ws_settings_safesearch&hl=pt&rd=1), cuja habilitação é do tipo “opt-in”, isto é, o usuário do Google é quem deve ativá-lo, pois não vem ativado por padrão. A versão atual dos Termos de Serviço do Google data de 25/10/2017 e já não faz referência à possibilidade do Google fornecer filtros de conteúdo. A possibilidade de remoção de conteúdos ainda permanece nos Termos de Serviço do Google. Acessado em 15 ago. 2016.

Diante desta manutenção parcial da decisão, o Google entrou com Recurso Especial junto ao Superior Tribunal de Justiça para reformá-la¹⁴³. A decisão ocorreu em junho de 2012, relatada pela Ministra Nancy Andrighi.

A Ministra relatora acolheu a tese de que empresas prestadoras de serviço na internet são sujeitas ao Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90 - CDC), ainda que gratuitas, como era o caso do Google, reconhecendo que as suas receitas adviriam da venda de espaços publicitários em “cross marketing”, em que um serviço oferecido subsidia o outro. Em seguida, reconheceu que o serviço de pesquisas é uma espécie do gênero de provedor de conteúdo na Internet.

Porém, não acatou a tese de fornecimento defeituoso do serviço nos termos do CDC, pois o serviço de pesquisa não exerce controle sobre os resultados das buscas e assim, não seria possível a indenização por danos morais por estes resultados. Também, a limitação na exibição de resultados seria inócua, primeiro pelo ativismo de “hackers” que pelo efeito “Streisand”, disseminaria o conteúdo vetado em outros locais na Internet; segundo que afetaria apenas o Google, quando há outros provedores de serviços de pesquisas alternativos, aqui e do exterior. Ademais, uma decisão genérica poderia dificultar a disseminação de conteúdos legítimos, restringindo o direito constitucional da coletividade à informação.

Por isso, concluiu que os pedidos de exclusão dos resultados de pesquisa devem ser específicos com a indicação do URL¹⁴⁴, pois de outra forma a restrição seria tecnicamente ineficiente. A indicação específica assegura ao produtor do conteúdo original o direito ao devido processo legal e à ampla defesa ao qual se imputa a autoria do fato ilícito. Por fim decidiu cassar a decisão liminar pela falta de interesse de agir ao usuário processar o serviço de pesquisa, já que quem responde pelo conteúdo ilícito é aquele quem o produziu¹⁴⁵.

¹⁴³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RESP nº 1.316.921/RJ.

¹⁴⁴ Acrônimo para “Universal Resource Locator”, que pode ser traduzido por Localizador de Recurso Universal.

¹⁴⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RESP 1.316.921/RJ. Ementa: “CIVIL E CONSUMIDOR. INTERNET. RELAÇÃO DE CONSUMO. INCIDÊNCIA DO CDC. GRATUIDADE DO SERVIÇO. INDIFERENÇA. PROVEDOR DE PESQUISA. FILTRAGEM PRÉVIA DAS BUSCAS. DESNECESSIDADE. RESTRIÇÃO DOS RESULTADOS. NÃO-CABIMENTO. CONTEÚDO PÚBLICO. DIREITO À INFORMAÇÃO. 1. A exploração comercial da Internet sujeita as relações de

A apresentadora ainda apresentou uma Reclamação ante o Supremo Tribunal Federal, que não prosperou por falhas no pedido, pois não houve declaração de inconstitucionalidade de norma na decisão do STJ, conforme decisão monocrática de 24/9/2014 do Ministro Celso de Mello e confirmada em 15/9/2015 pelo plenário¹⁴⁶.

Fracassados os recursos nos tribunais superiores, o juiz em primeira instância acabou prolatando a sentença conforme a decisão do STJ em 10/12/2014, contra a qual foi ajuizada uma apelação¹⁴⁷, que por sua vez foi negado o provimento em 04/05/2017, sobre o qual foi ajuizado um recurso especial cível e inadmitido em 15/01/2018.

A apresentadora continua lutando também junto ao STJ, impugnando a decisão desfavorável nesta instância através de embargos de divergência em recurso

consumo daí advindas à Lei nº 8.078/90. 2. O fato de o serviço prestado pelo provedor de serviço de Internet ser gratuito não desvirtua a relação de consumo, pois o termo “mediante remuneração”, contido no art. 3º, § 2º, do CDC, deve ser interpretado de forma ampla, de modo a incluir o ganho indireto do fornecedor. 3. O provedor de pesquisa é uma espécie do gênero provedor de conteúdo, pois não inclui, hospeda, organiza ou de qualquer outra forma gerencia as páginas virtuais indicadas nos resultados disponibilizados, se limitando a indicar links onde podem ser encontrados os termos ou expressões de busca fornecidos pelo próprio usuário. 4. A filtragem do conteúdo das pesquisas feitas por cada usuário não constitui atividade intrínseca ao serviço prestado pelos provedores de pesquisa, de modo que não se pode reputar defeituoso, nos termos do art. 14 do CDC, o site que não exerce esse controle sobre os resultados das buscas. 5. Os provedores de pesquisa realizam suas buscas dentro de um universo virtual, cujo acesso é público e irrestrito, ou seja, seu papel se restringe à identificação de páginas na web onde determinado dado ou informação, ainda que ilícito, estão sendo livremente veiculados. Dessa forma, ainda que seus mecanismos de busca facilitem o acesso e a conseqüente divulgação de páginas cujo conteúdo seja potencialmente ilegal, fato é que essas páginas são públicas e compõem a rede mundial de computadores e, por isso, aparecem no resultado dos sites de pesquisa. 6. Os provedores de pesquisa não podem ser obrigados a eliminar do seu sistema os resultados derivados da busca de determinado termo ou expressão, tampouco os resultados que apontem para uma foto ou texto específico, independentemente da indicação do URL da página onde este estiver inserido. 7. Não se pode, sob o pretexto de dificultar a propagação de conteúdo ilícito ou ofensivo na web, reprimir o direito da coletividade à informação. Sopesados os direitos envolvidos e o risco potencial de violação de cada um deles, o fiel da balança deve pender para a garantia da liberdade de informação assegurada pelo art. 220, § 1º, da CF/88, sobretudo considerando que a Internet representa, hoje, importante veículo de comunicação social de massa. 8. Preenchidos os requisitos indispensáveis à exclusão, da web, de uma determinada página virtual, sob a alegação de veicular conteúdo ilícito ou ofensivo – notadamente a identificação do URL dessa página – a vítima carecerá de interesse de agir contra o provedor de pesquisa, por absoluta falta de utilidade da jurisdição. Se a vítima identificou, via URL, o autor do ato ilícito, não tem motivo para demandar contra aquele que apenas facilita o acesso a esse ato que, até então, se encontra publicamente disponível na rede para divulgação. 9. Recurso especial provido”.

¹⁴⁶ BRASIL. Superior Tribunal Federal. Reclamação nº 15.955/RJ.

¹⁴⁷ RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Processo nº 0024717-80.2010.8.19.0209.

especial¹⁴⁸, indicando a divergência com a decisão do Recurso Especial nº 1.175.675/RS, de 20/9/2011¹⁴⁹. Estes embargos de divergência encontram-se conclusos para julgamento desde 28/9/2017, sob relatoria da Ministra Maria Isabel Gallotti da Segunda Seção. Há poucas possibilidades de êxito, pois a divergência apontada diz respeito a uma plataforma de conteúdo, Orkut, de propriedade do Google. Diferentemente do serviço de buscas, onde o conteúdo original não está hospedado nos servidores do Google, no Orkut, o Google tinha a faculdade de bloquear ou remover conteúdos em desacordo com os seus termos de serviço.

1.4.5 O direito à honra e o direito ao esquecimento no Marco Civil da Internet

Vigente a partir de junho de 2014, quando o caso Xuxa x Google já havia sido decidido no STJ, a Lei Nº 12.965, de 23 de abril de 2014, conhecida como Marco Civil da Internet (MCI), adotou muitos posicionamentos jurisprudenciais superiores. O MCI tem como fundamento o respeito à liberdade de expressão e como princípios, dentre outros, a garantia da liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento, a proteção da privacidade e a proteção de dados pessoais (Art. 3º).

A preservação da honra é lembrada como requisito para a guarda e a disponibilização dos registros de conexão e de acesso a aplicações de internet (Art. 10). Quando ocorrer conteúdos danosos gerados por terceiros relacionados à honra, as ações de ressarcimento poderão ser apresentadas a juizados especiais (Art. 10 § 3º). É facultado ao juiz determinar a tramitação das ações em segredo de justiça (Art. 23).

¹⁴⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. ERESP nº 1316921/RJ (2013/0152397-3).

¹⁴⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RESP 1.175.675/RS. Ementa: "CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. MENSAGENS OFENSIVAS À HONRA DO AUTOR VEICULADAS EM REDE SOCIAL NA INTERNET (ORKUT). MEDIDA LIMINAR QUE DETERMINA AO ADMINISTRADOR DA REDE SOCIAL (GOOGLE) A RETIRADA DAS MENSAGENS OFENSIVAS. FORNECIMENTO POR PARTE DO OFENDIDO DAS URLS DAS PÁGINAS NAS QUAIS FORAM VEICULADAS AS OFENSAS. DESNECESSIDADE. RESPONSABILIDADE TÉCNICA EXCLUSIVA DE QUEM SE BENEFICIA DA AMPLA LIBERDADE DE ACESSO DE SEUS USUÁRIOS. 1. O provedor de internet - administrador de redes sociais -, ainda em sede de liminar, deve retirar informações difamantes a terceiros manifestadas por seus usuários, independentemente da indicação precisa, pelo ofendido, das páginas que foram veiculadas as ofensas (URL's). 2. Recurso especial não provido".

O MCI faz distinção entre os provedores de serviços, classificando-os entre provedores de conexão e de aplicações, isentando da responsabilidade civil os primeiros de danos decorrentes de conteúdos gerados por terceiros (Art. 18). O provedor de aplicações somente é responsabilizado por danos decorrentes de conteúdo por terceiros se, após ordem judicial, não tomar as providências para tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente (Art. 19).

Neste ponto, o MCI divergiu do entendimento dos tribunais, ao judicializar o procedimento de retirada de conteúdos, pois era entendimento no STJ que o procedimento seria notificar o provedor de conteúdos e se após um prazo razoável de não atendimento, uma ação judicial deveria ser tentada para coagir o provedor a fazer o requerido.

Carlos Affonso Pereira de Souza possui entendimento diverso, pois o MCI não deixa de permitir aos provedores de aplicação determinar os requisitos para a remoção de conteúdo em seus termos de uso e atender eventuais notificações enviadas pelas supostas vítimas de danos decorrentes do conteúdo publicado anteriormente à judicialização do pedido de remoção. Argumenta que a responsabilização judicial do provedor de aplicação prevista no MCI é uma salvaguarda que visa combater a indústria de notificações para remoção de conteúdos para defender a liberdade de expressão¹⁵⁰.

Vânia Siciliano Aieta, constatando as deficiências do MCI, vê a necessidade de acelerar a aprovação do projeto de lei de dados pessoais, que é mais amplo e trata também de relações de consumo fora da internet, em linha com o disposto no inciso III do Art. 3º do MCI, que tem a proteção dos dados pessoais, na forma da lei, como um dos princípios do uso da internet no Brasil¹⁵¹.

No mesmo sentido, Danilo Doneda argumenta que, apesar dos princípios da proteção da privacidade e da proteção dos dados pessoais inscritos nos incisos II e III

¹⁵⁰ SOUZA, Carlos Affonso Pereira de. Responsabilidade civil dos provedores de acesso e de aplicações de internet: evolução jurisprudencial e os impactos da lei nº 12.695/2014 (Marco civil da internet). In: LEITE, George Salomão; Lemos, Ronaldo (Coords). *Marco civil da internet*. São Paulo: Atlas, 2014. p. 810.

¹⁵¹ AIETA, Vânia Siciliano. Marco civil da internet e o direito à intimidade. In: LEITE, George Salomão; Lemos, Ronaldo (Coords). *Marco civil da internet*. São Paulo: Atlas, 2014. p. 698.

do Art. 3º do MCI lembrarem os Art. 7º e 8º da Carta dos direitos fundamentais da União Europeia e mencionadas na Diretiva Europeia 96/45 de proteção de dados pessoais, estes princípios não possuem a autoexecutoriedade de proteção em si mesmos, visto que o Brasil ainda não possui uma lei geral de proteção de dados pessoais. O autor também critica o direito ao esquecimento disposto no Art. 7º Inciso X do MCI, ao estabelecer que somente com o final do contrato com o provedor, os dados pessoais serão removidos. Poderia haver ocasiões em que se precise remover informações sem que o usuário tenha que necessariamente terminar o contrato com o provedor de aplicações. E de forma contraditória, o MCI veda a remoção de certos conteúdos como os registros de acesso (Arts. 15 e 16)¹⁵².

1.5 Uma conclusão parcial

As concepções clássicas do direito ao esquecimento vieram embasadas nas decisões judiciais onde uma das partes é algum órgão de comunicação social, como jornais, revistas ou televisões. Estes órgãos, além de geralmente serem as próprias produtoras do conteúdo, possuem método e controle de qualidade do conteúdo a ser veiculado.

A internet transformou a concepção de produtores e consumidores de conteúdos, possibilitando ao indivíduo ser um “prossumidor”¹⁵³ de informações, porém sem ter, às vezes, o mesmo cuidado editorial de uma empresa de comunicação social.

O fato destes conteúdos estarem disponíveis para acesso livre e imediato através da internet, tanto para as pessoas como para os robôs que vasculham a internet para alimentarem os serviços de pesquisa, onde o Google tem uma posição dominante, aumentou exponencialmente os riscos do indivíduo encontrar informações inexatas, incompletas ou descontextualizadas sobre a sua pessoa. O problema se

¹⁵² DONEDA, Danilo. *Privacy and data protection in the Marco Civil in Latin America*. Disponível em: <<http://www.privacylatam.com/?p=239>>. Acesso em 20 ago. 2016.

¹⁵³ “Prosumer” em inglês. O termo foi originalmente cunhado por Alvin Toffer com a junção dos termos “producer” (produtor) e “consumer” (consumidor) e foi adotada pela indústria de tecnologia de informática para definir a pessoa que produz e consome mídia, como é o caso dos blogs e redes sociais.

agrava quando há algum interesse público sobre ela, seja por ser ou ter sido uma celebridade.

Costeja foi vítima da digitalização de conteúdos impressos jornalísticos postos à disposição para consulta na internet. O Tribunal de Justiça da União Europeia assim entendeu a sua lesão em sua honra. Para não vulgarizar a solução dada ao caso, especificou que os pedidos de apagamento devem ser específicos e levar em conta o interesse público sobre a pessoa, balanceando a colisão entre o direito à privacidade (ou honra) da pessoa e a liberdade de expressão, além de verificar a viabilidade técnica do apagamento.

No julgado, a decisão de acolher o direito ao apagamento ficou a cargo de um ente privado, como é o Google. Caso não se acolha o pedido, o cidadão europeu ainda tem remédios administrativos estatais ao recorrer à sua agência nacional de proteção de dados pessoais para mediar o conflito e se ainda assim se não obtiver amparo, pode recorrer aos tribunais.

No caso brasileiro, Xuxa não obteve o amparo judicial semelhante a Costeja, pois o cerne da contenda judicial foi a caracterização da relação de consumo. Não foi colocado em pauta se sobre a sua pessoa haveria um interesse público. A questão do interesse público foi tangenciada quando se argumentou que a exclusão genérica de resultados da pesquisa dos termos “Xuxa” e “pedófila” poderia bloquear tantos conteúdos legítimos como difamatórios.

O STJ isentou o serviço de pesquisa do Google de responsabilidade, acatando a tese de que a neutralidade do algoritmo que não pode distinguir estes conteúdos e comparou-o a um mensageiro, ou melhor, um veículo de comunicação de massa, sobre o qual incide a liberdade constitucional de informação. Também acatou a tese de que a exclusão de resultados ainda que referidos a endereços específicos, poderia ser ineficiente, pois eventual decisão de retirada de conteúdos poderia ser contornada por estratégias e ferramentas tecnológicas para multiplicar a presença de um mesmo conteúdo na internet.

O Marco Civil da Internet, ao regular a retirada de conteúdos, trilhou caminho distinto da Europa, em alinhamento à jurisprudência nacional, isentando a responsabilidade dos provedores de serviços de pesquisa pela disseminação de

conteúdos de terceiros. Os provedores de aplicação são somente responsabilizados após descumprimento de ordem judicial, isto após a pessoa lesionada em seus direitos efetuar tratativas de retirada de conteúdo da plataforma original de conteúdo.

A falta de uma lei geral de proteção de dados pessoais, cujas proposições ainda tramitam no Congresso Nacional¹⁵⁴, dificulta ainda mais o exercício do direito ao apagamento, e pior, essas proposições não parecem acolher integralmente o direito ao apagamento nos moldes do Regulamento Geral Europeu como medida de proteção da honra.

¹⁵⁴ No Senado Federal, o PL 330/2013 e na Câmara dos Deputados os PL 4.060/2012 e 5.276/2016.

CAPÍTULO 2 - O ACESSO A INFORMAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: PRESSUPOSTO PARA A DEMOCRACIA EM COLISÃO COM O DIREITO À HONRA

Quando se fala no tema “acesso a informação”, é lugar-comum fazer citações ao quarto presidente norte-americano James Madison Jr. (1751-1836)¹⁵⁵ e ao filósofo Immanuel Kant (1724-1804)¹⁵⁶ para justificar a ideia iluminista. Outro personagem citado, mais moderno, é o ex-juiz da Suprema Corte Americana, Louis Brandeis (1856-1941)¹⁵⁷, que ironicamente, foi um dos formuladores da ideia de privacidade moderna¹⁵⁸ quando atuava no setor privado.

Costuma-se citar o pioneirismo da Suécia também, que criou uma lei de acesso a informação em 1766¹⁵⁹ e a explosão no número de países que contam com lei de acesso nos últimos 20 anos¹⁶⁰, justificada pela necessidade dos cidadãos para

¹⁵⁵ “A popular Government, without popular information, or the means of acquiring it, is but a Prologue to a Farce or a Tragedy; or, perhaps, both. Knowledge will forever govern ignorance: And a people who mean to be their own Governors must arm themselves with the power which knowledge gives”. MADISON, James. *The writings of James Madison, comprising his public papers and his private correspondence, including numerous letters and documents now for the first time printed*. Edited by Gaillard Hunt. New York: G. P. Putnam's Sons, 1910. v. 9, p. 103. Disponível em: <[https://books.google.com.br/books?id=HBwGBAAAQBAJ&dq=The+Writings+of+James+Madison+vol.+9+\(1910\),&hl=pt-BR&source=gbs_navlinks_s](https://books.google.com.br/books?id=HBwGBAAAQBAJ&dq=The+Writings+of+James+Madison+vol.+9+(1910),&hl=pt-BR&source=gbs_navlinks_s)>. Acessado em: 10 out 2017.

¹⁵⁶ “All actions relating to the right of other men are unjust if their maxim is not consistent with publicity”. KANT, Immanuel. *Perpetual Peace: Further discussion of natural right and the plan for peace* (1795). Austin: Constitution Society, 2017. Disponível em: <<http://www.constitution.org/kant/append2.htm>>. Acessado em: 10 out 2017.

¹⁵⁷ Brandeis cunhou esta sentença dentro de um contexto de transparência do setor financeiro: “Publicity is justly commended as a remedy for social and industrial diseases. Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman”. BRANDEIS, Louis D. *Other People's Money and How the Bankers Use It*. New York: F. A. Stokes, 1914. 223 p. Disponível em: <<https://louisville.edu/law/library/special-collections/the-louis-d.-brandeis-collection/other-peoples-money-chapter-vi>>. Acessado em: 6 out. 2017.

¹⁵⁸ Ver na página 42.

¹⁵⁹ Pesquisas mais recentes têm demonstrado que a ideia de liberdade e acesso de informação tem raízes na China do Século VII A.D, sob o governo do Imperador Tai Zhong da Dinastia Tang (627-649) ao instalar um “Serviço de Censura Imperial”, que além de registrar a correspondência e as decisões oficiais do governo, tinha por função também criticar o governo. Funcionando sob bases filosóficas do Confucionismo, um dos principais papéis do “Serviço de Censura” era avaliar o governo e seus oficiais e divulgar os desmandos, ineficiências burocráticas e corrupção dos oficiais. Este órgão permaneceu funcionando até o final da dinastia Ching.do Império Chinês em 1911, quando foi proclamada a República da China. Ver LAMBLE, Stephen. Freedom of information, a finnish clergyman's gift to democracy. *Freedom of Information Review*, v. 97, p. 2-7, 2002. Disponível em: <<http://www.austlii.edu.au/au/journals/FoIRw/2002/2.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2007.

¹⁶⁰ MENDEL, Toby. *Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado*. 2. ed. Brasília: Unesco, 2009. p. 26. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de>>

obterem informações sobre o meio ambiente, sobre direitos humanos, exercerem o seu direito à participação política e lutarem contra a corrupção¹⁶¹. O Brasil não tem seguido uma trajetória semelhante, ao contrário, sempre se manteve “uma política do sigilo, velha tradição portuguesa, tão do agrado da minoria dominante brasileira, sempre receosa do exame livre e crítico de sua conduta pública, muitas vezes tão nociva aos interesses nacionais¹⁶²”. A contribuir com este aspecto administrativo-cultural, há que mencionarem-se os períodos autoritários pelos quais Brasil passou e o patrimonialismo arraigado, que desencorajavam (e ainda desencorajam) quaisquer movimentos em direção à transparência plena da “res publica”, muito pelo temor de que a revelação das motivações de decisões em políticas públicas pudesse ameaçar a boa honra ou reputação dos homens públicos.

Estatísticas atuais apontam que 111 jurisdições nacionais contam com uma lei de acesso a informação¹⁶³. Estas informações são compiladas por David Banisar em um infográfico (figura 1) sobre o estado das implementações das leis de acesso a informação¹⁶⁴.

conteudo/publicacoes/arquivos/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf/view>. Acesso em: 5 out. 2015.

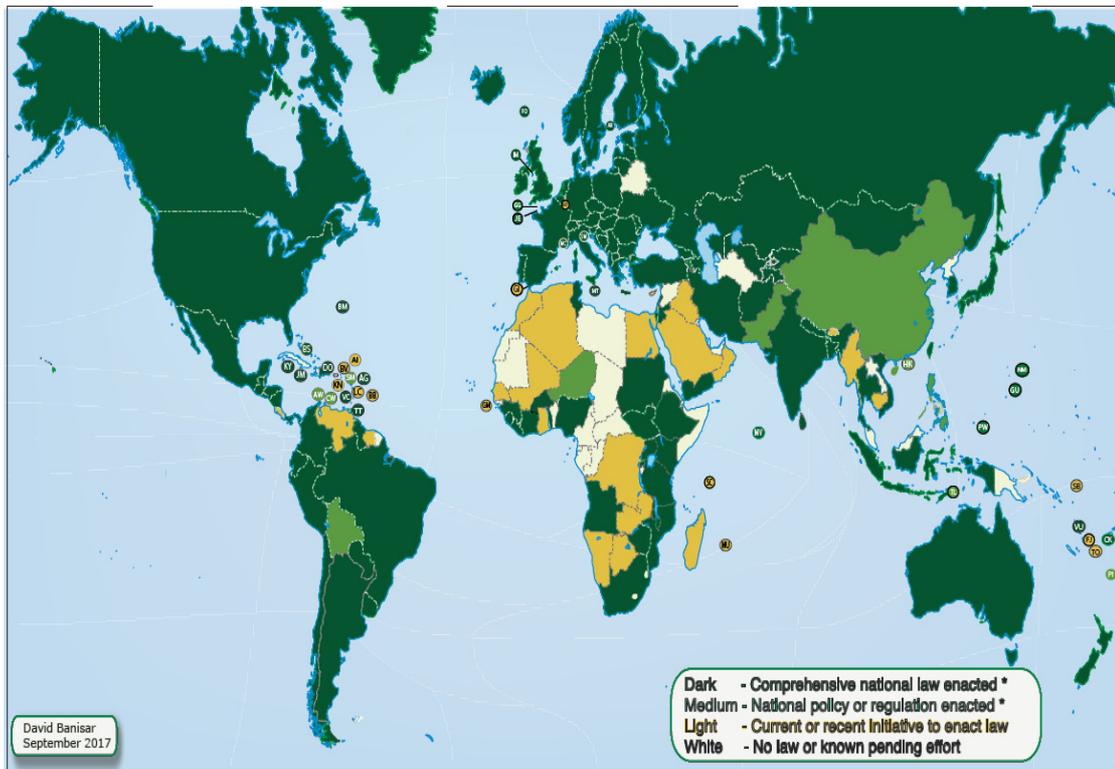
¹⁶¹ *Ibidem*, p. 19-24.

¹⁶² RODRIGUES, José Honório. *A pesquisa histórica no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Nacional, 1978. p. 133. Disponível em: <<http://www.brasiliana.com.br/obras/a-pesquisa-historica-no-brasil/pagina/133/texto>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

¹⁶³ THE RIGHT TO INFORMATION RATING. *Country Data*. 2017. Disponível em: <<http://www.rti-rating.org/country-data/>>. Acesso em: 22 maio 2017.

¹⁶⁴ BANISAR, D. National Right to Information Laws, Regulations and Initiatives 2017 Map. *ResearchGate.Net*, set. 2017. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/256010224_National_Right_to_Information_Laws_Regulations_and_Initiatives_2017_Map>. Acesso em: 2 nov. 2017.

National Right to Information Laws, Regulations and Initiatives 2017



*Not all national laws have been implemented or are effective. See <http://www.article19.org/>

Figura 1: Leis, regulamentos e iniciativas nacionais de acesso a informação – 2017

Os países em verde escuro possuem lei de acesso a informação vigentes; em verde claro, países com regulamentos de acesso a informação vigentes; em sépia, países com projetos de lei de acesso a informação em andamento; e em branco, países sem projeto ou desconhece-se a existência de lei de acesso a informação.

Fonte: Banisar (2017)

O Brasil, curiosamente, é um dos poucos países que não possuem uma lei de proteção de dados pessoais, concomitante à vigência de uma lei de acesso à informação pública. Levantamento atual identifica 120 jurisdições que possuem uma lei de proteção de dados pessoais, identificando semelhante “explosão” no número de países que adotaram uma lei de acesso a informação nos últimos 20 anos¹⁶⁵.

¹⁶⁵ GREENLEAF, Graham. Global data privacy laws 2017: 120 national data privacy laws, including Indonesia and Turkey. *Privacy Laws & Business International Report*, Middlesex, v. 145, p.10-25, fev. 2017, Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2992986>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

Igualmente, David Banisar mantém um infográfico (figura 2) sobre o estado das implementações das leis de proteção de dados pessoais¹⁶⁶.

National Comprehensive Data Protection/Privacy Laws and Bills 2016

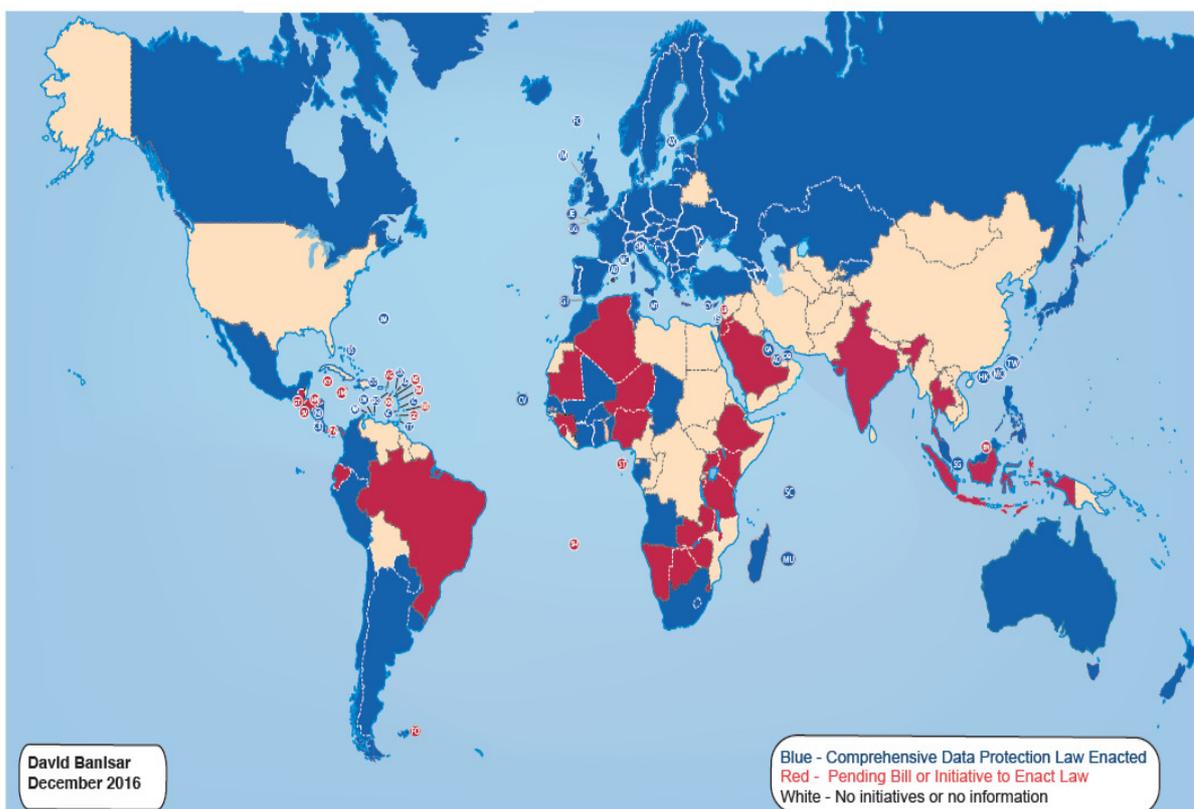


Figura 2: Leis e propostas nacionais de proteção de dados/privacidade – 2016

Os países em azul indicam possuem lei de proteção de dados pessoais vigente; em vermelho, os países com projetos de lei de proteção de dados pessoais em andamento; e em branco, os países sem iniciativa ou desconhece-se a existência de lei de proteção de dados pessoais.

Fonte: Banisar (2016)

Por outro lado, o Brasil aparece bem avaliado em relação à qualidade das informações orçamentárias governamentais conforme “The Open Budget Index”

¹⁶⁶ BANISAR, David. National Comprehensive Data Protection/Privacy Laws and Bills 2016. SSRN, 28 nov. 2016. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1951416>>. Acesso em: 22 maio 2017.

(figura 3), que avaliou 103 países¹⁶⁷. O Brasil é classificado possuir qualidade “substancial”¹⁶⁸, que é o segundo grupo de excelência na escala do índice.

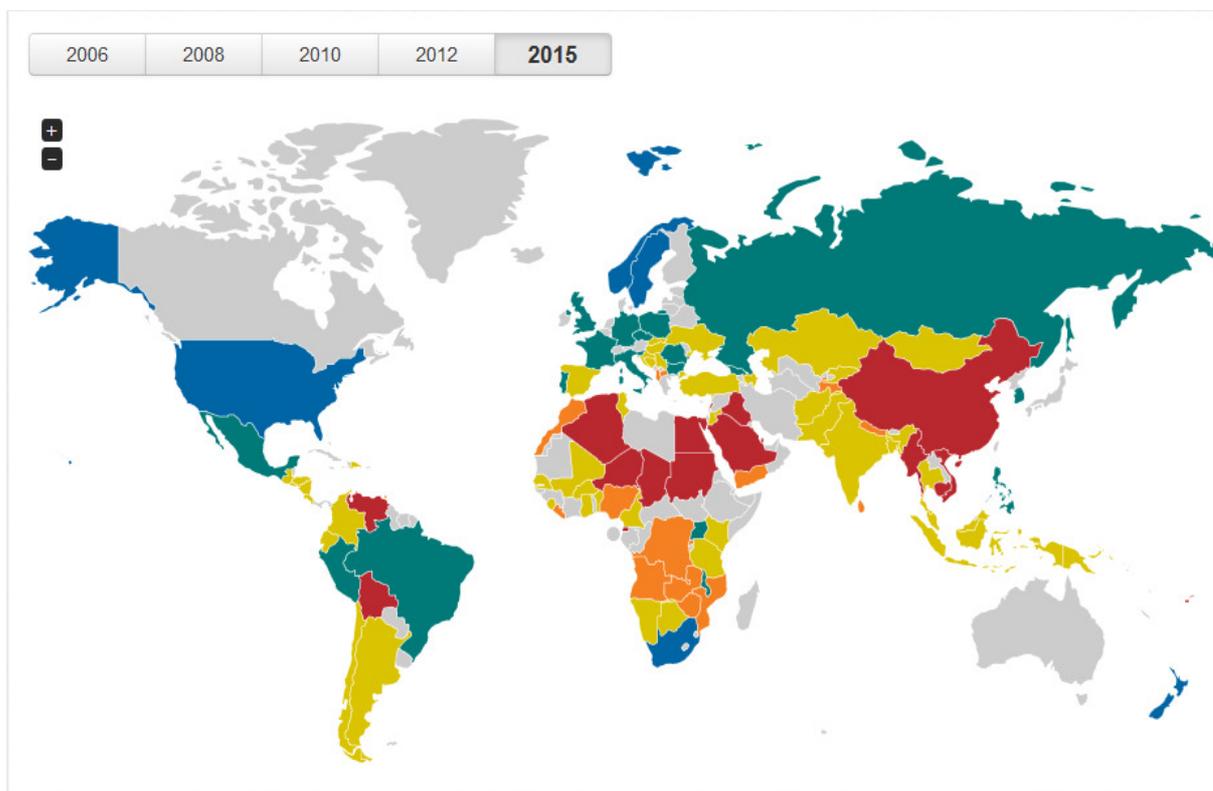


Figura 3: The Open Budget Index 2015 Map

Os países em azul indicam possuir informações orçamentárias extensivas; em verde, possuem informações orçamentárias substanciais; em amarelo, possuem informações orçamentárias limitadas; em laranja, possuem informações orçamentárias mínimas; em vermelho, possuem informações orçamentárias substanciais, escassa ou inexistente; e em cinza, não foram avaliados.

Fonte: International Budget Partnership (2015)

Combinando-se a relação dos países que possuem leis de acesso a informação, com aqueles que possuem leis de proteção de dados pessoais e com os países avaliados no “The Open Budget Index”, encontra-se que o Brasil faz companhia apenas a Uganda, países que possuem uma lei de acesso a informação e não possuem uma lei de proteção de dados pessoais¹⁶⁹. Este resultado sugere que

¹⁶⁷ INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. *The Open Budget Index*. 2015. Disponível em: <<http://survey.internationalbudget.org/#rankings>>. Acesso em: 22 maio 2017.

¹⁶⁸ “The Open Budget Index” classifica os países quanto à transparência orçamentária, em cinco grupos, da melhor avaliação para a pior: “extensiva” (5 países), “substancial” (19 países), “limitada” (44 países), “mínima” (17 países) e “escassa ou inexistente” (17 países).

¹⁶⁹ A compilação destes resultados pode ser vista no Anexo B – Países - Leis de Acesso a Informação x Leis de Proteção x Open Budget Index.

disponibilidade efetiva de informações orçamentárias governamentais e leis de acesso a informação e de proteção de dados pessoais é um tripé perfeito para uma democracia efetiva.

Entretanto, o que se percebe em relação à produção legislativa brasileira é uma hipertrofia quanto à transparência pública. Atualmente, existem como marcos legais principais relacionados à transparência governamental, a Lei nº 12.527/2011, a Lei de Acesso a Informação (LAI) e a sua regulamentação pelo Decreto nº 7.724/2012. Complementando há a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e vários dispositivos de leis que tratam de políticas públicas específicas.

Dentro desta necessidade de transparência, há o movimento de dados abertos que prega a disponibilização tempestiva dos dados governamentais em forma legível e processável por máquinas, que podem ser capturados e utilizado por terceiros sem prévia licença de uso. Recentemente foi publicado o Decreto Federal nº 8.777/2016, que prevê a disponibilização prioritária de dados pessoais detidos pelo governo federal como cadastro de servidores inativos e aposentados, assim como de nascimentos, casamentos, divórcios e óbitos.

A Lei nº 13.134/2015 modificou a Lei nº 10.779/2003, que dispõe sobre a concessão do benefício de seguro desemprego, durante o período de defeso ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal, obrigando a divulgação mensal da lista com todos os beneficiários que estão em gozo do seguro-desemprego no período de defeso, detalhados por localidade, nome, endereço e número e data de inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP), em clara publicização de dados pessoais.

A consolidação do entendimento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no tema de repercussão geral nº 483 de que “é legítima a publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela Administração Pública, dos nomes dos seus servidores e do valor dos correspondentes vencimentos e vantagens pecuniárias”, também propicia a disponibilização de mais dados pessoais pelo governo.

Esta ampla oferta governamental de dados pessoais pode vulnerar o direito à honra dos indivíduos, prevista constitucionalmente, quando lista de beneficiários de

programas de auxílio financeiro, como o Bolsa-Família, se tornam perenes na internet e buscáveis através dos sites de motores de busca. Recentemente, com a entrada em funcionamento do site dadosbrasil.org, sem vínculo com o Governo Federal, que divulga todos os nomes do beneficiário do Bolsa-Família e respectivos recebimentos, a partir de arquivos disponibilizados no Portal da Transparência, tem permitido a sua indexação e visibilidade pelo Google.

Esta visibilidade pode causar constrangimentos aos beneficiários e ex-beneficiários que não gostariam de que este tipo de informação estivesse disponível no Google, por revelar a sua condição econômico-financeira presente ou passada, item que goza de proteção na legislação fiscal nacional para os contribuintes de impostos, mas como esse tipo de informação não está protegido por esta legislação, não encontram guarida legal para reclamar por processo administrativo, senão possivelmente por medida judicial.

Na área do Direito do Trabalho, sites jurídicos indexam os Diários da Justiça, cujos conteúdos por sua vez são indexados pelo Google, que, por efeito colateral acaba por criar “listas negras” de empregados que demandam a Justiça. Ao tornarem-se consultáveis a partir do site de buscas, a medida do Tribunal Superior do Trabalho de proibir os sites dos tribunais permitirem a consulta de partes pessoas físicas envolvidas em processos para evitar possíveis discriminações de empregadores contra empregados por uso indevido destas informações se torna inócua.

Ao procurar-se um nome no Google, usando os dois fatos, há chances de que se obtenha como resultado que uma pessoa fora um ex-beneficiário do Bolsa-Família e ainda esteja litigando ou tenha litigado por seus direitos trabalhistas na Justiça do Trabalho. Como obstáculo à política pública de promover a empregabilidade das pessoas, isto seria fatal, caso a pessoa se candidatasse a um emprego e o seu selecionador colocasse o seu nome no Google. Pela falta de contextualização, o seu selecionador, dependendo de sua orientação ideológica já o descartaria por ter um passado em que foi beneficiário “preguiçoso” do governo e seria causador de problemas futuros, pois se demandou um empregador anterior, infere-se que poderia fazer o mesmo com o seu possível futuro empregador.

Com estas informações preliminares, neste capítulo será visto, examinando-se a legislação administrativa produzida ao longo da história brasileira, porque a

transparência pública como prática administrativa pública evoluiu tanto, em detrimento da proteção ao direito à honra, ainda que sempre se tentou proteger as reputações pessoais dos homens públicos.

2.1 O acesso aos arquivos públicos

2.1.1 O Arquivo Nacional

Previsto na Constituição de 1824¹⁷⁰, o Arquivo Público do Império somente veio a ser instituído durante o período regencial, através do Regulamento nº 2, em 2 de janeiro de 1838, para a guarda de documentos legislativos, administrativos e históricos. O seu acesso somente era permitido com a licença do Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império (Art. 10). O regulamento assegurava a extração de certidões a quem pedisse com a autorização daquela autoridade, mediante o pagamento de emolumentos, vedando a emissão em “razão de grave inconveniente” (Art. 11).

Na reorganização promovida pelo Decreto nº 2.541, de 3 de março de 1860, foi permitida a consulta a qualquer pessoa conhecida e de confiança aos documentos depositados no Arquivo Público, exceto aqueles que por sua natureza, ou por circunstâncias transitórias fossem reservados, os quais só poderiam ser consultados por autorização expressa e especial do Ministro do Império (Art. 18), porém, havia a necessidade do interessado em demonstrar que haveria o direito de fazer uso dos documentos (Art. 21). O direito de certidão era assegurado, exceto aos documentos considerados reservados (Art. 22).

Com o Decreto nº 6.164, de 24 de março de 1876, a autorização ao acesso aos documentos dependia do Diretor do Arquivo Público, mantendo-se a autorização do Ministro do Império para os documentos reservados (Art. 24). Este decreto, ao fixar

¹⁷⁰ BRASIL. Constituição de 1824: “Art. 70. Assignada a Lei pelo Imperador, referendada pelo Secretário de Estado competente, e sellada com o Sello do Império, se guardará o original no Archivo Público, e se remetterão os Exemplares della impressos a todas as Câmaras do Império, Tribunaes, e mais Logares, aonde convenha fazer-se pública”.

os prazos de recolhimento dos documentos gerais em cinco anos (Art. 11), fixou o recolhimento dos documentos reservados, sem defini-los, em quinze anos (Art. 12).

No mesmo ano em que o Arquivo Público do Império foi estabelecido, foi criado o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB), como um braço da Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional (SAIN)¹⁷¹, com a imediata proteção do Imperador Pedro II, com o objetivo de coletar biografias de brasileiros ilustres, cópias de documentos governamentais, cartorários e eclesiásticos e aquilo que se referisse a aspectos geográficos¹⁷².

O IHGB, apesar de ser uma sociedade civil de direito privado como o SAIN, foi um braço político do Governo Imperial para controlar a conveniência de tornar públicos certos documentos e de se manter fontes longe dos olhos cuja veiculação prejudicasse a imagem de determinados sócios. Dos 27 sócios fundadores do IHGB, 14 eram notórios homens públicos¹⁷³ e contou com a presença do próprio imperador em 506 sessões. Para tanto, idealizou-se a arca do sigilo, destinado a entesourar notícias históricas lacradas em cartas que só seriam abertas no tempo em que seu autor determinasse¹⁷⁴.

O Art. 4º do regulamento da arca do sigilo¹⁷⁵ instituída em 1870, evidenciava a sua inserção como política de Estado, ao confiar uma das cópias da chave do cofre a

¹⁷¹ Segundo Patrícia Barreto, a “Sociedade Auxiliadora, mesmo sendo uma sociedade civil de direito privado, foi uma instituição patrocinada pelo Estado, tendo seus Estatutos aprovados pelo Governo Imperial, com enquadramento ministerial, subvenção anual no orçamento do Estado e membros que compunham a equipe de pareceristas oficiais encarregados de conceder privilégios público”. BARRETO, Patrícia Regina Corrêa. *Sociedade Auxiliadora da indústria nacional: o templo carioca de Palas Atena*. 385 f. Tese (Doutorado em História das Ciências e das Técnicas e Epistemologia), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009. p. 60.

¹⁷² GUIMARÃES, Lúcia Maria Pascoal. Debaixo da imediata proteção de Sua Majestade Imperial: o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (1838-1889). *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, Rio de Janeiro, v. 388, p. 459-613, jul./set. 1995. Disponível em: <<https://ihgb.org.br/publicacoes/revista-ihgb/itemlist/filter.html?searchword285=388&moduleId=150&ItemId=174>>. Acesso em: 15 jun.2017.

¹⁷³ *Ibidem*, p. 514.

¹⁷⁴ *Idem*, p. 516.

¹⁷⁵ INSTITUTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO BRASILEIRO. Ata da sessão de 16 de fevereiro de 1850. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, Rio de Janeiro, t. XIII, p. 414-415, 1850. Disponível em: <<https://ihgb.org.br/publicacoes/revista-ihgb/itemlist/filter.html?ftitle=TOMO+xiii&moduleId=218&ItemId=174>>. Acesso em: 15 jun.2017.

cargo do ministro do Império¹⁷⁶, apesar disto, a sua concretização somente ocorreu no período republicano quando os documentos de Manuel Francisco Correia e as Memórias do Visconde de Taunay foram depositados na arca do sigilo¹⁷⁷.

O Arquivo Público do Império é redenominado Arquivo Público Nacional com a República pelo Decreto nº 1.580, de 31 de outubro de 1893, que não trouxe maiores inovações quanto ao acesso de documentos. Possivelmente com o avanço tecnológico, além da extração de certidões era possível a obtenção de cópia dos documentos. O Decreto adicionou o acompanhamento de “nota necessária para que se discriminarem dos demais” (Art. 11 §2º) quando se efetuasse o recolhimento de documentos reservados, mantendo-se o prazo de 15 anos. O Decreto nº 9.197, de 9 de dezembro de 1911, renomeando-o Arquivo Nacional, também não trouxe inovações em relação ao Decreto nº 1.580, quanto ao recolhimento e acesso aos documentos e à extração de certidões e cópias. No regulamento do Arquivo Nacional instituído pelo Decreto nº 16.036, de 14 de maio de 1923, aumentou-se o prazo geral para o recolhimento dos documentos após dez anos do final dos negócios (Art. 10), elevou-se o prazo de recolhimento dos documentos reservados para quinze anos (Art 10, §2º) e instituíram-se vários procedimentos para acesso aos documentos, destacando-se a necessidade do consulente registrar minuciosamente e explicitamente o que desejasse consultar em livro próprio (Art. 32).

A Revolução de 1930 provocou reformas profundas na gestão documental das repartições públicas. O Decreto nº 1.081, de 3 de setembro de 1936, definiu as classificações de sigilo da correspondência oficial em secreta, confidencial, - nesta enquadrando a informações de caráter pessoal -, reservada e ostensiva ou ordinária. A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938, levou o Arquivo Nacional à perda do controle sobre os serviços arquivísticos federais, afastando-o da administração pública¹⁷⁸.

¹⁷⁶ MALEVAL, Isadora Tavares. *Entre a “arca do sigilo” e o “tribunal da posteridade”*: o (não) lugar do presente nas produções do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. 348 f. Tese (Doutorado em História) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. p. 81.

¹⁷⁷ *Ibidem*, p. 85.

¹⁷⁸ VENANCIO, Renato Pinto. Uma trajetória interrompida: o arquivo nacional na legislação republicana, 1889-1937. *Revista Acervo*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 59-76, jul./dez. 2013.

2.1.2 O Arquivo Histórico do Itamaraty

O Ministério das Relações Exteriores (MRE) nunca permitiu o recolhimento de seus documentos ao Arquivo Nacional, que “foi sempre um tabu, com seu caráter sagrado, secreto e interdito¹⁷⁹”. A existência do arquivo remonta legalmente desde o Decreto nº 135, de 26 de fevereiro de 1842 (Art. 10 §4º) que faz menção à remessa dos atos de Governo ao Arquivo Público, ordenado pelo Regulamento nº 2, de 2 de janeiro de 1838. Os Decretos nº 2.358, de 19 de fevereiro de 1989 (Art. 8º §6º), 4.171, de 2 de maio de 1868 (Art. 8º §6º) mencionavam o serviço de emissão de certidões sobre os registros e documentos existentes na então Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros.

Rebatizado na República como Secretaria de Estado das Relações Exteriores, os Decretos nº 1.205, de 10 de janeiro de 1893 (Art. 8º §4º) e 6.046, de 24 de maio de 1906 (Art. 16 §4º), repetiram os dispositivos da era imperial. Com o Decreto nº 10.662, de 31 de dezembro de 1913, inseriu-se a necessidade do despacho do Ministro para o fornecimento de certidões (Art. 27 §7º), além da possibilidade de obterem-se cópia dos documentos (Art.30) dispositivos que se repetiram nos decretos nº 13.670, de 26 de junho de 1919 (Art. 28, letra “e” e 29, respectivamente) e 14.056, de 11 de fevereiro de 1920 (Art. 19).

O Decreto nº 19.926, de 28 de abril de 1931, sob a égide da República Nova, incluiu a possibilidade de terceiros pesquisarem no arquivo, mediante autorização do ministro (Art. 39). No entanto, só era permitida a consulta a documentos anteriores a 1850, o que significou o estabelecimento de 80 anos de sigilo. Aos documentos anteriores à proclamação da República com assuntos relativos às relações do Brasil com países não americanos também era franqueado o acesso, o que implicava na fixação do sigilo de 40 anos para tais documentos.

A criação do Arquivo Histórico deu-se com o Decreto nº 12.343, de 5 de maio de 1943, o qual deveria conservar os documentos produzidos pelo Ministério até 1930.

Disponível em: <<http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/514>>. Acesso em: 15 jun.2017.

¹⁷⁹ RODRIGUES, José Honório. *op. cit.*, p. 134.

O Decreto manteve o lapso temporal previsto dispositivo do decreto de 1931, criando desta forma o sigilo eterno para os documentos arquivados entre 1850 (ou 1889, se relativo às relações do Brasil com países não americanos) e 1930. Houve alguns ajustes nos marcos temporais de consulta pelo Decreto nº 56.820, de 1 de setembro de 1965, quando foi permitido o acesso a documentos anteriores a 1900 e para os relativos às relações do Brasil com países não americanos a documentos até 1918.

O Decreto nº 64.122, de 19 de fevereiro de 1969, manteve o acesso a documentos anteriores a 1900 e estabeleceu que documentos produzidos até 1940 poderiam ser acessados, mediante autorização do MRE e parecer da Comissão de Estudos dos Textos da História do Brasil. Para documentos posteriores a 1940, a regra geral era a vedação, exceto em casos excepcionalíssimos, com igual autorização. Porém na prática, o acesso ao Arquivo Histórico aos pesquisadores era dificultado pela dificuldade de cumprimento das exigências constantes na Circular nº 5.874, de 25 de outubro de 1965, emitida pela Secretaria do Estado às missões diplomáticas e aos consulados¹⁸⁰.

A legislação de acesso aos documentos do Arquivo Histórico foi atualizada pelo Decreto nº 94.327, de 13 de maio de 1987¹⁸¹, que dispôs sobre a estrutura básica do MRE. Instituiu-se a Comissão de Estudos de História Diplomática com competências para instituir normas sobre o uso e a consulta de documentos do Arquivo Histórico (Art. 21). O trabalho da Comissão resultou na publicação das Portarias nº 593 e 594, de 12 de outubro de 1989¹⁸², já sob a égide da Constituição de 1988.

¹⁸⁰ "(...) os pedidos de consulta ao Arquivo Histórico deverão ser dirigidos às missões diplomáticas e aos consulados de carreira, que os encaminharão à Secretaria de Estado acompanhados dos seguintes documentos: I. prova de identidade moral; II. prova de matrícula em universidade ou curso que frequenta ou haja frequentado; III. indicação de obras porventura publicadas; IV. carta explicativa dos objetivos da pesquisa; no caso de professores, cientistas, personalidades de renome ou representantes de organizações culturais em geral será suficiente o preenchimento da formalidade mencionada no item IV (...). BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Circular nº 5.874, de 25.10.1965 *apud* RODRIGUES, J. H. op. cit., p. 135. Disponível em: <<http://www.brasiliana.com.br/obras/a-pesquisa-historica-no-brasil/pagina/135/texto>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

¹⁸¹ LAFER, Celso. Diplomacia e transparência: o arquivo do Itamarati. *Revista Acervo*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 35-43, jul./dez. 1989. Disponível em: <<http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/issue/view/27>>. Acesso em: 4 jun. 2017.

¹⁸² BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Portarias nº 593 e 594, de 12 de outubro de 1989.

A Portaria nº 593 estabeleceu a regra de recolhimento dos documentos produzidos no âmbito do MRE há mais de quinze anos ao Arquivo Histórico. Permitiu-se o acesso a pesquisadores desde que preenchesse formulário com seus dados pessoais, profissionais, sobre a pesquisa, além de anexar carta de apresentação do orientador da pesquisa. Também se estabeleceu como regra geral a permissão à consulta aos documentos produzidos há mais de 30 anos, exceto aqueles vetados pela Comissão Permanente de Revisão do Arquivo Histórico, instituída na Portaria nº 594¹⁸³. Eventualmente poderiam ser consultados documentos com mais de 30 anos, mediante liberação da Comissão e por fim, vedava a consulta aos documentos contendo “informações suscetíveis de pôr em risco a segurança do país e as relações do Brasil com terceiros países e organismos internacionais” e “os que possam afetar a vida privada das pessoas, antes de decorridos 100 anos a contar da data de seu nascimento”, exceções em linha com os dispositivos constitucionais de 1988, previstos nos incisos XXXIII e X do Art. 5º.

A Portaria nº 593/1989 foi revogada pela Portaria de 27 de agosto de 1992¹⁸⁴, por causa da vigência da Lei de Arquivos Públicos (LAP - Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991), extinguindo a Comissão Permanente de Revisão do Arquivo Histórico e transferindo suas competências para Comissão de Estudos de História Diplomática. A Portaria, que permanece vigente, relaxou os requisitos de credenciamento do pesquisador, bastando o preenchimento de formulário com seus dados pessoais, profissionais e sobre a pesquisa, após o qual, pode-se consultar até documentação classificada, desde que liberada pela Comissão. Aos documentos classificados, referentes à segurança da sociedade e do Estado, foi fixada a restrição de acesso pelo prazo de 30 anos, máximo estabelecido pela Lei de Arquivos, podendo ser prorrogados por uma única vez no mesmo prazo. O acesso aos documentos que

Diário Oficial da União, Brasília. Ano CXXVI, n. 204, 25 out. 1988. Seção I, p. 20702.

¹⁸³ A Portaria nº 594 criou a Comissão Permanente de Revisão do Arquivo Histórico atribuiu-a competência para “proceder à revisão e reclassificação sistemáticas da documentação sob a guarda da Seção de Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores”, além de recomendar a liberação da consulta aos documentos.

¹⁸⁴ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Portaria de 27 de agosto de 1992. *Diário Oficial da União*, Brasília, Ano CXXVI. n. 204, 28 ago. 1992. Seção I, p. 11795-11796. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=28/08/1992&jornal=1&pagina=11&totalArquivos=152>>. Acesso em 16 jun. 2017.

façam menção à honra e à imagem das pessoas foram restritos pelo prazo máximo de 100 anos a contar da data de sua produção.

2.2 O sigilo como regra

Ao final da Segunda Guerra Mundial, na Constituição de 1946 foi inserida a proteção pelo Poder Público dos documentos de valor histórico e artístico (Art. 175)¹⁸⁵, entretanto, não se tinha o direito constitucional à exibição de documentos públicos, senão o direito à obtenção de certidão junto aos órgãos públicos para defesa de direito ou para esclarecimento de negócios administrativos, previsto no Art. 141, §36, incisos II e IV¹⁸⁶. E ainda assim, poder-se-ia impor o sigilo em caso de interesse público. No mesmo sentido, na Constituição de 1967, foram protegidos os documentos de valor histórico e artístico, dentre de uma política cultural de Estado¹⁸⁷ e curiosamente, o sigilo imposto pela Constituição de 1946 em caso de interesse público, foi levantado na Constituição de 1967 quanto ao direito de certidão¹⁸⁸. A redação destes dispositivos foi mantida na Emenda Constitucional nº 1 de 1969¹⁸⁹.

¹⁸⁵ BRASIL. Constituição de 1946: “Art. 175 - As obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza ficam sob a proteção do Poder Público”.

¹⁸⁶ BRASIL. Constituição de 1946: “Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...) § 36 - A lei assegurará: (...) III - a expedição das certidões requeridas para defesa de direito; IV - a expedição das certidões requeridas para esclarecimento de negócios administrativos, salvo se o interesse público impuser sigilo”.

¹⁸⁷ BRASIL. Constituição de 1967: “Art. 172 - O amparo à cultura é dever do Estado. Parágrafo único - Ficam sob a proteção especial do Poder Público os documentos, as obras e os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas”.

¹⁸⁸ BRASIL. Constituição de 1967: “Art. 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) § 34 - A lei assegurará a expedição de certidões requeridas às repartições administrativas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações”.

¹⁸⁹ BRASIL. Emenda Constitucional de 1969: “Art. 153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) § 35. A lei assegurará a expedição de certidões requeridas às repartições administrativas para defesa de direitos e esclarecimento de situações. (...) Art. 180. O amparo à cultura é dever do Estado. Parágrafo único. Ficam sob a proteção especial do Poder Público os documentos, as obras e os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas.”

Durante este período, sob influência da Guerra Fria, foi editado o Decreto nº 27.583, de 14 de dezembro de 1949, que aprovou o Regulamento para a Salvaguarda das Informações que interessam à Segurança Nacional, estabelecendo os graus de classificação do sigilo em a) ultrassecreto; b) secreto; c) confidencial; e d) reservado. Este decreto definiu o emprego da classificação confidencial para documentos, informações ou material que fosse prejudicial a *um indivíduo* ou aos interesses nacionais ou governamentais.

O regulamento, como o Decreto nº 1.081/1936, que classificava as correspondências oficiais contendo informações de caráter pessoal como confidenciais, enumerava como exemplo de assuntos normalmente classificados com este nível de sigilo: “*Matéria, investigação e documentos de natureza disciplinar e pessoal, cujo o segredo convenha resguardar devido a razões de ordem administrativa*” (Item 7, letra “b”, número “1”). As autoridades competentes para a classificar documentos como confidenciais eram qualquer oficial das Forças Armadas, oficial administrativo ou funcionário de categoria mais elevada na administração civil (Item 10, letra “b”). O tempo da desclassificação de um documento classificado ficava a critério da autoridade que fez a classificação, obrigado a revê-la constantemente, baixando-a tão logo as circunstâncias o permitissem (Item 16, letra “d”). Porém, havia a faculdade de se estabelecer um evento, ou uma data, que uma vez transcorrida, automaticamente seria desclassificada (Item 9, letra “d”). Posteriormente, o Decreto nº 27.930, de 27 de março de 1950, estendeu-a a aplicabilidade do Decreto nº 27.583/1949 a todo assunto e matéria de caráter sigiloso, inclusive quando não interessasse diretamente à segurança nacional.

À época, no exercício da função pública, o sigilo era a regra e dever era consenso entre os doutrinadores do direito administrativo. O juiz do interesse público pertencia à Administração para guardar-se o sigilo. A guarda do sigilo não era um direito, senão um dever da Administração, de qualquer assunto¹⁹⁰. As repartições públicas não deveriam ficar expostas à devassa dos desocupados e que os juízos não

¹⁹⁰ CAVALCANTI, Themistocles Brandão. Parecer: processo administrativo - requisição pelo poder legislativo - sigilo sobre atos administrativos separação e independência dos poderes. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 17, p. 404-408, 1949. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/978>>. Acesso em: 9 ago. 2017.

deveriam ser mediadores da curiosidade¹⁹¹. A doutrina era reforçada pelo acórdão de 14 de maio de 1937 do Supremo Tribunal Federal que decidiu que a decisão administrativa é pública, porém, os procedimentos e documentos anteriores que embasaram a decisão administrativa são sigilosos¹⁹².

Sob o período autoritário pós-64, o Decreto nº 60.417, de 11 de março de 1967, substituindo o Decreto nº 27.583/1949, manteve a possibilidade de classificar os assuntos referentes a pessoal como confidenciais, exemplificado como “Informes e informações sobre a atividade de pessoas e entidades e respectivos meios de obtenção” (Art. 4º § 7º). Como consequência, os efeitos do Decreto praticamente bloqueavam a possibilidade de obtenção de informações sobre pessoal previsto no Art. 176 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967¹⁹³, que promovia uma reforma administrativa.

O Decreto nº 60.417 também manteve o grau hierárquico das autoridades com competência para classificar documentos classificados como confidenciais, assim como manteve a discricionariedade do estabelecimento do tempo de desclassificação do documento pela autoridade, sem obrigação da revisão constante dos documentos classificados. O Decreto também retirou a possibilidade de desclassificação automática por transcurso de evento ou data atribuído pela autoridade classificadora original.

¹⁹¹ LIMA, Herotides da Silva. *Código de processo civil brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1940. p. 411.

¹⁹² “A Constituição não assegura aos interessados a comunicação de todos e quaisquer pareceres e informações, senão somente daqueles a que os despachos administrativos se referam, isto é, daqueles que dos despachos administrativos ficam fazendo parte integrante, como motivação ou fundamento deles. Nisso se conforma o legislador constituinte com a doutrina, a tradição do direito administrativo, segundo as quais são públicas as resoluções e decisões; não as informações e pareceres que apenas servem de esclarecimento para as resoluções da autoridade; ou melhor, pública deve ser a decisão, não a elaboração dela, a deliberação que a precede” SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Acórdão de 14 de maio de 1937. *apud* OLIVEIRA, A. Gonçalves de. Certidão: interesse e motivação do pedido. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 15, p. 257-262, 1949. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/975>>. Acesso em: 9 ago. 2017.

¹⁹³ BRASIL. Decreto-Lei nº 200: “Art. 86. A movimentação dos créditos destinados à realização de despesas reservadas ou confidenciais será feita sigilosamente e nesse caráter serão tomadas as contas dos responsáveis. (...) Art. 176. Ressalvados os assuntos de caráter sigiloso, os órgãos do Serviço Público estão obrigados a responder às consultas feitas por qualquer cidadão, desde que relacionadas com seus legítimos interesses e pertinentes a assuntos específicos da repartição. Parágrafo único. Os chefes de serviço e os servidores serão solidariamente responsáveis pela efetivação de respostas em tempo oportuno”.

O Decreto nº 70.099, de 6 de janeiro de 1977 que revogou o Decreto nº 60.417/1967, substituindo-o, não inovou sobre a classificação de grau de sigilo “confidencial”, mantendo a redação do decreto anterior, no entanto, a competência para classificar os documentos confidenciais foi atribuída a qualquer servidor civil, de acordo com regulamentação específica de cada Ministério ou Órgão da Presidência da República.

2.3 Constituição Federal de 1988: a lenta regulamentação do acesso a informação

Enquanto debatia-se a proteção da intimidade, da vida privada, da honra e a imagem das pessoas como um direito fundamental na Carta de 1988¹⁹⁴, direitos fundamentais ao acesso a informação¹⁹⁵, à certidão¹⁹⁶ e ao “habeas data”¹⁹⁷ foram concedidos ao cidadão para poder exercer a sua cidadania e, ao Estado, a obrigação

¹⁹⁴ Ver Apêndice B deste trabalho.

¹⁹⁵ BRASIL. Constituição de 1988. 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”;

¹⁹⁶ BRASIL. Constituição de 1988. Art. 5º XXXIV: “são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: (...) b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal”;

¹⁹⁷ BRASIL. Constituição de 1988. Art. 5º LXXII: “conceder-se-á habeas data: a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo”;

de seguir o princípio da publicidade¹⁹⁸, atender as reclamações do cidadão¹⁹⁹ e realizar gestão documental²⁰⁰.

A regulamentação desses direitos cidadãos e obrigações estatais caminhou a passos lentos, culminando com a sanção da Lei de Acesso a Informação somente em 2011. Aproveitando-se de projetos de lei ainda propostos anteriormente à redemocratização, o direito à certidão veio a ser regulamentado em 1995 e a gestão documental através da lei de arquivos públicos em 1991²⁰¹.

A Lei do Habeas Data (LHD - Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997), novidade procedimental prevista na Constituição, além de sofrer vários vetos sofridos, a expressão “ou que não sejam de uso privativo do órgão ou entidade produtora ou depositária das informações” era malicioso. Bastava o órgão alegar o uso privativo para negar-se o acesso²⁰². Assim, o que poderia ser uma lei de acesso administrativo às informações do próprio interessado detidas pelos órgãos governamentais, tornou-se uma lei “sem dentes”.

Outra esperança de abertura das informações públicas foi a Lei de Processo Administrativo Federal (LPAF - Lei nº 9.784, em 29 de janeiro de 1999), resultado de um projeto de lei elaborada por uma Comissão de Juristas nomeados pelo Governo

¹⁹⁸ BRASIL. Constituição de 1988. Art. 37: “A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte: (...)”.

¹⁹⁹ BRASIL. Constituição de 1988. Art. 37 § 3º “As reclamações relativas à prestação de serviços públicos serão disciplinadas em lei”. (Redação Original). A Emenda Constitucional nº 19, de 1998 alterou o dispositivo para: “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”.

²⁰⁰ BRASIL. Constituição de 1988. Art. 216: “Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: (...) § 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”.

²⁰¹ Sobre o processo legislativo dessas leis, ver Apêndice C deste trabalho.

²⁰² DALLARI, Dalmo de Abreu. O habeas data no sistema jurídico brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 97, p. 239-253, 2002.

Federal em 1995, prescreve em seu Art. 46 o direito de vista do processo administrativo e obtenção de certidões ou cópias reprográficas, ressaltando aqueles protegidos por sigilo ou pelo direito à privacidade, à honra e à imagem, repetindo a proteção do Art. 5. Inc. X da Constituição Federal de 1988.

Apesar de Sérgio Ferraz e Adilson de Abreu Dallari, afirmarem que “interessado é quem tem interesse, é qualquer pessoa”²⁰³, verifica-se que no Art. 6º da LPAF exige-se uma série de informações como a identificação do interessado e suas motivações²⁰⁴. Também, o Art. 9º delimita a legitimação do interessado²⁰⁵, que dentro da tradição legalista do Direito Administrativo, faz com que os agentes públicos tenham que interpretar esses dispositivos da forma mais restrita possível²⁰⁶. Wallace Paiva Martins Júnior também defende o sentido amplo de interessado, recorrendo à legislação italiana, o Art. 9º da Lei 241/1990²⁰⁷. Esta interpretação não parece adequada, pois como ensina Hely Lopes Meirelles²⁰⁸, a fonte primária do Direito Administrativo é a lei nacional.

Alguns retrocessos nesta trajetória devem ser mencionados, como o Decreto nº 2.134, de 24 de janeiro de 1997, que revogou o Decreto nº 79.099/1977, estabelecendo prazos de manutenção de sigilo às informações conforme o seu grau

²⁰³ FERRAZ, Sergio; DALLARI, Adilson de Abreu. *Processo administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 143.

²⁰⁴ BRASIL. LPAF Art. 6º “O requerimento inicial do interessado, salvo casos em que for admitida solicitação oral, deve ser formulado por escrito e conter os seguintes dados: I - órgão ou autoridade administrativa a que se dirige; II - identificação do interessado ou de quem o represente; III - domicílio do requerente ou local para recebimento de comunicações; IV - formulação do pedido, com exposição dos fatos e de seus fundamentos; V - data e assinatura do requerente ou de seu representante”.

²⁰⁵ BRASIL. LPAF Art. 9º “São legitimados como interessados no processo administrativo: I - pessoas físicas ou jurídicas que o iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação; II - aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada; III - as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos; IV - as pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos”. Art. 10. São capazes, para fins de processo administrativo, os maiores de dezoito anos, ressalvada previsão especial em ato normativo próprio.

²⁰⁶ Ver página 88.

²⁰⁷ MARTIN JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 192.

²⁰⁸ MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 49.

de classificação e criando a classificação especial, em linha com o disposto na Lei de Arquivos Públicos, da proteção por cem anos a partir da data de produção do documento cuja divulgação compromettesse a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas (Art. 28). O Decreto também protegeu os integrantes de processos judiciais que tivessem tramitado em segredo de justiça (Art. 29).

O Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002, editado no final do governo do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, estabeleceu o sigilo eterno aos documentos classificados como ultrassecretos e retirou a regulamentação do sigilo imposto aos documentos relativos à intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas.

A Medida Provisória nº 228, de 9 de dezembro de 2004, que regulamentou o sigilo imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, previsto no Art. 5º Inc. XXXIII e que foi convertida na Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005 foi alvo de muitas críticas dos ativistas do direito à informação. Este diploma instituiu a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas no âmbito do Poder Executivo Federal (Art. 4º), que decidiria pela manutenção ou não do sigilo “eterno” dos documentos classificados no mais alto grau de sigilo (Art. 6º, §§ 2º e seguintes), que no caso, seriam os classificados como ultrassecretos na leitura do Decreto nº 4.553/2002.

Caso um documento ultrassecreto fosse desclassificado e se contivesse informações que pudessem violar a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, poderia ganhar a restrição de acesso por 100 anos da data de produção do documento como previsto na Lei de Arquivos Públicos, entretanto, era permitido obterem-se certidões ou cópias destes documentos, desde que se ocultassem as partes que violassem a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas (Art. 7º). A pessoa diretamente interessada ou, em se tratando de morto ou ausente, ao seu cônjuge, ascendentes ou descendentes poderiam ter o acesso integral ao documento restrito (Art. 7º, § único).

2.4 O acesso a informação e a proteção da honra e da reputação nas convenções e tratados internacionais

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo XIX, estabeleceu o direito de procurar, receber e transmitir informações²⁰⁹, sem ressalvas. Já o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, internalizado pelo Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992, além do direito à obtenção da informação, faz ressalvas quando implicasse em desrespeito à reputação das pessoas em seu Art. 19²¹⁰.

O processo de construção da Convenção Americana de Direitos Humanos, internalizado pelo Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992, foi bastante influenciado pelo texto do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos²¹¹, no que se encontra uma grande semelhança de redação referente ao direito de acesso a informação do Art. 13 da Convenção Americana em relação ao Art. 19 do Pacto Internacional²¹².

Em 7 de outubro de 2002, o Decreto nº 4.410, internalizou a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996. Dentre as várias medidas preventivas de combate a corrupção listadas no Art. 3º, encontra-se o inciso

²⁰⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos: “Art. 19. Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão”.

²¹⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos: “Art. 19 1. ninguém poderá ser molestado por suas opiniões. 2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha. 3. O exercício do direito previsto no parágrafo 2 do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Consequentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para: a) *assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas*; b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas”.

²¹¹ Sobre o processo de elaboração destes documentos internacionais, ver Apêndice A deste trabalho.

²¹² ORGANIZAÇÃO DO ESTADO AMERICANOS. Convenção Americana de Direitos Humanos: “Art. 13. 1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha. 2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito a censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei e ser necessárias para assegurar: a. *o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas*; ou b. a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas. (...)”.

11, que obriga o Estado parte a criar, manter e fortalecer “mecanismos para estimular a participação da sociedade civil e de organizações não-governamentais nos esforços para prevenir a corrupção”.

Como resultado da Primeira Conferência dos Estados Partes da Convenção Interamericana contra a Corrupção²¹³, ocorrida em Buenos Aires entre os dias 2 e 4 de maio de 2001, foi criado o Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção (MESISIC), que avaliou o Brasil pela primeira vez em 2005²¹⁴, e no seu questionário, contemplando esta disposição, estendeu-a perguntando sobre os mecanismos para o acesso a informação. Pelas respostas dadas pelo Brasil, o MESISIC avaliou que seria conveniente integrar e sistematizar em uma única legislação as normas sobre acesso a informação. Esta avaliação foi um dos fatores motivadores da elaboração de uma Lei de Acesso a Informação pelo Governo Federal²¹⁵.

Em nível mundial, o Brasil aderiu à Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção em 9 de dezembro de 2003, que foi internalizada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Nesta convenção o acesso à informação é explicitamente uma das medidas preventivas de combate à corrupção com a ressalva de proteção à intimidade e dos documentos pessoais, previsto no Art. 10²¹⁶.

²¹³ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Primeira Conferência dos Estados Partes da Convenção Interamericana contra a Corrupção*: Documento de Buenos Aires sobre o Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção. Buenos Aires: OEA, 2-4 maio 2001. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/doc_buenos_aires_pt.pdf>. Acesso em: 25 jul 2017.

²¹⁴ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Informe sobre la implementación de las disposiciones de la Convención seleccionadas para ser analizadas en el marco de la Primera Ronda* (SG/MESICIC/doc.168/05 rev. 4). Washington: OEA, 31 mar. 2006. p. 38. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_inf_bra.doc>. Acesso em: 25 jul 2017.

²¹⁵ Ver Página 186.

²¹⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*: “Artigo 10. Informação pública. Tendo em conta a necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública, inclusive no relativo a sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões, quando proceder. Essas medidas poderão incluir, entre outras coisas: a) A instauração de procedimentos ou regulamentações que permitam ao público em geral obter, quando proceder, informação sobre a organização, o funcionamento e os processos de adoção de decisões de sua administração pública, com o devido respeito à proteção da intimidade e dos documentos pessoais, sobre as decisões e atos jurídicos que incumbam ao público; (...) c) A publicação de informação, o que poderá incluir

2.5 O acesso a informação sobre os servidores públicos

As nomeações e exonerações dos cargos do serviço público, por tradição, sempre foram uma competência do chefe do Poder Executivo²¹⁷, com emissão de decretos, que por sua vez eram publicados em órgãos oficiais²¹⁸, como requisito legal à atribuição ou destituição da “*longa manus*” do Estado confiado ao cidadão para atuar em seu nome.

Com a Revolução de 1930 e as iniciativas de reorganização da administração pública, a Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936, ordenou que cada ministério publicasse a relação de todos os seus funcionários por ordem de antiguidade anualmente (Art. 44).

A descentralização administrativa empreendida durante o Governo do Presidente Juscelino Kubitschek para implementar o Plano de Metas, tornava opaca a atuação das unidades descentralizadas, o que acabou por editar-se Decreto nº 43.925, de 20 de junho de 1958, obrigando-as a remeter cópia dos atos de provimento e vacância e demais concessões de vantagens destes funcionários públicos ao Departamento de Imprensa Nacional.

Sem esta providência e sem a publicação no Boletim de Pessoal, o ato era considerado nulo. Com o Decreto nº 46.237, de 18 de junho de 1959, o Boletim de Pessoal foi convertido na Parte II da Seção I do Diário Oficial, medidas que foram ratificadas com o Decreto nº 47.021, de 14 de outubro de 1959.

Nos ecos da Revolução de 1964, numa tentativa de moralizar e uniformizar o ingresso nos cargos públicos efetivos, a Lei nº 4.345, de 26 de junho de 1964, dispôs

informes periódicos sobre os riscos de corrupção na administração pública”.

²¹⁷ BRASIL. Constituição de 1824 (Art. 102, IV); BRASIL. Constituição de 1891 (Art. 58 §5º); BRASIL. Constituição de 1934 (Art. 56 § 14); BRASIL. Constituição de 1937 (Art. 74, alínea p); BRASIL. Decreto-Lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939 (Arts. 29 e 94); BRASIL. Constituição de 1946 (Art. 87, Inc. V); BRASIL. Lei nº 1.952, de 28 de outubro de 1952 (Arts. 27 e 76).

²¹⁸ Entre 1808 e 1862, na Gazeta do Rio de Janeiro, e partir deste ano ininterruptamente no Diário Oficial. BRASIL Imprensa Nacional. *A história da imprensa nacional*. Brasília, s.d. Disponível em: <<http://portal.impresanacional.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/a-imprensa-nacional>>. Acesso em 15 jun. 2017.

que o ingresso dependeria de prévia habilitação em concurso público (Art. 23). No parágrafo único do dispositivo, ampliou-se a obrigatoriedade da publicação no Diário Oficial da União dos atos de provimento e vacância e demais concessões de vantagens sobre todos os servidores públicos da administração federal, excluindo os atos de vacância decorrente de falecimento. Esta exceção foi revogada na Lei nº 4.965, de 5 de maio de 1966²¹⁹.

O Decreto-Lei nº 200/1967 que implementava uma reforma administrativa no Governo Federal dava algum alento para se obterem informações sobre o pessoal das repartições públicas mediante consulta (Art. 176), entretanto desde o Decreto nº 1.081/1936, sempre se procurou classificar este tipo de informação como sigilosa, bloqueando a sua disseminação.

Alguma inovação na transparência administrativa sobre os servidores públicos ocorreria somente em 2009, quando disposições sobre a publicidade relativa aos servidores foram inseridas no Art. 78 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2010 (Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009). O dispositivo obrigava a publicação de informações nominativas consolidadas dos servidores na internet²²⁰.

²¹⁹ É curiosa a exclusão da publicação dos atos de vacância decorrentes de falecimento. Na Mensagem nº 153/64 encaminhada com o Projeto de Lei, que tramitou no Congresso Nacional como PL nº 1/1964, não há menção aos motivos que levaram a esta redação. O volume de trabalho que este dispositivo acrescentou aos órgãos, fez com que o Poder Executivo enviasse outro Projeto de Lei, acompanhada da Mensagem nº 982/65, que tramitou na Câmara dos Deputados como PL nº 3.371/1965, revogando-o e dividindo a publicação dos atos entre o Diário Oficial da União (“de provimento e vacância de cargos ou funções, exclusivo o decorrente do falecimento”) e o Boletim de Serviço ou de Pessoal do órgão (“de concessão de vantagens pecuniárias previstas na legislação em vigor”, acompanhado do respectivo número do processo de pagamento). Durante a tramitação, a expressão adversativa “exclusivo o decorrente do falecimento” foi retirada pela emenda nº 4, proposta no parecer do relator Deputado Arruda Câmara na Comissão de Constituição e Justiça e assim tramitou, convertendo-se na Lei nº 4.965/66. BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 1, de 1964 (C.N). *Diário do Congresso Nacional*. Brasília, Ano XIX, n. 97, 2 jun. 1964. Seção II, p. 1423-1429. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datDiario=02/06/1964&tipDiario=1>>. Acesso em 16 jun. 2017. BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 3.371, de 1965. *Diário do Congresso Nacional*. Brasília, Ano XX, n. 178, 26 nov. 1965. Seção I, p. 10124. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datDiario=02/06/1964&tipDiario=1>>. Acesso em 16 jun. 2017. Nas palavras do Relator Dep. Arruda Câmara: “Não sei por que tal dispositivo excetuou os atos decorrentes de falecimento. Parece-nos um contrassenso, ao menos, na parte do provimento, que alude à vacância, a qual é idêntica à resultante da exoneração. Mas é o que foi votado e está em vigor”. BRASIL. Câmara dos Deputados. Dossiê digitalizado. *Projeto de Lei nº 3.371, de 1965*. Câmara dos Deputados: Brasília, 12 nov. 2013. p. 12-18. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=212112>>. Acesso em 16 jun. 2017.

²²⁰ BRASIL. LDO 2010: “Art. 78 § 4o Os Poderes, o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público da União também divulgarão na internet, até 31 de janeiro de 2010, e manterão atualizada nos

Antecipando-se à vigência da LDO 2010, o Governo Federal disponibilizou esta consulta no Portal da Transparência²²¹ em 09/12/2009²²². Esta disposição da LDO 2010 repetiu-se nas LDO 2011 (Art. 77 §§ 4º a 8º) e LDO 2012 (Art. 74 §§ 4º a 8º), interrompendo-se a repetição com o veto presidencial²²³ ao Art. 109 na LDO 2013, já com a LAI vigendo. O veto justificava que a LDO seria uma norma de natureza transitória, não cabendo estabelecer normas de caráter permanente, quando seria mais pertinente incluí-las em outras normas.

2.6 A publicação das remunerações dos agentes públicos: Tema de Repercussão Geral STF nº 483

O tema “publicação na internet da remuneração de servidores públicos identificando-os nominalmente”, não tinha chegado ao Supremo Tribunal Federal até 2009. Nos tribunais inferiores, tema semelhante foi julgado em 27 de agosto de 2002 pela Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça²²⁴, que, por unanimidade, aprovou o voto da relatora Ministra Eliana Calmon no recurso ordinário em mandado de segurança nº 14.163/MS, acordando que não se podia conceder certidão nominal dos ganhos de cada servidor, embora a remuneração dos servidores público esteja

respectivos sítios a relação completa de membros e demais agentes públicos, efetivos ou não. § 5o Constarão da relação a que se refere o § 4o deste artigo, pelo menos: I – nome completo e número de identificação funcional; II – cargo e função; III – lotação; e IV – ato de nomeação ou contratação e a respectiva data de publicação. § 6o As disposições deste artigo aplicam-se também à administração indireta, incluindo agências reguladoras e conselhos de administração e fiscal. § 7o Os instrumentos de contratação de serviços terceirizados deverão prever o fornecimento pela empresa contratada de informações contendo o nome completo, cargo ou atividade exercida, lotação e local de exercício dos empregados na contratante, para fins de divulgação na internet nas condições estabelecidas pelo § 4o deste artigo. § 8o O disposto no § 4o deste artigo não se aplica aos casos de agentes públicos cujo exercício profissional é protegido por sigilo, em atendimento à legislação vigente”.

²²¹ Disponível em: <<http://www.transparencia.gov.br/servidores/>>. Acesso em: 14 set. 2017.

²²² BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). *Portal da Transparência ganha três novas formas de consulta*. Brasília, 9 dez. 2009. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2009/12/portal-da-transparencia-ganha-tres-novas-formas-de-consulta>>. Acesso em: 14 set. 2017.

²²³ BRASIL Presidência da República. *Mensagem nº 371, de 17 de agosto de 2012*. Brasília: Presidência da República, 17 ago. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Msg/VEP-371.htm>. Acesso em: 14 set. 2017.

²²⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RMS 14.163/MS.

prevista em lei e publicada, pois isto caracterizava o acesso à intimidade de cada servidor. Neste julgado, os impetrantes haviam solicitado certidão individualizada de todos os promotores de justiça do Mato Grosso do Sul, com especificação dos valores pagos a título de remuneração, com base no princípio da publicidade, previsto no art. 37 da CF, que foi negado pelo Procurador-Geral de Justiça daquele Estado, argumentando a violação do preceito constitucional do Art. 5º, inciso X da CF, que garante o direito à privacidade.

O Tribunal Superior do Trabalho (TST) adotava o mesmo entendimento até a publicação do acórdão do Supremo Tribunal Federal (STF) do pedido de suspensão de segurança (SS) nº 3.902 em 2011. O TST decidiu várias indenizações com base na violação do direito à privacidade em ações trabalhistas individuais a empregados públicos da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA)²²⁵. Estas ações originaram-se com a distribuição de panfletos na cidade e publicação da relação dos empregados com os seus respectivos salários na internet por este órgão público, em reação a um protesto dos empregados frente aos baixos salários, ocorrido em 2007. Após a publicação do acórdão do STF, as decisões do TST alinharam-se às da corte superior, que deixou de conceder indenizações pela publicação do salário dos empregados na internet²²⁶.

Em 16 de junho de 2009, a Prefeitura de São Paulo iniciou a publicação das remunerações dos servidores vinculadas aos seus respectivos nomes no seu site de transparência, “De olho nas contas”²²⁷. Logo, as entidades representativas do funcionalismo paulistano apresentaram ações contra esta medida administrativa para interromper a publicação destas informações na internet, com o argumento de que se violavam as garantias constitucionais da segurança (CF, art. 5º caput) e da privacidade

²²⁵ REDAÇÃO BONDE. *TST condena Porto de Paranaguá por divulgar salários*. Londrina, 29 jun. 2011. Disponível em: <http://www.bonde.com.br/?id_bonde=1-3--1071-20110629&tit=tst+condena+porto+de+paranagua+por+divulgar+salarios>. Acesso em: 20 set. 2015.

²²⁶ BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. *Empregado público não consegue indenização por divulgação nominal de salário*. Brasília, 3 maio 2013. Disponível em: <http://www.tst.jus.br/noticias/-/asset_publisher/89Dk/content/empregado-publico-nao-consegue-indenizacao-por-divulgacao-nominal-de-salario>. Acesso em: 20 set. 2015.

²²⁷ DOMINGOS, Roney. Prefeitura de SP publica salário de servidores na internet. *G1*, São Paulo, 16 set. 2009. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/0,,MUL1196508-5605,00-PREFEITURA+DE+SP+PUBLICA+SALARIO+DE+SERVIDORES+NA+INTERNET.html>>. Acesso em: 20 set. 2015.

(CF, art. 5º, inc. X), além de outras infrações legais. Em sede local, foram deferidos pelo Tribunal de Justiça paulista, os mandados de segurança nº 180.176-0/7-00 e 180.589-0/1-00 (esta, no Agravo Regimental nº 180.589-0/3-01), suspendendo a divulgação das remunerações.

A Prefeitura insurgiu-se contra esses mandados, ajuizando o pedido de suspensão de segurança (SS) nº 3.902, junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) com o argumento que a publicação afrontaria o princípio da supremacia do interesse público sobre os interesses privados, violando o princípio constitucional da publicidade da administração pública (CF, art. 37, caput) e o direito de acesso a informação (CF, art. 5º, incisos XIV e XXXIII).

O Presidente do STF, Ministro Gilmar Mendes, acatou as teses da Prefeitura e deferiu a liminar do pedido de suspensão de segurança em 8 de julho de 2009. A SS nº 3.902, sob a relatoria do Ministro Ayres Britto, foi apreciada no plenário do STF no dia 9 de junho de 2011, onde aprovou-se por unanimidade a decisão da prevalência do princípio constitucional da publicidade, fazendo uma digressão de que agentes públicos, por assim possuírem esta qualidade, estariam sujeitos a um maior escrutínio pela sociedade, portanto, com menor proteção à sua privacidade.

Mesmo com a liminar do SS nº 3.902, outras administrações públicas publicavam as remunerações dos servidores vinculadas aos seus respectivos nomes na internet e não havia uma inibição no ajuizamento de ações, em geral, realizadas por entidades representativas do funcionalismo público, ou mesmo por ações individuais de servidores, fundamentando-se na violação das garantias constitucionais da segurança (CF, art. 5º caput) e da privacidade (CF, art. 5º, inc. X). Esta repetição de ações levou o plenário do STF a declarar a repercussão geral no recurso extraordinário com agravo (ARE) nº 652.777, de São Paulo, sob relatoria do Ministro Ayres Britto, em 29 de setembro de 2011.

Nesse ínterim, a Lei de Acesso a Informação (LAI), nº 12.527/2011, já vigia desde 16 de maio de 2012. No âmbito do Poder Executivo Federal, foi publicado o

decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, onde uma das exigências era a divulgação na internet da remuneração e subsídios de agentes públicos²²⁸.

Em outros poderes e esferas, também, ocorreram movimentos semelhantes, causando um efeito multiplicador pela propositura de ações contra a publicação de remuneração de servidores na internet. Os casos que chegaram ao STF foram todos desprovidos no sentido de homenagear o princípio da publicidade²²⁹.

A ARE nº 652.777 viria a ser decidido pelo plenário do STF apenas em 23 de abril de 2015, sob a relatoria do Ministro Teori Zavascki. O plenário aprovou por unanimidade o voto do relator, que fazia referência ao SS nº 3.902, no sentido de que “é legítima a publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela Administração Pública, dos nomes dos seus servidores e do valor dos correspondentes vencimentos e vantagens pecuniárias”. Esta decisão recebeu o número 483 como tema de repercussão geral, resolvendo, à época, 334 processos sobrestados²³⁰.

Apesar deste tema ter-se cristalizado como repercussão geral no STF, houve um exame pouco aprofundado por parte do tribunal sobre a problemática suscitada, pois, as ações sobre o caso, a publicação da remuneração dos servidores nominalmente identificados, poderiam ter sido fulminados pela não observância do princípio da Legalidade (CF, art. 37, caput), desde os tribunais inferiores. Também, houve um ativismo judicial pelo STF, pois além do discurso da preponderância do interesse público sobre o interesse privado, por detrás dele, havia elementos de

²²⁸ BRASIL. Decreto nº 7.724/2012: “Art. 7º. É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei 12.527, de 2011. (...) § 3º. Deverão ser divulgadas, na seção específica de que trata o § 1o, informações sobre: (...) VI - remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão”.

²²⁹ RODRIGUES, Amaury de Matos. *A controvérsia sobre a divulgação da remuneração dos servidores públicos: uma análise à luz da privacidade como integridade contextual*. 2014. 211 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2014. f. 150-158.

²³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Pleno: divulgação de vencimentos de servidores é legítima*. 2:06:35. Brasília:STF, 23 abr. 2015. 1:10:40 a 1:37:00. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=1d7D5sM8KgQ>>. Acesso em: 14 jun. 2015.

combate à corrupção, aproveitando-se da omissão legislativa quanto à proteção de dados pessoais, fortalecendo ainda mais intromissão do Estado na esfera pessoal.

No voto do relator do Min. Ayres Britto da SS nº 3.902/SP encontra-se a manifestação “no mais, é o preço que se paga pela opção por carreira pública no seio de um Estado republicano”. Nos demais votos dos ministros, também se encontram manifestações neste sentido. O Min. Luiz Fux interveio: “Esse é um argumento falacioso porque hoje, para diversos fins, inclusive para fins familiares e outros aspectos que interessas aos juízos penais, a riqueza aparente também tem muita influência e as pessoas que ganham esses salários levam uma vida compatível com esses salários, que revelam a riqueza aparente. Então não há nada a esconder”. Min. Marco Aurélio explicou: “Presidente, estabeleço uma distinção, diria uma gradação, considerada a privacidade do homem comum e a do homem público.”.

No julgamento da ARE nº 652.777/SP, o Min. Marco Aurélio, retornou ao tema, esclarecendo: “Presidente, o servidor público não pode pretender ter a mesma privacidade que tem o cidadão comum. É princípio básico da Administração Pública, no que visa a eficiência – outro princípio –, o da publicidade. O servidor público, o agente público e o agente político estão na vitrina. São, de início, um livro aberto. Entre o interesse individual e o coletivo, o público, prevalece o coletivo. (...)”, posição corroborada pela Min. Carmen Lúcia: “(...) Portanto, não vejo realmente como se adotar a mesma visão para quem não opta, não escolhe um cargo público, numa República, e para aquele que não faz essa escolha”. Pelos votos dos ministros, percebe-se uma grande influência da doutrina jurisprudencial norte-americana em relação à privacidade das figuras públicas.

2.7 A Lei de acesso a informação

Em 18 de novembro de 2011, a Lei nº 12.527²³¹, que regula o acesso a informações (LAI) previsto no inciso XXXIII do art. 5º²³², no inciso II do parágrafo 3º do art. 37²³³ e no parágrafo 2º do art. 216²³⁴ da Constituição Federal foi sancionada e publicada. Após oito anos de tramitação iniciado pelo Projeto de Lei nº 219/2003 de autoria do Deputado Reginaldo Lopes (PT-MG), com texto elaborado em bases conceituais francamente inspiradas na Lei Francesa nº 78-753, de 17 de julho de 1978, que possuía uma estrutura obsoleta em relação às leis mais modernas sobre o assunto²³⁵.

Cotejando-se o texto original do PL 219/2003, sobre o acesso a documentos administrativos contendo dados pessoais, vê-se clara inspiração na Lei portuguesa nº 65, de 26 de agosto de 1993, sobre Acesso aos Documentos da Administração, aliás, mencionada na justificativa do Deputado²³⁶, conforme demonstrado no quadro 1.

²³¹ Na LAI, os dispositivos que dizem respeito ao acesso a informações públicas contendo dados pessoais são o Art. 4º Inciso III e IV, o Art. 6º Inciso III, o Art. 31, o Art. 32 Inciso IV, o Art. 34, o Art. 38 e o Art. 46.

²³² BRASIL. CF Art 5º Inc. 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”.

²³³ BRASIL. CF Art. 37 § 3º: “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (...) II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (...)”

²³⁴ BRASIL. CF 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”.

²³⁵ PAES, Eneida Bastos. *O direito de Saber: o acesso à informação governamental no Brasil a partir da Constituição de 1988 até a publicação da Lei nº 12.527, de 2011*. 226 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2011. p. 130.

²³⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 219, de 2003*. Câmara dos Deputados: Brasília, 26 fev. 2003. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105237>>. Acesso em 19 maio 2017.

PL 219/2003	LADA 65/93
Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se: II – informações nominativas: as constantes de documentos, administrativos ou não, que contenham dados pessoais.	Artigo 4.º Documentos administrativos 1 - Para efeito do disposto no presente diploma, são considerados: b) Documentos nominativos: quaisquer suportes de informação que contenham dados pessoais;
§ 1º. Consideram-se dados pessoais as informações sobre pessoa singular, identificada ou identificável, que envolvam apreciações, juízos de valor ou que sejam abrangidas pela reserva da intimidade da vida privada.	c) Dados pessoais: informações sobre pessoa singular, identificada ou identificável, que contenham apreciações, juízos de valor ou que sejam abrangidas pela reserva da intimidade da vida privada.
Art. 8º O acesso aos documentos nominativos ou a informações deles constantes será facultado à pessoa a quem os dados digam respeito, bem como a terceiros por ela formalmente autorizados para tal.	Artigo 8.º Acesso a documentos nominativos
§ 1º Os documentos de que trata o caput deste artigo poderão ser acessados por terceiros que comprovem legitimidade para agir na salvaguarda dos interesses da pessoa a que os documentos se refiram, quando incapaz de conceder autorização para tal.	1 - Os documentos nominativos são comunicados, mediante prévio requerimento, à pessoa a quem os dados digam respeito, bem como a terceiros que daquela obtenham autorização escrita.
§ 2º Poderão, ainda, ter acesso às informações de que trata este artigo terceiros que comprovem deter interesse direto, pessoal e legítimo relativo a tais informações.	2 - Fora dos casos previstos no número anterior os documentos nominativos são ainda comunicados a terceiros que demonstrem interesse directo, pessoal e legítimo.
§ 3º Os dados pessoais comunicados a terceiros não podem ser utilizados para fins diversos dos que determinaram o acesso, sob pena de responsabilidade por perdas e danos, nos termos legais.	Artigo 10.º 3 - Os dados pessoais comunicados a terceiros não podem ser utilizados para fins diversos dos que determinaram o acesso, sob pena de responsabilidade por perdas e danos, nos termos legais. Uso ilegítimo de informações

Quadro 1: Comparativo texto original PL 219/2003 x Lei portuguesa nº 65/93 de Acesso a Documentos da Administração

Fonte: Elaboração Própria

Entretanto, esta não foi a matriz do texto da LAI. O governo fazia uma avaliação negativa do PL 219/2003 e sentiu a necessidade de elaborar um texto alternativo contemplando os textos das mais modernas leis de acesso a informação pública, que se plasmou no PL 5.528/2009²³⁷, com forte inspiração na Lei de Acesso Mexicana de 11 de junho de 2002, além de inovar ao criar uma seção sobre proteção de dados

²³⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 5.228, de 2008*. Brasília, 15 maio 2008. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=434566>>. Acesso em 19 maio 2017.

peçoais²³⁸. O PL 5.528/2009 foi adotado como texto base do substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados, cujo texto sofreu pequenos ajustes de redação quando tramitou no Senado Federal, para finalmente ser sancionado pela Presidência da República²³⁹.

O contexto internacional também foi determinante para a rápida aprovação do PL²⁴⁰. Um dos motivadores foi a sentença de 24 de novembro de 2010 da Corte Interamericana de Direitos Humanos que julgou o caso Gomes Lund e outros, conhecido como “Guerrilha do Araguaia”. A Corte não chegou a condenar o Brasil a elaborar uma legislação geral sobre acesso a informação, mas tão somente valorizou a iniciativa brasileira²⁴¹.

Outro motivador internacional foi o convite dos EUA ao Brasil para firmar a Declaração do Governo Aberto feito em setembro de 2011 e assim para integrar a Parceria do Governo Aberto (“Open Government Partnership” - OGP). Dos oito integrantes iniciais, o Brasil era o único que ainda não dispunha de uma lei geral de acesso à informação²⁴².

Em 16 de maio de 2012, a LAI começou a vigorar e para regulá-lo no âmbito do Governo Federal, o Decreto 7.724 foi editado e publicado, detalhando muitos aspectos conceituais e procedimentais da LAI. No Decreto, dispositivos foram baixados para regulamentar o acesso a informações contendo dados pessoais. Os dispositivos que tratam desse assunto são o artigo 3º, incisos IV, V e VI, o Capítulo VII (artigos 55 a 62) e o artigo 65 inciso IV.

Comparando-se os textos da LAI e de seu decreto regulamentador, nota-se a inserção de dispositivo sobre o acesso aos dados pessoais no caso do titular das

²³⁸ PAES, Eneida Bastos. *op. cit.*, p. 37.

²³⁹ Veja o Apêndice C para detalhes da elaboração do texto do PL 5.528/2009 desde a CGU até a sua sanção presidencial.

²⁴⁰ CUNHA FILHO, Marcio Camargo.; XAVIER, Vítor César Silva. *Lei de acesso à informação: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 73.

²⁴¹ Ver os parágrafos 291 e 293 da sentença. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil: Sentença de 24 de novembro de 2010*. San Jose, 24 nov. 2010. Disponível em: <www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf>. Acesso em 19 maio 2017.

²⁴² CUNHA FILHO, Marcio Camargo.; XAVIER, Vítor César Silva. *op. cit.*, p. 73.

informações estar morto ou ausente (Art. 55, § único), concedendo o direito aos seus descendentes ou ascendentes, com remissão ao Código Civil (Lei nº 10.406/2002, Art. 20, § único), e à Lei da União Estável, que definiram as regras de legitimidade sucessória.

O procedimento de reconhecimento do caráter histórico de um documento que contenham dados pessoais não classificadas é detalhado no Art. 59 do Decreto, que define que somente após o reconhecimento pela autoridade, o documento ganha acesso irrestrito ao público.

O Decreto detalhou nos Artigos 60 e 61 os procedimentos para acesso a dado pessoal, regulamentando o procedimento para tratamento do dado pessoal previsto no Art. 31, § 5º da LAI. Como regra geral, obriga a apresentação de comprovação de identidade tanto do titular dos dados pessoais quando for o próprio interessado como do terceiro quando for o interessado.

Um terceiro que requeira acesso a informação pessoais deve apresentar uma procuração do titular do dado pessoal autorizando-o a acessá-la. Dispensa-se a procuração, nos termos do Art. 57, quando a informação for necessária e for comprovada para utilização de: a) prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização exclusivamente para o tratamento médico; b) realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, vedada a identificação da pessoa a que a informação se referir; c) cumprimento de decisão judicial; d) defesa de direitos humanos de terceiros; ou e) proteção do interesse público geral e preponderante.

A procuração também é dispensada quando o dado pessoal a ser acessada tenha relação com processo de apuração de irregularidades ou que tenha caráter histórico (Art. 58 do Decreto, ou Art. 31 §4º da LAI), ou quando é demonstrado o interesse pela recuperação de fatos históricos relevantes, ou ainda, quando é demonstrada a necessidade de acesso para defesa dos direitos humanos ou proteção do interesse público.

De todo modo, o acesso do dado pessoal é condicionado à assinatura de termo de responsabilidade pelo terceiro pela finalidade e destinação do dado pessoal obtida.

Ao regulamentar o tratamento da informação para proteção dos dados pessoais através do Decreto nº 7.724/2012, Danilo Doneda conclui que foi criado um “microestatuto” de proteção de dados pessoais, porém, critica que lhe falta carga normativa e principiológica para resolver todos os problemas²⁴³. De fato, em relação aos princípios propostos no PL 5.276/2016, enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 13/05/2016, foram contemplados os da finalidade, da adequação e da necessidade e não foram contemplados os do livre acesso, da qualidade de dados²⁴⁴, da transparência e da não discriminação. Poder-se-ia dizer que os princípios de segurança e prevenção de modo amplo, são contemplados no Decreto nº 7.485, de 14 de novembro de 2012, entretanto seu escopo aplica-se apenas às informações classificadas com grau de sigilo, ou seja, não abrangendo os dados pessoais.

Frente a estas lacunas, no próximo capítulo será visto como a Controladoria-Geral da União (CGU), como implementadora da LAI e julgadora dos recursos de 3ª instância da LAI, interpreta e aplica o Art. 31 da LAI que protege as informações relativas à intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas.

2.8 Direito comparado: a restrição ao direito de acesso a dados pessoais

Grande parte dos países, de modo geral, estabelece expressamente em suas legislações a necessidade de consentimento para o acesso a informações públicas contendo dados pessoais.

Na Europa Continental, a Alemanha estabelece que somente se concede o direito de acesso quando o interesse público supera o interesse de proteção a terceiros. Também, é especificado que o acesso aos dados pessoais com fins de *marketing* há que ser previsto expressamente ou ter sido obtido o consentimento do

²⁴³ LINDENMAYER, Marcos Gerhardt.; CACHAPUZ, Maria Cláudia; DONEDA, Danilo. Proteção de Dados Pessoais na Era da Informação. *In*: BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). *5 anos de vigência da Lei de Acesso à Informação*. 9:26:49. Brasília: CGU, 11. maio 2017. 7:21:00. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=HHCU0wO5810>>. Acesso em: 4 jun. 2017.

²⁴⁴ Os direitos de retificação, cancelamento, oposição e bloqueio decorrentes deste princípio, em tese deveriam ser processados sob os procedimentos do “habeas data”.

titular dos dados pessoais. Na Áustria, a lei de acesso faz remissão à Lei de proteção de dados pessoais para limitar o acesso.

Nos países latinos, às vezes, é requerido o consentimento expresso do titular, o que ocorre em Portugal, quando o acesso aos documentos vinculados a terceiros só é permitido com uma autorização destes. Na Itália, Bélgica e França, o limite da proteção é a vida privada.

Quanto aos países escandinavos, na Dinamarca, o acesso é bloqueado quando os interesses do terceiro possuem um especial peso em contrário. Na Suécia, a autoridade não pode conceder acesso a informações que contenham dados pessoais. Já a Finlândia remete os critérios de acesso à legislação de proteção de dados pessoais.

Nos países anglo-saxões, o Canadá também remete à sua legislação de proteção de dados pessoais para o acesso à informação, a não ser que haja consentimento para tal. Na Nova Zelândia, protege-se a privacidade das pessoas incluindo-se as falecidas, assim como se o acesso possa supor um benefício ou vantagem indevida.

Na América Latina, a Argentina e o Chile limitam o acesso à informação, salvo a existência do consentimento expresso do terceiro. Também é restrito o acesso quando este possa ocasionar um perigo de vida ou à segurança da pessoa afetada. O México também limita o acesso salvo consentimento do terceiro, também pode-se opor o acesso por medidas judiciais.

A Costa Rica requer, em alguns casos, o consentimento expresso do titular dos dados ou de seu representante para usar os dados pessoais, assim como no Uruguai é requerido o consentimento informado²⁴⁵.

A lei lusitana nº 65/93 de acesso de documentos da administração restringe o acesso por terceiros dos documentos nominativos, definidos como “informações sobre

²⁴⁵ ESPANHA. Instituto Nacional de Administración Pública. *Estudio comparado sobre normativa internacional em materia de derecho de acceso a la información pública*. Madri: INAP, 2006. p. 68-69.

pessoa singular, identificada ou identificável, que contenham apreciações, juízos de valor ou que sejam abrangidas pela reserva da intimidade da vida privada”²⁴⁶.

José Renato Gonçalves, ao comentar este dispositivo, excluiu do rol de dados pessoais como “nome da pessoa, o número de cartão de identificação ou de eleitor, o local e data de nascimento, a nacionalidade, a conclusão do ensino secundário e a data desse fato, a categoria profissional de funcionário ou agente, o seu escalão de vencimento ou o montante acordado como contrapartida de prestação de serviços a uma entidade pública”.

A restrição de divulgação dos juízos de valor “positivos” também não estaria incluída nesse rol. Por outro lado, reconheceu que se afigura “mais sensível” a projeção das informações “negativas” atendendo às consequências por vezes extremamente penosas que podem resultar da respectiva divulgação, excetuadas aquelas determinadas por disposição legal como as classificações escolares e de candidatos a concursos e mesmo as classificações de funcionários, quando a transparência é determinante para a verificação do cumprimento da lei²⁴⁷.

A Espanha veio a ser um dos últimos estados europeus a adotar uma lei de transparência nas informações de governos e entidades públicas²⁴⁸. A lei espanhola nº 19/2003, de transparência, acesso a informação pública e de bom governo, veio a coordenar a lei 30/1992 e a lei orgânica de tratamento automatizado de dados de 1992 e posteriormente, a lei de processo de 1999 e a lei orgânica de proteção de dados²⁴⁹.

²⁴⁶ A Lei nº 65/93 foi derogada pela Lei nº 46/2007, porém, manteve a definição para documento nominativo: “o documento administrativo que contenha, acerca de pessoa singular, identificada ou identificável, apreciação ou juízo de valor, ou informação abrangida pela reserva da intimidade da vida privada”.

²⁴⁷ GONÇALVES, José Renato. *Acesso à informação das entidades públicas*. Coimbra: Almedina, 2002. p. 65-66.

²⁴⁸ Outros são o Chipre e Luxemburgo. OLIVAS, Jose Javier; SCROLLINI, Fabrizio. Spain's new transparency law could become the first step into a real process of institutional regeneration. *EUROPP Blog*, Londres, 15 jun. 2013. Disponível em: <<http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2013/06/15/spain-freedom-of-information/>>. Acesso em 18 jan. 2018.

²⁴⁹ MAÑAS, José Luis Piñar. Transparencia y protección de datos: una referencia a la ley 19/2013, de 9 de diciembre de 2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. In: MAÑAS, José Luis Piñar. *Transparência, acceso a la información y protección de datos*. Madri: Reus, 2014. p. 58.

A lei espanhola estipula as regras de proteção dos dados pessoais contidos em documentos públicos em seu artigo 15. De modo geral, há a necessidade da autorização do titular dos dados para terceiros acessarem a sua informação quando referirem-se a revelação de ideologia, filiação sindical, religiosa, crenças, origem racial, saúde e vida sexual ou ainda a dados relativos ao cometimento de infrações penais ou administrativas que não sejam levadas a público, exceto nos casos em que a lei preveja o acesso ilimitado.

A administração deverá realizar previamente a ponderação sobre a sua divulgação quando conceder acesso aos dados pessoais que não estejam especialmente protegidos, com os seguintes critérios: a) em relação aos prazos estipulados no artigo 57 da lei nº 16/1985 do patrimônio histórico espanhol²⁵⁰; b) se é para o exercício de direitos ou para fins de pesquisa histórica, científica ou estatística; c) o menor prejuízo aos direitos dos afetados no caso dos documentos conterem apenas dados de caráter meramente identificativo; e d) a maior garantia aos direitos dos afetados quando a divulgação possa afetar a sua intimidade ou a sua segurança, ou ainda quando se referirem a menores de idade.

A lei ainda dispõe que os direitos previstos na lei nº 15/1999 de proteção de dados pessoais serão aplicados no tratamento posterior aos dados obtidos através do exercício de direito de acesso. As negativas de acesso devem ser endereçadas ao Conselho de Transparência em grau de recurso, porém, aqueles referentes a dados pessoais devem ser tratados conjuntamente com a Agência Espanhola de Proteção de Dados.

²⁵⁰ Tradução livre do autor: “Os documentos que contenham dados pessoais de caráter policial, processual, clínico ou de qualquer índole que possam afetar a segurança das pessoas, sua honra, a intimidade de sua vida privada e familiar e sua própria imagem, não poderão ser publicamente consultados sem o consentimento expresso dos afetados o até que haja transcorrido o prazo de vinte e cinco anos desde seu falecimento, se sua data é conhecida ou, em outro caso, de cinquenta anos, a partir da data de produção dos documentos.”

CAPÍTULO 3 - ESTUDO DE CASO: O DIREITO À HONRA NOS PARECERES DA CGU AOS RECURSOS DA LAI SOBRE PEDIDOS DE INFORMAÇÃO CONTENDO DADOS PESSOAIS

A Controladoria-Geral da União (CGU) foi sucessora da Corregedoria-Geral da União, entidade criada Medida Provisória nº 2143-31, de 2 de abril de 2001 para ser um órgão administrativo correicional ligado à Presidência da República. Posteriormente, pelo Decreto nº 4.177, de 28 de março de 2002, foram incorporados à então Corregedoria-Geral da União, a Secretaria Federal de Controle Interno e a Ouvidoria-Geral da União.

Na Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, o órgão foi rebatizado de Controladoria-Geral da União, ganhando a competência de incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública Federal (Art. 17) e um Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC), de composição paritária de representantes da sociedade civil e do Governo Federal.

As reformas administrativas empreendidas pelo governo atual desligaram a CGU da Presidência da República para transformar-se, primeiramente em “Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle”, com a Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, que convertida na Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, foi redenominada “Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU”. A atual denominação “Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União” foi determinada na Medida Provisória nº 782, de 31 de maio de 2017, e perenizada com a sua conversão na Lei nº 13.502, de 1 de novembro de 2017.

A CGU teve papel importante na elaboração do texto da LAI. Devido a esta vanguarda, ganhou a competência de implementar e monitorar a execução da LAI nos órgãos da APF. O instrumento central para execução desta competência é o sistema informatizado e-SIC, que registra os pedidos de acesso a informação dos cidadãos, assim como as respostas dos órgãos sobre estes pedidos e tramita os recursos diante da negativa de acesso, conforme os procedimentos previstos pela LAI e seu decreto regulador nº 7.724/2012.

A disponibilização dos dados de tramitação destes pedidos de informação em formato aberto pela CGU, bem como a disponibilização pública dos pareceres aos recursos impetrados pelos cidadãos, criou um repositório riquíssimo de informações para a pesquisa acadêmica, que pode ser tratado com recursos computacionais e permite analisar a política pública de acesso a informação. Para este estudo em particular, pode-se analisar como o dado pessoal é tratada dentro do Governo Federal em observação ao Art. 31 da LAI, que prescreve o respeito à honra das pessoas.

3.1 Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)

A CGU, além de deter a atribuição prevista no Art. 16 da LAI para julgar os recursos em terceira instância para os pedidos de acesso negados, também detém, dentre as atribuições previstas no Art. 41 da LAI, a responsabilidade pelo monitoramento da aplicação da LAI e consolidação das informações estatísticas produzidas pelos órgãos públicos sobre a quantidade de pedidos de informações recebidos, atendidos e indeferidos e de informações demográficas sobre os solicitantes previstas no Art. 30 da LAI.

Um sistema informático centralizado, baseado em tecnologia Web foi adotado como solução racional para a execução desta atribuição, pelo qual os cidadãos pudessem encaminhar seus pedidos de acesso aos órgãos conforme previsto no §2º do Art. 10 da LAI, em conformidade com a diretriz III do Art. 3º deste diploma legal, que prevê a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação.

3.1.1 Desenvolvendo o sistema e regulamentando a lei ao mesmo tempo

A LAI em seu último dispositivo (Art. 47), estipulou a sua vigência em 180 dias após a sua publicação, que se deu em edição extra do Diário Oficial da União do dia 18 de novembro de 2011. Assim, todo o processo de implementação teria que ocorrer até o dia 16 de maio de 2012. Neste curto espaço de tempo, o maior desafio, além da regulamentação da LAI e da orientação aos órgãos e capacitação dos servidores da

Administração Pública Federal (APF) para viabilizarem a execução da LAI, o desenvolvimento e disponibilização deste sistema informático centralizado no prazo estipulado era crucial para o sucesso da efetividade da LAI.

Este sistema, denominado Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), foi concebido por uma equipe multidisciplinar de servidores da CGU, composta por membros da área de tecnologia, ouvidoria, gestão e da área finalística responsável²⁵¹. Inicialmente, foi inspirado no sistema Infomex²⁵² do Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), órgão mexicano responsável pela aplicação da Lei de Acesso a Informação no âmbito federal mexicano.

A sua usabilidade débil e a diferença de procedimentos legais das LAI brasileira e mexicana determinaram a execução de um desenvolvimento independente, para em três meses, com apoio de equipe própria e cinco consultores contratados, disponibilizar a primeira versão do sistema. O desenvolvimento possuía as seguintes abordagens: a) transformar os processos previstos em lei em uma arquitetura de navegação para o sistema; b) desenvolver soluções flexíveis para lidar com as diferentes realidades dos órgãos e entidades que compõem o Governo Federal; c) mapear os dados que deveriam ser coletados para o trâmite dos pedidos e a gestão da política; d) cadastrar e capacitar equipes, antes mesmo de o sistema estar pronto; e) encontrar soluções para integrar as requisições offline com a plataforma da Internet; e f) desenvolver o sistema em si²⁵³.

O e-SIC trouxe várias vantagens para o cidadão como ser disponibilizado via web para qualquer interessado que tenha acesso à internet; ter baixo custo para o cidadão efetuar pedidos de acesso à informação; abranger toda a administração federal, facilitando a realização de pedidos pelos cidadãos; oferecer gestão integrada, pelo cidadão, dos pedidos realizados ao Poder Executivo Federal, que pode

²⁵¹ BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. *Sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)*. Brasília: ENAP, 2013. p. 6. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1071>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

²⁵² O sistema Infomex é acessível a partir do endereço: <<https://www.infomex.org.mx>>.

²⁵³ *Ibidem*, p. 6

acompanhar os prazos, receber resposta de pedido, interpor recursos, apresentar reclamações, entre outras ações e propiciar celeridade no recebimento e envio das solicitações e das respostas.

As vantagens para o governo, foram: ter baixo custo para os órgãos gerenciarem os procedimentos relativos à LAI; possibilitar a implementação de rotinas informatizadas para o fluxo entre solicitações e respostas; produzir informações gerenciais e disponibilizar funções importantes para o gestor, tais como: a) controle informatizado dos prazos e trâmites de cada solicitação de informação; b) dados sobre a quantidade de perguntas feitas em determinado período; c) informações sobre quais setores são mais demandados pela população; d) dados sobre os questionamentos mais comuns realizados pelos cidadãos; e, e) quantitativo de respostas enviadas pelo órgão, dividido por setor, datas, prazos, entre outros detalhes; disponibilizar relatórios estatísticos úteis para subsidiar o monitoramento de aplicação da LAI; e fomentar o desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública e o fortalecimento do controle social²⁵⁴.

A primeira versão foi disponibilizada ao público em 16 de maio de 2012. Porém, não foi oferecida com o trâmite de recursos para a 3ª Instância à CGU. Esta funcionalidade somente veio a ser ofertada em 22 de agosto de 2012, quando até essa data, 146 recursos foram interpostos por e-mail para a CGU²⁵⁵. A funcionalidade para interpor recursos à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) foi implementada a partir 31 de janeiro de 2014, quando 290 recursos já haviam sido interpostos por e-mail à CMRI²⁵⁶.

²⁵⁴ *Idem*, p. 4.

²⁵⁵ BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). *Relatório Estatístico de Recursos à CGU Interpostos por E-mail*. Brasília, 15. ago. 2017. Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/relatorios_recursos_email.html>. Acesso em: 14 set. 2017.

²⁵⁶ BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). *Relatório Estatístico de Recursos à CMRI Interpostos por E-mail*. Brasília, 15. ago. 2017. Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/relatorios_recursos_cmri_email.html>. Acesso em: 14 set. 2017.

3.1.2 O fluxo de funcionamento do sistema conforme a lei

Quando um órgão responde a um pedido de informação registrado no e-SIC pelo cidadão, deve escolher entre as seguintes opções: a) Acesso Concedido; b) Acesso Negado; c) Acesso Parcialmente Concedido; d) Não se trata de solicitação de informação; e) Informação inexistente; f) Órgão não tem competência para responder sobre o assunto; e g) Pergunta duplicada/repetida²⁵⁷.

Ao registrar um Acesso Negado ou Parcial Negado, o respondente deve eleger uma das subclassificações²⁵⁸ conforme o quadro 2. Nota-se que, apesar da LAI mencionar “informações pessoais” (Art. 4º, IV e Art. 31), foram criadas as subclassificações “dados pessoais” e “parte da informação contém dados pessoais” para abarcar informações relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem.

Portanto, para este estudo, interessarão as subclassificações para restrição ao acesso que seriam as correspondentes ao Art. 31 da LAI: a) Dados pessoais; e b) Parte da informação contém dados pessoais.

²⁵⁷ BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). 4.1. Como marcar o campo “Tipo de resposta”? *In: Guia de procedimentos para atendimento à Lei de Acesso à Informação e utilização do e-SIC*. Brasília, 15. jun. 2017. Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/lai-para-sic/sic-apoio-orientacoes/guias-e-orientacoes/guia-de-procedimentos-para-atendimento-a-lei-de-acesso-a-informacao-e-utilizacao-do-e-SIC>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

²⁵⁸ *Ibidem*.

Tipo de resposta	Classificação do tipo de resposta
Acesso Negado	Dados pessoais
	Informação sigilosa classificada conforme a Lei 12.527/2011
	Informação sigilosa de acordo com legislação específica
	Pedido desproporcional ou desarrazoado
	Pedido exige tratamento adicional de dados
	Pedido genérico
	Pedido incompreensível
	Processo decisório em curso
Acesso parcialmente concedido	Parte da informação contém dados pessoais
	Parte da informação demandará mais tempo para produção
	Parte da informação é de competência de outro órgão/entidade
	Parte da informação é sigilosa de acordo com legislação específica
	Parte da informação é sigilosa e classificada conforme a Lei 12.527/2011
	Parte da informação é inexistente
	Parte do pedido é desproporcional ou desarrazoado
	Parte do pedido é genérico
	Parte do pedido é incompreensível
Processo decisório em curso	

Quadro 2: Subclassificações do tipo de resposta

Fonte: CGU (2017)

Quando o cidadão tem o seu pedido de informação negado ou parcialmente negado, nos termos do Art. 15 da LAI, ele tem a oportunidade de interpor recurso no prazo de dez dias da ciência da decisão impugnada à autoridade hierarquicamente superior que a exarou, que deverá se manifestar em cinco dias.

Devido ao o disposto do Art. 20 da LAI que permite a aplicação subsidiária da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Lei de Processo Administrativo Federal – LPAF), entendeu-se que, pelo fato de o Art. 57 da LPAF limitar o recurso administrativo

a no máximo três instâncias administrativas, seria possível incluir uma instância recursal antes do recurso chegar à CGU no caso da manutenção da decisão inicial, nos termos do Art. 16 da LAI. Assim, incluiu-se o parágrafo único no Art. 21 no Decreto 7.724/2012, prevendo o recurso à autoridade máxima do órgão ou entidade, com os mesmos prazos de interposição pelo recorrente e manifestação pela autoridade.

Desta forma, o e-SIC oferece ao cidadão a oportunidade de recorrer em duas instâncias no órgão original do pedido e em terceira instância à CGU, com os seguintes tipos de recurso²⁵⁹ descritos no quadro 3:

Tipo de recurso
Ausência de justificativa legal para classificação
Autoridade classificadora não informada
Data da classificação (de início ou fim) não informada
Deferimento de pedido de revisão para transformar pedido em manifestação
Grau de classificação inexistente
Grau de sigilo não informado
Informação classificada por autoridade sem competência
Informação incompleta
Informação recebida não corresponde à solicitada
Informação recebida por meio diferente do solicitado
Justificativa para o sigilo insatisfatória/não informada
Outros
Prazo de classificação inadequado para o grau de sigilo
Resposta não foi dada no prazo

Quadro 3: Tipo de recurso

Fonte: CGU (2016)

Neste estudo, não será abordado o tipo “Resposta não foi dada no prazo” nos recursos endereçado à CGU, por envolver omissão das instâncias recursais inferiores quanto ao cumprimento do procedimento, quando não há manifestação do órgão quanto ao conteúdo do pedido de acesso a informação, cujo processamento realiza-

²⁵⁹ BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). *e-SIC: Manual do Cidadão*. Brasília: CGU, 06. jul. 2016. p. 25-27. Disponível em: <<https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/MANUAL%20e-SIC%20-%20GUIA%20DO%20CIDADA0.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

se por procedimento recursal específico previsto nos artigos 22 e 23 (reclamação infrutífera) do Decreto nº 7.724/2012.

Quando o recurso alcança a CGU, este é processado em 5 dias nos casos de menor complexidade. Para outros casos, novamente acompanhando o disposto do Art. 20 da LAI que permite a aplicação subsidiária da LPAF, entendeu-se que devem-se aplicar os procedimentos de instrução previstos nos artigos 29 a 47 da LPAF. Após a instrução, o Ouvidor-Geral da União²⁶⁰, terá 30 dias para decidir, com possibilidade de prorrogação por igual período ante justificativa explícita, de acordo com o Art. 59 da LPAF²⁶¹.

Nesta instância, as seguintes decisões são possíveis de serem registradas no e-SIC: a) Deferido; b) Indeferido; c) Não Conhecimento; d) Parcialmente Deferido; e) Perda do Objeto; e f) Perda de objeto parcial²⁶².

Caso o cidadão não esteja satisfeito com a decisão da CGU, se for não for provido o acesso à informação decidida pela CGU, ele poderá interpor recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) via e-SIC no prazo de 10 dias da ciência da decisão do recurso interposto à CGU²⁶³, conforme o Art. 16 Parágrafo 3º da LAI.

A CMRI, órgão previsto no parágrafo único do Art. 35 da LAI, reúne-se mensalmente de forma ordinária, conforme previsão dada pelo Art. 48 do Decreto nº 7.724/2012, além de poder reunir-se extraordinariamente quando convocada pelo Presidente da Comissão. Para a CMRI receber um recurso, nos termos do Art. 13 da

²⁶⁰ O Ouvidor-Geral da União tem a competência para apreciar e decidir os recursos endereçado à CGU (Art. 23 do Decreto nº 7.724/2012) conforme atribuição dada pelo Art. 13 Inc. V do Decreto nº 8.910/2016.

²⁶¹ BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). *Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública*. Brasília: CGU, 2016. p. 23. Disponível em: <http://www.acesoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao_lai_2edicao.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2017.

²⁶² As razões da decisão da CGU para deferir ou indeferir um recurso de pedido de acesso a informação são formalizados em pareceres, também registrados no e-SIC e publicados no endereço <<http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/SitePages/principal.aspx>>.

²⁶³ BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). *op. cit.*, p. 28.

Resolução CMRI nº 1, de 21 de dezembro de 2012²⁶⁴, ele deverá instruído pela CGU com: a) pedido de acesso a que se refere o recurso; b) manifestações proferidas nas instâncias anteriores, tais como a resposta ao pedido, os recursos e as respostas aos recursos; c) a decisão proferida pela CGU como instância recursal, incluídas as informações prestadas pelo órgão e a análise técnica do mérito, quando couber; e d) manifestação quanto ao conhecimento do recurso interposto à Comissão, e encaminhado à Secretaria-Executiva do CMRI com antecedência mínima de dez dias da reunião seguintes à sua interposição. Como a LAI não estipula prazos para o julgamento dos recursos pela CMRI, aplica-se o disposto nos artigos 47, 48 e 49 da LPAF, o que pode fazer com que um recurso à CMRI seja julgado até a terceira reunião ordinária após o seu recebimento.

A CMRI pode estabelecer orientações normativas de caráter geral a fim de suprir eventuais lacunas na aplicação da LA, conforme competência prevista pelo Art. 47 Inciso V do Decreto 7.724/2012. Assim, o Art. 10 da Resolução CMRI nº 1, de 21 de dezembro de 2012 previu os seguintes formatos de deliberações: a) decisão²⁶⁵, quando se tratar de matérias previstas nos incisos I a IV do caput do art. 1º da resolução²⁶⁶; b) resolução, quando se tratar de: I - orientação normativa de caráter

²⁶⁴ Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri/sumulas-e-resolucoes>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

²⁶⁵ Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri/decisooes>>. Acesso em: Acesso em: 15 jun. 2017.

²⁶⁶ BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). *Resolução CMRI nº 1, de 21 de dezembro de 2012*: “Art. 1º A Comissão Mista de Reavaliação de Informações é o órgão colegiado interministerial que tem por finalidade exercer as competências que lhe foram atribuídas pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, quanto ao tratamento e classificação de informações sigilosas no âmbito da administração pública federal, notadamente: I - rever, de ofício ou mediante provocação, a classificação de informação no grau ultrassecreto ou secreto ou sua reavaliação, no máximo a cada quatro anos; II - requisitar da autoridade que classificar informação no grau ultrassecreto ou secreto esclarecimento ou conteúdo, parcial ou integral, da informação, quando as informações constantes do Termo de Classificação de Informação - TCI não forem suficientes para a revisão da classificação; III - decidir recursos apresentados contra decisão proferida: a) pela Controladoria-Geral da União, em grau recursal, a pedido de acesso à informação ou às razões da negativa de acesso à informação; ou b) pelo Ministro de Estado ou autoridade com a mesma prerrogativa, em grau recursal, a pedido de desclassificação ou reavaliação de informação classificada; IV - prorrogar por uma única vez, e por período determinado não superior a vinte e cinco anos, o prazo de sigilo de informação classificada no grau ultrassecreto, enquanto seu acesso ou divulgação puder ocasionar ameaça externa à soberania nacional, à integridade do território nacional ou grave risco às relações internacionais do País, limitado ao máximo de cinquenta anos o prazo total da classificação; e V - estabelecer orientações normativas de caráter geral a fim de suprir eventuais lacunas na aplicação do Decreto nº 7.724, de 2012, e da Lei nº 12.527, de 2011”.

geral de que trata o inciso V do caput do art. 1º; e II - aprovação e alteração do Regimento Interno²⁶⁷; e c) súmula, constituída de enunciado que sintetize entendimento resultante de reiteradas decisões, para consolidar interpretação adotada pela Comissão, ou encerrar divergência administrativa²⁶⁸.

As decisões da CMRI são registradas no e-SIC com os seguintes tipos: a) Deferido; b) Indeferido; c) Não Conhecimento; d) Parcialmente Deferido; e, e) Perda do Objeto.

3.1.3 A oferta de dados abertos pelo sistema

Todas as informações de trâmites de um pedido de acesso a informação registradas no e-SIC estão disponíveis em arquivos digitais em formato CSV e XML que podem ser baixados e serem tratadas em aplicativos de planilhas eletrônicas ou de banco de dados, em atendimento ao disposto no Art. 8º Parágrafo 3º Incisos II e III da LAI. As informações disponíveis incluem detalhes dos pedidos, dos recursos e dos solicitantes (sem dados identificativos), agrupados por ano do pedido ou recurso, além da descrição dos dados contidos nos arquivos²⁶⁹.

O conteúdo integral dos pedidos de informação e respectivas respostas e recursos registrados a partir de 1º de julho de 2015 no serviço “Busca de Pedidos e Respostas”²⁷⁰ do sítio “Acesso a Informação” também são acessíveis, desde que o pedido de informação tenha sido avaliado pelo respondente inicial não conter

²⁶⁷ As resoluções da CMRI podem ser acessadas no endereço: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri/sumulas-e-resolucoes>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

²⁶⁸ As súmulas da CMRI podem ser acessadas no endereço: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri/sumulas-e-resolucoes>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

²⁶⁹ Veja “Anexo B – Dicionário de dados e-SIC”.

²⁷⁰ Este serviço pode ser acessado a partir do endereço: <<http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/SitePages/principal.aspx>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

informações sujeitas à restrição de acesso previstas na LAI²⁷¹. Estas informações estão organizadas em arquivos em formatos CSV e XML agrupados por ano²⁷².

3.2 A análise quantitativa e qualitativa de dados do e-SIC

A pesquisa dos pedidos de informação realizados entre 2012 e 2016 registrados na base de dados do e-SIC da CGU identificou 446.132 pedidos, dos quais originaram 5.429 recursos endereçados à CGU e 1.822 endereçados à CMRI, conforme metodologia descrita no apêndice D deste trabalho. Pela metodologia, foram selecionados 212 recursos endereçados à CGU e 64 endereçados à CMRI. Esta seleção trabalhou com a hipótese de que estes recursos poderiam ter enfrentado a proteção da honra previsto no Art. 31 da LAI, sob a classificação “Acesso Negado” e subclassificações “dados pessoais” e “parte da informação contém dados pessoais”. Estas classificações foram definidas no e-SIC para abarcar genericamente as informações relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem.

Mediante a leitura dos 212 pareceres aos recursos da CGU, foram descartados 11 recursos que não versavam propriamente sobre dados pessoais. Mais 17 recursos foram descartados por se referirem a informações sobre pessoas jurídicas. Em seguida, foram identificados 51 recursos que se referiam à obtenção de dados pessoais pelo próprio solicitante.

O comportamento esperado seria fossem deferidos todos os 51 recursos²⁷³, entretanto, apenas 5 deles tiveram julgamento de mérito: um referente ao recurso a pedido de informação negado de fornecimento de cópias das avaliações de

²⁷¹ BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). *e-SIC: Manual do SIC*. Brasília: CGU, 03. out. 2016. p. 22. Disponível em: <<https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/MANUAL%20e-SIC%20-%20GUIA%20DO%20SIC.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

²⁷² Os arquivos em formato aberto podem ser obtidos a partir do endereço: <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/_layouts/15/DownloadPedidos/DownloadDados.aspx>. Acesso em: <15 jun. 2017>.

²⁷³ Para maior detalhamento da natureza do não conhecimento dos recursos a solicitação de informações do próprio interessado, veja apêndice D deste trabalho.

desempenho do solicitante, empregado do Banco do Brasil²⁷⁴, cuja decisão foi judicializada no STJ²⁷⁵; dois a respeito de informações de desempenho do próprio recorrente como candidato em concursos públicos²⁷⁶; um sobre acesso aos autos do processo administrativo disciplinar em que o solicitante estava implicado²⁷⁷ e um sobre informações de financiamento bancário próprio²⁷⁸. O restante dos recursos não foi conhecido por incidentes processuais ou indeferido por vedações previstas na LAI, como o acesso a documentos constantes em processos disciplinares onde o solicitante esteve envolvido, no sentido de proteger a identidade do denunciante, enquanto os processos não se findasse, em linha com o conceito de proteção do “documento preparatório” enquanto a decisão final não for tomada²⁷⁹.

Excluindo-se os recursos dos pedidos de dados pessoais pelo próprio solicitante, restaram 133 recursos referentes a pedido de informação sobre dados pessoais por terceiros, 71 recursos não foram conhecidos por incidentes processuais, 15 recursos foram indeferidos por outros tipos de sigilo previstos na LAI (sigilo bancário, informação sigilosa classificada e preservação da competitividade empresarial das empresas estatais) e 5 foram indeferidos por serem pedidos desproporcionais.

Desta forma, restaram 47 recursos onde os méritos dos pedidos de informação foram apreciados. Destes, a proteção da honra foi avaliada em 15 recursos; 5 recursos foram avaliados sobre a aplicabilidade da LAI no tempo e lugar; 6 recursos sob o aspecto da proteção da intimidade ou vida privada; 15 recursos sobre o aspecto do exercício do controle social ou interesse público; 1 recurso foi deferido pelo interesse histórico; 4 recursos foram indeferidos pois necessitava do consentimento do titular dos dados; e 2 recursos foram indeferidos por terem o potencial de vulnerar a integridade física do titular de dados.

²⁷⁴ NUP 99901.000124/2012-41

²⁷⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS 19.323/DF.

²⁷⁶ NUP 60502.002244/2013-21 e NUP 088500.02942/2016-07

²⁷⁷ NUP 23480.015414/2015-78, note-se que a decisão da autoridade foi contrária ao parecerista.

²⁷⁸ NUP 99902.001786/2012-28

²⁷⁹ Ver LAI Art. 7º §3º e Decreto nº 7.724/2012 Art. 20

Durante a leitura dos pareceres que avaliaram se a disponibilização da informação a terceiro vulneraria a honra do titular da informação, observou-se que a CGU restringiu o acesso em grande aproximação com o prescrito no texto da Lei portuguesa nº 65/93 de Acesso de Documentos da Administração.

A lei lusitana restringe o acesso por terceiros dos documentos nominativos, definidos como “informações sobre pessoa singular, identificada ou identificável, que contenham apreciações, juízos de valor ou que sejam abrangidas pela reserva da intimidade da vida privada”.

Os pareceres também fazem remissões explícitas às Regras de Herédia²⁸⁰ por analogia, que contêm disposições sobre o tratamento de dados pessoais na difusão em Internet das sentenças e despachos judiciais²⁸¹, inicialmente citando-se a obra de Cunha Filho e Xavier²⁸² e posteriormente a obra “Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública” da CGU²⁸³.

²⁸⁰ NUP 23480.002787/2015-89; NUP 23480.011636/2015-11; NUP 60502.000180/2015-95; NUP 60502.000182/2015-84; NUP 00077.000767/2016-11.

²⁸¹ O documento “Regras de Herédia” é resultado de um seminário promovido naquela cidade da Costa Rica nos dias 8 e 9 de junho de 2003, “Internet e Sistema Judicial na América Latina” organizado pela Corte Suprema de Justiça da Costa Rica, pelo Instituto de Pesquisa para a Justiça da Argentina e pelo Centro Internacional canadense de Pesquisa para o Desenvolvimento. Do Brasil, participaram o então desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Sidnei Benetti e o advogado Mario Antônio Lobato de Paiva. Este documento é apenas uma declaração, sem poder vinculante com qualquer organismo internacional do qual o Brasil faça parte, como a OEA ou ONU, ou mesmo que o Brasil teria que ratificá-lo dentro dos parâmetros de Direito Internacional Público. Infelizmente, este documento não teve o condão de influenciar o texto do PL 5.828/2001, quando na Câmara dos Deputados, nem no Senado Federal, sob o número PLC 71/2002, que viria a se tornar a Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006, conhecida como a Lei do Processo Judicial Eletrônico. Baseada no artigo 8.1 da Diretiva europeia 95/46/CE e nas legislações argentina, chilena, panamenha, paraguaia, que definem dados sensíveis, foi elaborada a regra 5: “Prevalecem os direitos de privacidade e intimidade, quando tratados dados pessoais que se refiram a crianças, adolescentes (menores) ou incapazes; ou assuntos familiares; ou que revelem a origem racial ou étnica, as opiniões políticas, as convicções religiosas ou filosóficas, a participação em sindicatos; assim como o tratamento dos dados relativos à saúde ou à sexualidade; ou vítimas de violência sexual ou doméstica; ou quando se trate de dados sensíveis ou de publicação restrita segundo cada legislação nacional aplicável ou tenham sido considerados na jurisprudência emanada dos órgãos encarregados da tutela jurisdicional dos direitos fundamentais. Neste caso se considera conveniente que os dados pessoais das partes, coadjuvantes, aderentes, terceiros e testemunhas intervenientes sejam suprimidos, anonimizados ou inicializados, salvo se o interessado expressamente o solicite e seja pertinente de acordo com a legislação”. INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN PARA LA JUSTICIA. *Internet y Sistema Judicial en América Latina*. Heredia, 8/9 jul. 2003. Disponível em: <<http://www.ijjusticia.edu.ar/heredia/>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

²⁸² CUNHA FILHO, Marcio Camargo.; XAVIER, Vítor César Silva. *op. cit.*, p. 317.

²⁸³ BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). *op. cit.*, 2. ed. p. 62.

Apesar da lei portuguesa e as Regras de Herédia não serem fontes primárias de aplicação no direito administrativo, a doutrina considera válida a aplicação destes textos para suprir as lacunas da LAI e pela razoabilidade na definição destes conceitos jurídicos, como ensina Hely Lopes Meirelles²⁸⁴.

Em determinados momentos, a CGU definiu que dados sensíveis são aqueles relativos à intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas²⁸⁵, termo que não está definido em lei, senão de modo diverso na LCP, em seu artigo 3º, §3º, II²⁸⁶, que se aproxima à definição da Diretiva Europeia 95/46/CE.

Outro cuidado observado pela CGU é a proteção da honra contida no Art. 20 do Código Civil. Entretanto após a decisão do STF na ADI nº 4.815/DF, a proteção foi limitada as medidas judiciais repressivas “a posteriori” da divulgação que atinjam a honra, a boa fama ou a respeitabilidade.

Como primeira distinção, a CGU verifica se o dado pessoal se refere a servidor. O uso da decisão do STF na ARE 652.777/SP, que consolidou o tema de repercussão geral nº 483, julgando constitucional da publicação dos salários individuais dos agentes públicos, é recorrente nos julgamentos da CGU. Deste julgamento, extrai-se a comentário do Ministro Marco Aurélio, de que o “servidor público não pode pretender ter a mesma privacidade que tem o cidadão comum”.

²⁸⁴ MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emanuel. *op. cit.*, p. 49.

²⁸⁵ NUP 23480.027868/2013-20; NUP 00077.001084/2014-19; 23480.002661/2014-23; NUP 23480.010168/2014-87; 50650.002361/2014-18; NUP 60502.001139/2014-55; 60502.003056/2014-09; NUP 99901.001074/2014-81; 00077.000465/2015-61; NUP 00077.000527/2015-35; 00077.000601/2015-13; NUP 01590.000162/2015-01; 08850.000805/2015-43; NUP 08850.003000/2015-57; 23480.006698/2015-10; NUP 23480.011636/2015-11; 23480.002787/2015-89; NUP 23480.013135/2015-70; 23480.014125/2015-51; NUP 23480.015414/2015-78; 23480.017035/2015-12; NUP 37400.002319/2015-61; 37400.004534/2015-05; NUP 60502.000180/2015-95; 60502.000182/2015-84; NUP 99908.000627/2015-07; 99914.000035/2015-06; NUP 99914.000037/2015-97; 99914.000044/2015-99; 00077.000100/2016-18 ; NUP 00077.000109/2016-29; 00077.000144/2016-48; NUP 00077.000767/2016-11; 00077.000907/2016-51; NUP 08850.002942/2016-07; 16853.005982/2016-09; NUP 23480.000118/2016-53; 23480.016327/2016-19; NUP 23480.016830/2016-74; 37400.002512/2016-83; NUP 37400.002612/2016-18; 37400.004588/2016-43; NUP 37400.004589/2016-9848700.000380/2016-97; 46800.000948/2016-16; NUP 99902.002514/2016-79; 99922.000236/2016-87

²⁸⁶ LCP Art. 3º, §3º, II: “informações sensíveis, assim consideradas aquelas pertinentes à origem social e étnica, à saúde, à informação genética, à orientação sexual e às convicções políticas, religiosas e filosóficas”.

A CGU construiu a jurisprudência de que controle de frequência e avaliações de desempenho (não adversas) de servidores também podem ser pedidos pela LAI, desde que não se tratassem de dados sensíveis, isto é, segundo a CGU, os dados pessoais relacionados à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais²⁸⁷.

A preocupação relacionada à proteção da honra (ou dos dados sensíveis), tem feito a CGU restringir a disseminação de informações que revelem juízos de valores negativos ao servidor, como nomes de servidores indiciados em Processos Disciplinares Administrativos em andamento²⁸⁸ e notas de desempenho negativos de servidores²⁸⁹. Em um recurso²⁹⁰, houve o deferimento parcial somente ao fornecimento das avaliações dos servidores que receberam menções positivas. A argumentação principal para estes casos foi a proteção da honra. De forma mais ampla, dois recursos²⁹¹, onde eram solicitados os registros profissionais dos comandantes militares, foram indeferidos parcialmente, sobre aquelas informações que pudessem “não somente afetar as relações sociais do militar, ao expor sua intimidade, vida privada, honra e imagem, mas também, pôr em risco a sua vida e a da sua família, afetar a dinâmica de subordinação interna do órgão e pôr em risco a segurança do país”.

Outra distinção ocorre com os pedidos de dados pessoais relacionadas a processos seletivos de pessoal. Nesta classe foram identificados três recursos, onde dois recursos foram indeferidos pela CGU, com o argumento de que, apesar dos concursos serem públicos, a divulgação de insucesso do candidato pode lhe afetar a honra, como a lista integral dos candidatos a determinado certame, que, contrastando com a lista dos candidatos aprovados pode-se obter a lista dos candidatos que não

²⁸⁷ BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). *Aplicação da Lei de Acesso à Informação em recursos à CGU*. Brasília: CGU, ago. 2015. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao-da-lai-em-recursos-a-cgu.pdf>>. Acesso em: 21 dez. 2015.

²⁸⁸ NUP 00077.001136/2013-76, NUP 23480.027868/2013-20 e NUP 00700.000354/2014-71. Entretanto, a PAD finalizados é concedido o amplo acesso, veja NUP 23480.010168/2014-87.

²⁸⁹ NUP 99937.000160/2013-88 e NUP 99928.000103/2014-99.

²⁹⁰ NUP 50650.002361/2014-18.

²⁹¹ NUP 60502.000180/2015-95 e NUP 60502.000182/2015-84.

obtiveram nota mínima ou se ausentaram da prova²⁹², ou, proteger a avaliação de prova discursiva de candidato que não seja o próprio solicitante, no que o acesso dependeria do consentimento do candidato²⁹³. Por outro lado, em um recurso foi deferido o acesso à correção das provas discursivas que obtiveram nota máxima em um concurso²⁹⁴.

Por fim, quatro recursos foram indeferidos ao solicitarem informações cujo fornecimento poderia atentar contra a honra dos cidadãos²⁹⁵. Pelo mesmo critério de apreciação negativa de valor, foram o caso de um pedido de cópia de recurso de multa de trânsito, das cartas de recomendação juntadas pelos candidatos no processo seletivo de mestrado, a lista de perfis bloqueados em página do órgão em aplicação de rede social e cópia de histórico escolar de terceiro que abandonou o curso.

A CMRI, como instância terminativa dos recursos aos pedidos de informação, tem acompanhado as decisões da CGU, pois, dos 64 recursos coletados, apenas uma decisão da CMRI reformou um julgamento da CGU²⁹⁶. Isto sugere a boa competência técnica da CGU para instruir e julgar os recursos sobre os pedidos de informação negados ou parcialmente negados que contenham dados pessoais, ou por outro lado, pode sugerir o enviesamento das decisões do CMRI, pois a CGU tem a competência de instruir o recurso dirigido à CMRI, nos termos do Art. 13 da Resolução CMRI nº 1, de 21 de dezembro de 2012, acompanhado de documento com manifestação da CGU quanto ao conhecimento do recurso interposto à Comissão.

²⁹² NUP 168530.00627/2014-73.

²⁹³ NUP 23480.002661/2014-23.

²⁹⁴ NUP 16853.005982/2016-09.

²⁹⁵ NUP 08850.000805/2015-49, NUP 23480.002787/2015-89, NUP 23480.007328/2016-72 e NUP 23480.013913/2016-10.

²⁹⁶ Refere-se ao pedido de informação sobre quais campus um estudante está matriculado. A CGU considerou que, se deferisse o recurso com fornecimento da informação, isto poderia atentar contra a integridade física do estudante. O CMRI reformou a decisão acatando a argumentação do recorrente de que as listas de matrículas são veiculadas publicamente nos murais da instituição de ensino. BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). Decisão CMRI 182/2014, de 05 set. 2014. NUP 23480.004405/2014-71.

3.3 Uma análise do grau de judicialização dos julgamentos da CGU e das decisões da CMRI

Para se investigar a judicialização dos julgamentos aos recursos interpostos à CGU, primeiro é preciso fazer um corte temporal para identificar o juízo competente. Em 22/08/2013, foi emitida a Portaria CGU nº 1.567²⁹⁷, onde foi delegado ao Ouvidor-Geral da União apreciar e decidir os recursos da LAI dirigidos à CGU, exceto os que devem ser confirmados pelo Ministro da CGU quando decidisse pelo provimento parcial ou total, sendo a autoridade recorrida Ministro de Estado ou de nível hierárquico equivalente ou quando decidisse em sentido contrário a entendimento firmado pelo Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União em decisão anterior, ou ainda quando decidisse sobre questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos da causa.

O art. 13 inciso V do Anexo I do Decreto nº 8.910, de 22/11/2016 fixou a competência para a Ouvidoria-Geral da União (OGU) “apreciar e decidir os recursos de que trata o art. 23 do Decreto nº 7.724/2012”.

Desta forma, eventuais judicializações dos julgamentos da LAI pela CGU deveriam ser processadas originalmente junto ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) até 22/08/2013, data anterior à publicação da Portaria CGU nº 1.567 no Diário Oficial da União, porque a autoridade decisora era o Ministro da CGU, conforme o Art. 105, alínea b da Constituição Federal, que define esta competência ao STJ, e após, em vara comum da Justiça Federal porque a autoridade decisora passou a ser o Ouvidor-Geral da União.

O site do STJ permite a busca das decisões colegiadas com referência a determinado dispositivo legal, desta forma, realizando a pesquisa em 20/09/2017, filtrando-se as decisões pela Lei nº 12.527/2011 (LAI), foram obtidas 21 decisões com referência a esta lei. Destas, 13 referiam-se a demandas onde o Executivo Federal

²⁹⁷ Disponível

em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=23/08/2013&jornal=1&pagina=4&totalArquivos=144>. Acesso em: 15 jun. 2017.

era o polo passivo²⁹⁸, mas apenas dois mandados de segurança referiam-se a contestações sobre julgamentos da LAI pela CGU²⁹⁹.

Dada a exiguidade de resultados, o autor solicitou um levantamento das ações judiciais que eram de conhecimento da OGU, que gentilmente forneceu uma planilha contendo ações ajuizadas no STJ e nas varas federais do Distrito Federal ao autor em 22/09/2017, contudo, atualizada até fevereiro de 2017.

Nesta planilha constavam quatro mandados de segurança impetrados originalmente no STJ³⁰⁰, dos quais descobriu-se que um referia-se a mandado de segurança impetrado contra recurso dirigido à CGU processado fora do e-SIC³⁰¹, assim como seus recursos em primeira e segunda instância.

Este mandado ganhou uma certa relevância por ser impetrado pela então Deputada Estadual do Rio de Janeiro, Clarissa Garotinho, que solicitou à Polícia Federal em 14/06/2012, os registros de entradas e saídas do então Governador do Estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral. Originalmente registrado no e-SIC, teve como resposta a negativa de acesso à informação por conter dados considerados pessoais. As decisões aos recursos em 1ª e 2ª instância confirmaram a resposta inicial, salientando não haver registros de entradas e saídas separados entre viagens privadas ou oficiais.

Da mesma forma, em recurso à CGU, o Ministro decidiu indeferi-lo pelas mesmas razões, o que ensejou a impetração do mandado de segurança no STJ, pedindo, já em sede de liminar, o fornecimento das informações negadas. O mandado foi indeferido em decisão monocrática do Ministro Benedito Gonçalves com o argumento de que houve a devida observância quanto aos procedimentos recursais,

²⁹⁸ Quatro ações referiam-se a ações contra executivos estaduais; duas contra judiciários estaduais; uma contra o próprio STJ; e uma contra OAB estadual.

²⁹⁹ MS 19243 / DF e MS 19303 / DF.

³⁰⁰ MS 19.243 - DF (20120207551-1), MS 19.468 - DF (2012/0247633-7), MS 19.323 - DF (2012/0223308-7) e MS 19.303 - DF (2012/0218761-2)

³⁰¹ MS 19.468 - DF e NUP 08850.000524/2012-43.

que se exauriu na CGU e que, portanto, havia a carência de interesse de agir da impetrante.

Enquanto não se decidia este mandado, a então deputada ajuizou outro mandado de segurança³⁰² para questionar o mérito da negativa de acesso, acrescentando que por ter prerrogativas de fiscalizar as ações do executivo estadual, teria o direito ao acesso às informações. Este mandado foi indeferido, com o argumento de que não havia um “processo de apuração” sendo realizado na Assembleia Legislativa fluminense, o que desautorizaria o acesso³⁰³. Atualmente, este mandado encontra-se em instrução como recurso extraordinário no STF³⁰⁴.

Quanto aos outros três mandados de segurança ajuizados no STJ, o primeiro³⁰⁵ refere-se a um pedido negado sobre existência de denúncia ou representação em trâmite na CGU contra o solicitante. O STJ confirmou a decisão da CGU, concordando com o sigilo imposto aos procedimentos apuratórios de responsabilidade de servidores públicos. Apesar de ser claramente uma negativa de acesso a dados pessoais, na resposta inicial, este pedido foi classificado como “Acesso Concedido”, fazendo com que não entrasse na amostragem estudada anteriormente.

O segundo mandado foi impetrado pelo Banco do Brasil, contra decisão da CGU que concedeu o acesso aos estudos, pareceres e despachos que culminaram com exoneração, penalidades e readmissão do solicitante, funcionário aposentado do banco³⁰⁶. Igualmente, tratou-se de negativa de acesso a dados pessoais, porém, na resposta inicial, este pedido foi classificado como “Informações enviadas por e-mail” o que também evitou a sua entrada na amostragem estudada.

³⁰² MS 19.807 / DF e NUP 00075.000041/2012-74.

³⁰³ BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. *Primeira Seção nega acesso a relatório de viagens do ex-governador Sérgio Cabral*. Brasília, 01 jun. 2017. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/Not%C3%ADcias/Primeira-Se%C3%A7%C3%A3o-nega-acesso-a-relat%C3%B3rio-de-viagens-do-ex%E2%80%93governador-S%C3%A9rgio-Cabral>. Acesso em: 20 set. 2017.

³⁰⁴ RMS 35.243 / DF.

³⁰⁵ MS 19.243 / DF e NUP 00075.000041/2012-74.

³⁰⁶ MS 19.303 / DF e NUP 99901.000175/2012-72.

O STJ denegou o mandado de segurança, repelindo o argumento que a concessão de acesso pela CGU deveria ser analisado pelo prisma do sigilo comercial, pois não seria razoável aplicá-lo a eventos ocorridos há mais de vinte e cinco anos atrás.

O terceiro mandado de segurança foi impetrado pelo Banco do Brasil que foi contra deferimento pela CGU ao recurso à negativa de fornecimento de cópias das avaliações de desempenho do solicitante, empregado do banco³⁰⁷.

O STJ indeferiu o mandado de segurança, concordando com as razões da CGU ao considerar que os dados são personalíssimos do solicitante e salientou a necessidade de fornecê-los para viabilizar a tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais, conforme previsto no art. 21 da LAI.

Outra linha de pesquisa foi buscar nas varas federais do Distrito Federal pelas ações onde o Ouvidor-Geral da União ou a CMRI figurasse como impetrado em mandados de segurança. Dada a completude da planilha fornecida pela OGU, procedeu-se a uma atualização do estado das ações relacionadas. Nesta relação, constavam 11 mandados de segurança contra o Ouvidor-Geral da União e 1 mandado de segurança contra a CMRI.

O Banco do Brasil figura como impetrante em 11 mandados, dos quais um é contra decisão da CMRI. Quatro deles não se insurgem contra a concessão de acesso a dados pessoais, senão três quanto ao fornecimento de cópia de contratos de patrocínio a confederações esportivas³⁰⁸ e outro, onde o solicitante pedia informações a respeito de “Provisões sobre Demandas Judiciais Bilionárias” específicas, que foi extinto por perda de objeto, pois a CGU, durante a tramitação do mandado, reformou a decisão, desta vez, indeferindo o acesso³⁰⁹.

³⁰⁷ MS 19.323/DF e NUP 99901.000124/2012-41.

³⁰⁸ MS 1001987-15.2016.4.01.3400/NUP 58750.000190/2015-57, MS 1007122-71.2017.4.01.3400/NUP 99901.000443/2017-13 e MS 1007756-67.2017.4.01.3400/NUP 99901.000443/2017-13.

³⁰⁹ MS 1003642-22.2016.4.01.3400 / NUP 99901.000734/2015-97

O banco também se insurgiu por mandado de segurança contra a decisão deferindo acesso a informações contendo dados pessoais, que concedeu acesso a extrato bancários do próprio correntista. O mandado de segurança foi indeferido pelo Juiz³¹⁰. Outros quatro mandados foram impetrados, um deles contra a CMRI contra concessão de acesso a processos disciplinares aos próprios solicitantes, com as mais diversas decisões: um deles foi extinto por desistência do Banco do Brasil³¹¹; outra ação foi extinta por incompetência, cuja causa deveria ser julgada pela Justiça do Trabalho³¹², encontrando-se em apelação no Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1); noutro caso, reconhecendo que a informação estaria abarcada pelo sigilo bancário foi deferida a concessão do mandado de segurança em contraposição à decisão da CMRI³¹³, encontrando-se em apelação no TRF1; e, também, encontrando-se em apelação no TRF1, há mandado de segurança indeferido pelo juiz de 1º grau³¹⁴.

Encontrou-se um mandado de segurança impetrado pelo banco contra decisão da CGU concedendo acesso ao quadro de horário dos funcionários de agência bancária³¹⁵, ao qual o juiz decidiu suspender a decisão em liminar, considerando que haveria necessidade consolidação de dados e que o requerente é usuário frequente da LAI, a quem a CGU não tem tomado conhecimento de seus recursos³¹⁶. Também deste requerente, encontra-se suspenso por liminar concedida em mandado de segurança a concessão de informações sobre processos disciplinares onde o solicitante é o denunciante que deram origem a estes³¹⁷.

Além do Banco do Brasil como impetrante, encontrou-se em juízo de 1º Grau, apenas mais um mandado de segurança impetrado por uma associação de servidores contra decisão da CGU que indeferiu o acesso a processo administrativo contendo

³¹⁰ MS 0075032-74.2013.4.01.3400 / NUP 99901.001241/2013-11.

³¹¹ MS 1000078-69.2015.4.01.3400 / NUP 99901.001087/2014-50.

³¹² MS 0060597-61.2014.4.01.3400 / NUP 99901.000267/2014-14.

³¹³ MS 1004964-14.2015.4.01.3400 / NUP 99901.000117/2015-91.

³¹⁴ MS 1000077-84.2015.4.01.3400 / NUP 99901.001087/2014-50.

³¹⁵ MS 1009613-85.2016.4.01.3400 / NUP 99901.000465/2016-40.

³¹⁶ Veja sobre o abuso de direito no Apêndice D.

³¹⁷ MS 1003980-30.2015.4.01.3400 / NUP 99901.000031/2015-69.

informações sobre anteprojeto de lei de Plano de Cargos e Salário de interesse dos representados por esta associação³¹⁸, ainda pendente de proferimento de sentença.

Pelo conjunto de mandados de segurança, coletados junto ao STJ e ao juízo de primeiro grau do Distrito Federal, nota-se o alto grau de judicialização das decisões de concessão de informações custodiadas pelo Banco do Brasil, sugerindo que este banco está testando uma série de teses jurídicas para evitar o acesso à informação.

Em nível de juízo de primeiro grau, não foi identificada nenhuma judicialização das 212 decisões da CGU coletadas, ao contrário, foram identificados sete mandados versando sobre informações contendo dados pessoais, que ficaram fora da amostragem de recursos à CGU. Este problema decorre do critério utilizado para filtrar os recursos endereçados à CGU, pois seis pedidos foram negados com a classificação “Informação sigilosa de acordo com legislação específica” e um pedido com a classificação “Processo decisório em curso”.

A facilidade para se encontrar estas judicializações na Web também foi testada. Pois isto pode expor os nomes dos recorrentes, ainda que não sejam partes dos processos judiciais. Usou-se o Google com as palavras-chave “Nome do recorrente” e justiça, onde “Nome do recorrente”, refere-se ao nome do recorrente, cujo o recurso dirigido à CGU ou CMRI deferido ou indeferido e posteriormente judicializado e teve o seu nome completo revelado na liminar ou sentença do mandado de segurança impetrado.

Este teste foi positivo para as quatro judicializações ante ao STJ e nenhum para os sete mandados de segurança impetrados em juízo de 1º grau, onde as liminares ou sentenças faziam menção aos nomes dos recorrentes, ainda que não partes do processo judicial.

Isto demonstra a fragilidade da tentativa de proteger-se a reputação do cidadão quando este busca o seu direito ao acesso a informação, principalmente quando é usado para subsidiar a sua tutela judicial, em linha com a preocupação externada na

³¹⁸ MS 1008984-48.2015.4.01.3400 / NUP 01590.001005/2014-23.

introdução deste trabalho, opinião corroborada pela ex-Ministra Eliana Calmon no MS 19.323/DF³¹⁹:

3.4 Uma conclusão parcial

A metodologia utilizada para investigar o comportamento da CGU em relação ao julgamento dos recursos envolvendo pedidos de informação contendo dados pessoais mostrou-se válida, ao confiar, quando o órgão em primeira instância indefere o pedido de informação total ou parcialmente, informa no registro do e-SIC, as subclassificações “Dados pessoais” e “Parte da informação contém dados pessoais”, que representaram 31,26% dos pedidos negados ou parcialmente negados na quantidade da amostra. Chama atenção o baixo índice de recursividade dirigidos à CGU: apenas 8,87% dos pedidos negados ou parcialmente negados nas instâncias anteriores e destes apenas 4,04% representam recursos à CGU envolvendo pedidos contendo dados pessoais, ou 0,35% dos pedidos negados ou parcialmente negados nas instâncias anteriores envolvendo pedidos contendo dados pessoais, que resultaram em 212 recursos dirigidos à CGU como amostra a ser analisada.

No levantamento, constatou-se a ocorrência de 11 falsos positivos, por que os pedidos negados totalmente ou parcialmente não versavam sobre dados pessoais, o que representou um descarte de 5,18% da amostra. Também foi registrado um falso negativo, que foi o caso “Mario de Andrade”, que tinha sido classificado como “Não se trata de solicitação de informação”³²⁰. Restaram 51 recursos versando sobre pedidos de informação a respeito de dados pessoais do próprio solicitante, cujo procedimento mais adequado seria o da Lei nº 9.507 (Lei do Habeas Data), que ao contrário do esperado, apenas cinco recursos tiveram o mérito analisado. O restante foi indeferido

³¹⁹ “Quanto a esse aspecto, é importante salientar que o legislador ordinário é enfático quanto à impossibilidade de se negar acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais (art. 21 da Lei n.º 12.527/2011), entre os quais está o direito ao trabalho (art. 6º da CF/88).”

³²⁰ Durante a análise da judicialização também foram detectados oito negativos, uma decisão da CGU judicializada no STJ e sete judicializadas em juízo federal de primeiro grau.

ou não conhecido por questões processuais, previstas na LAI, na LPAF ou ainda na súmula CMRI nº 1/2015.

Dos 133 recursos versando sobre pedidos de informação contendo dados pessoais de terceiros, três foram indeferidos pela curiosa construção jurisprudencial administrativa do “Abuso de Direito”. 83 recursos foram tratados pelo mesmo critério do indeferimento ou não conhecimento por questões processuais, previstas na LAI, na LPAF ou ainda na súmula CMRI nº 1/2015. Assim, 47 recursos tiveram analisados pelo mérito do pedido. Destes, apenas 15 recursos foram avaliados sobre o aspecto da proteção da honra.

Em relação à honra, observou-se que a CGU restringiu o acesso por terceiros dos documentos que contenham apreciações, juízos de valor ou que sejam abrangidas pela reserva da intimidade da vida privada em aproximação com prescrito no texto da Lei portuguesa nº 65/93 de Acesso de Documentos da Administração. As Regras de Herédia também tem sido aplicadas por analogia.

Encontrou-se a utilização do termo “dados sensíveis” para definir dos dados relativos à intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, termo que não está definido em lei, senão de modo diverso na LCP, em seu artigo 3º, §3º, II2, que se aproxima à definição da Diretiva Europeia 95/46/CE.

A preocupação de divulgação de juízos de valores negativos sobre o servidor inibiu a liberação da informação, como avaliações de desempenho ou envolvimento em processos administrativos disciplinares em andamento, pois poderia afetar-lhe a honra.

O mesmo critério foi utilizado nos três recursos referente a concursos públicos, onde procurou-se proteger a honra dos titulares dos dados evitando a divulgação dos desempenhos negativos dos candidatos.

Dos 64 recursos dirigidos à CMRI, representando um índice de 32,65% de recursividade contra as decisões da CGU, apenas um obteve o deferimento. O deferimento da CMRI ocorreu no caso do pedido de informação sobre em quais campus um estudante estava matriculado e que havia sido indeferido com o argumento da proteção da integridade física da pessoa. Aos demais recursos indeferidos ou não conhecidos, pode-se afirmar a competência técnica da CGU para

julgar os recursos sobre os pedidos de informação negados ou parcialmente negados que contenham dados pessoais, ou por outro lado, pode sugerir o enviesamento das decisões do CMRI, pois a CGU tem a competência de instruir o recurso dirigido à CMRI, nos termos do do Art. 13 da Resolução CMRI nº 1, de 21 de dezembro de 2012, acompanhado de documento com manifestação da CGU quanto ao conhecimento do recurso interposto à Comissão.

Considerando os 5.249 recursos dirigidos à CGU e os 1.822 recursos dirigidos à CMRI, nota-se o baixíssimo grau de judicialização das decisões destas instâncias recursais da LAI: apenas 15 judicializações contra a CGU, representando 0,28% dos recursos dirigidos à CGU e uma única judicialização contra a CMRI, representando 0,05% dos recursos dirigidos à CMRI, o que denota o grau de acerto nas decisões administrativas, pois além da CMRI concordar com a maioria das decisões da CGU e discordando em apenas 10 julgamentos da CGU reformando-os, o Judiciário, no mérito, não tem dado razão aos impetrantes, em favor às decisões administrativas emanadas pela CGU e CMRI.

Destas judicializações, apenas o mandado de segurança da Deputada Federal Clarissa Garotinho encontra-se em trâmite no STF, cujo mérito poderá delimitar a disponibilidade de informações governamentais sobre figuras públicas, de repercussão semelhante ao julgamento da ARE 652.777/SP, onde decidiu-se que a publicação dos salários individuais dos agentes públicos é constitucional. Ademais, causa preocupação, que mesmo o recorrente não sendo parte da judicialização de um julgamento da CGU ou de uma decisão da CMRI, o seu nome completo acaba por ser revelado na Web, de modo semelhante ao enfrentado por Costeja na Espanha, que ensejou a concessão ao “direito ao esquecimento” pelo TJUE.

CONCLUSÃO

Em breve revisão doutrinária sobre o direito à honra, verificou-se que apesar de ser um direito construído em tempos remotos, a concepção doutrinária moderna dos direitos da personalidade englobou-o, porém, o direito à honra não se encontra classificado dentro de uma taxonomia universal neste rol destes direitos.

Os limites do direito à honra ficaram ainda mais confusos com a construção moderna do direito à privacidade. O direito à privacidade tem suas raízes no direito consuetudinário, primeiramente descrito pelo juiz Thomas Cooley como “direito de ser deixado em paz”. Samuel Warren e Louis Brandeis atualizaram o conceito, dada a incapacidade das ações contra difamação não proteger o indivíduo contra a disseminação indevida de imagens representada pela popularização da fotografia³²¹.

Essa doutrina encontrou eco no direito europeu, com a proliferação dos sistemas computadorizados e sua capacidade de armazenamento e recuperação de dados, tecnologia que avançou muito no pós-guerra, representando uma grande ameaça à liberdade do indivíduo, que acabou evoluindo para o direito à proteção de dados pessoais. Sendo um direito formal ou procedimental, pode também ser utilizado como medida preventiva para proteger o direito à honra.

A adoção de medidas a posteriori contra a disseminação de fatos desonrosos, como o exercício do direito ao esquecimento contra os sites de buscas, preconizado pela legislação europeia, não é viável na jurisdição brasileira pela vigência do Marco Civil da Internet, pois ao regular a retirada de conteúdos, trilhou caminho distinto da Europa, em alinhamento à jurisprudência nacional, isentando a responsabilidade pela disseminação de conteúdos de terceiros pelos provedores de serviços de pesquisa, que são somente responsabilizados após descumprimento de ordem judicial, isto após a pessoa lesionada em seus direitos efetuar tratativas de retirada de conteúdo da plataforma original de conteúdo.

Na história legislativa administrativa brasileira, sempre se tentou dificultar o acesso a dados pessoais detidos pela administração pública, seja para preservar a

³²¹ WARREN, Samuel D.; BRANDEIS, Louis D. *op. cit.*

honra das autoridades, seja para motivos inconfessáveis. A abertura dos arquivos preconizada pela Constituição de 1988 veio contaminada mais com a ideia de abertura dos arquivos do período autoritário anterior do que uma visão de futuro, ou melhor, da ideia de transparência para melhorar o exercício da democracia pela população. A própria LAI, foi aprovada neste contexto, por pressões internacionais, como os da Corte Interamericana de Direitos Humanos que julgou procedente o caso Gomes Lund e outros, conhecido como “Guerrilha do Araguaia”.

Uma vez a LAI aprovada e vigorando, pela falta de um estatuto legal de proteção de dados pessoais, a CGU teve que construir uma doutrina dos dados sensíveis, definindo-os como aqueles relativos à intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, correlacionado ao Art. 31 da LAI, termo que não está definido em lei, senão de modo diverso na Lei de Cadastro Positivo, em seu artigo 3º, §3º, II, que se aproxima à definição da Diretiva Europeia 95/46/CE.

A exiguidade de tempo de implementação da LAI exigiu que durante a construção do e-SIC fosse adotada a motivação “Dados Pessoais” para referir-se à classificação de negativa total ou parcial do pedido de informação com base no Art. 31 da LAI, de definição imprecisa, já que a LAI se refere a “Informações Pessoais”.

A CGU tem julgado os recursos de pedido de informação que envolva a proteção da honra com a nítida preocupação em restringir a disseminação de informações que revelem juízos de valores negativos do titular do dado pessoal em aproximação com prescrito no texto da Lei portuguesa nº 65/93 de Acesso de Documentos da Administração.

Também, nota-se a preocupação para evitar-se a disseminação do nome dos recorrentes constantes nos pareceres da CGU, ao adotar-se num primeiro momento, o tarjamento dos nomes nos textos dos pareceres e num segundo, a abreviação dos nomes dos recorrentes. Cuidado que não foi seguido pelas decisões da CMRI divulgadas a partir do site da CGU.

Entretanto, eventual judicialização pelos órgãos recorridos contra os julgamentos da CGU ou da CMRI, tem exposto os nomes dos recorrentes nos sites de buscas, ainda que a relação contenciosa sejam apenas os órgãos governamentais,

pois os relatórios das decisões judiciais acabam por expor os recorrentes na internet.

Em vista do estudado, chega-se à conclusão, quanto à disseminação de dados pessoais pelo setor governamental, o melhor a fazer como prática, enquanto uma lei geral de proteção de dados pessoais não é aprovada, seria regular melhor o Art. 31 da LAI, para definirem-se os parâmetros de respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, pois o Decreto nº 7.724/2012 limitou-se a repetir o referido artigo. Em específico, como parâmetro para proteger a honra das pessoas, sugere-se a normatização do conceito de informações que revelem juízos de valores negativos do titular do dado pessoal. Também se sugere que seja legalizado o termo “dados pessoais sensíveis” adotado “ad hoc” pela CGU, que exprime aqueles relativos à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas.

Outra sugestão é, usando a experiência espanhola, estabelecer critérios de ponderação de divulgação dos dados pessoais, conciliando as recentes alterações que serão introduzidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, no sentido de que a administração não deve decidir em “base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão” e com as disposições da Lei nº 13.460/2017, sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, que entrarão brevemente em vigor³²².

A CMRI deveria avaliar a necessidade de expor o nome do recorrente na íntegra em suas decisões, quando a CGU o abrevia em seus pareceres.

A CGU deveria uniformizar a terminologia usada no e-SIC, como medida técnica, com as definidas em lei, notadamente do Decreto nº 7.724/2012, ao invés de usar o termo genérico “Dados pessoais”.

³²² Em especial, os incisos III e IV do Art. 6º e §7º do Art. 10. “Art. 6º São direitos básicos do usuário: (...) III - acesso e obtenção de informações relativas à sua pessoa constantes de registros ou bancos de dados, observado o disposto no inciso X do caput do art. 5º da Constituição Federal e na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011; IV - proteção de suas informações pessoais, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011; (...) Art. 10 § 7º A identificação do requerente é informação pessoal protegida com restrição de acesso nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011”.

Deve-se aguardar com ansiedade o resultado do julgamento pelo STF do RMS 35.243 / DF cujo mérito poderá delimitar a disponibilidade de informações governamentais sobre figuras públicas, de repercussão semelhante ao julgamento da ARE 652.777/SP, onde decidiu-se que a publicação dos salários individuais dos agentes públicos é constitucional.

Este trabalho desenvolveu um método de coleta e análise de dados para explorar as informações do e-SIC que poderá ser útil para pesquisas acadêmicas que queiram utilizar este sistema para desenvolver outros temas, apesar de terem sido detectados “falsos positivos” e “falsos negativos”, os resultados não foram comprometidos.

O trabalho, como obra jurídica, teve mais um caráter exploratório em relação ao tema, a proteção da honra *versus* a divulgação governamental de dados pessoais. Evidenciou-se que a LAI, pela falta de um estatuto legal de proteção de dados pessoais, mostrou-se ter lacunas na sua implementação, que foram preenchidas de forma bastante improvisada. Maiores estudos devem ser empreendidos para construir-se uma doutrina mais sólida enquanto um estatuto legal de proteção de dados pessoais não é aprovado, que deve considerar a realidade da existência da proteção da honra como direito fundamental e presente na Convenção Americana de Direitos Humanos, ao qual o Brasil é signatário, o que não ocorre no regime de proteção de dados pessoais europeu.

REFERÊNCIAS

AIETA, Vânia Siciliano. Marco civil da internet e o direito à intimidade. *In*: LEITE, George Salomão; Lemos, Ronaldo (Coords). *Marco civil da internet*. São Paulo: Atlas, 2014.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

AMARANTE, Aparecida I. *Responsabilidade civil por dano à honra*. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

ANDRADE, Norberto Gomes de. El olvido: el derecho a ser diferente... de uno mismo. Una reconsideración del derecho a ser olvidado. Privacidad en Internet y el derecho a ser olvidado/derecho al olvido. *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la UOC*, n. 13, p. 67-81, 2012. Disponível em <http://journals.uoc.edu/index.php/idp/article/view/n13-andrade_esp>. Acesso em 15 ago. 2016.

ARDIA, David S. Reputation in a networked world: revisiting the social foundations of defamation law. *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, Harvard, v. 45, n. 2, p. 261-328, summer 2010. Disponível em: <<http://harvardcrcl.org/wp-content/uploads/2009/06/261-328.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2017.

ARENDTH, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

BANISAR, D. National Right to Information Laws, Regulations and Initiatives 2017 Map. *ResearchGate.Net*, set. 2017. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/256010224_National_Right_to_Informati_on_Laws_Regulations_and_Initiatives_2017_Map>. Acesso em: 2 nov. 2017.

BANISAR, David. National Comprehensive Data Protection/Privacy Laws and Bills 2016. *SSRN*, 28 nov. 2016. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1951416>>. Acesso em: 22 maio 2017.

BAPTISTA, Julia. Justiça proíbe divulgação de filme polêmico de Xuxa. *Agência Estado*, 18 jun. 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,justica-proibe-divulgacao-de-filme-polemico-de-xuxa,568771>>. Acesso em 15 ago. 2016.

BARRETO, Patrícia Regina Corrêa. *Sociedade Auxiliadora da indústria nacional: o templo carioca de Palas Atena*. 385 f. Tese (Doutorado em História das Ciências e das Técnicas e Epistemologia), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. v. 2. São Paulo: Saraiva, 1989.

BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. São Paulo: Martins Fontes, 2002

BERCITO, Diogo. Doria fala sobre polêmica de vídeo e promete zelo na venda de dado pessoal. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15 fev. 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/02/1858971-doria-fala-sobre-polemica-de-video-e-promete-zelo-na-venda-de-dado-pessoal.shtml>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

BERTONI, Eduardo; ZELADA, Carlos J. Artículo 11: Protección de la honra y de la dignidad. In: STEINER, Christian; URIBE, Patricia (editores). *Convención americana sobre derechos humanos: comentario*. La Paz: Plural editores, 2014. Disponível em: <www.kas.de/wf/doc/kas_38682-1522-1-30.pdf?140922172843>. Acesso em 5 mar. 2017.

BESSA, Leonardo Roscoe. *O consumidor e os limites dos bancos de dados de proteção ao crédito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

BITTAR, Carlos Alberto. *Os direitos da personalidade*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BORNHOLDT, Rodrigo Meyer. *Liberdade de expressão e direito à honra: uma nova abordagem no direito brasileiro*. Joinville: Bildung, 2010.

BRANDEIS, Louis D. *Other People's Money and How the Bankers Use It*. New York: F. A. Stokes, 1914. 223 p. Disponível em: <<https://louisville.edu/law/library/special-collections/the-louis-d.-brandeis-collection/other-peoples-money-chapter-vi>>. Acessado em: 6 out. 2017.

BRASIL Imprensa Nacional. *A história da imprensa nacional*. Brasília, s.d. Disponível em: <<http://portal.impresnanacional.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/a-imprensa-nacional>>. Acesso em 15 jun. 2017.

BRASIL Presidência da República. *Mensagem nº 371, de 17 de agosto de 2012*. Brasília: Presidência da República, 17 ago. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Msg/VEP-371.htm>. Acesso em: 14 set. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Dossiê digitalizado. *Projeto de Lei nº 3.371, de 1965*. Câmara dos Deputados: Brasília, 12 nov. 2013. p. 12-18. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=212112>>. Acesso em 16 jun. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 219, de 2003*. Câmara dos Deputados: Brasília, 26 fev. 2003. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105237>>. Acesso em 19 maio 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 5.228, de 2008*. Brasília, 15 maio 2008. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=434566>>. Acesso em 19 maio 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 1, de 1964 (C.N). *Diário do Congresso Nacional*. Brasília, Ano XIX, n. 97, 2 jun. 1964. Seção II, p. 1423-1429. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datDiario=02/06/1964&tipDiario=1>>. Acesso em 16 jun. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 3.371, de 1965. *Diário do Congresso Nacional*. Brasília, Ano XX, n. 178, 26 nov. 1965. Seção I, p. 10124. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datDiario=02/06/1964&tipDiario=1>>. Acesso em 16 jun. 2017.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). 4.1. Como marcar o campo “Tipo de resposta”? In: *Guia de procedimentos para atendimento à Lei de Acesso à Informação e utilização do e-SIC*. Brasília, 15. jun. 2017. Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/lai-para-sic/sic-apoio-orientacoes/guias-e-orientacoes/guia-de-procedimentos-para-atendimento-a-lei-de-aceso-a-informacao-e-utilizacao-do-e-SIC>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). *Aplicação da Lei de Acesso à Informação em recursos à CGU*. Brasília: CGU, ago. 2015. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao-da-lai-em-recursos-a-cgu.pdf>>. Acesso em: 21 dez. 2015.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). *Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública*. 2 ed. Brasília: CGU, 2016. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao_lai_2edicao.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2017.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). *e-SIC: Manual do Cidadão*. Brasília: CGU, 06. jul. 2016. p. 25-27. Disponível em: <<https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/MANUAL%20e-SIC%20-%20GUIA%20DO%20CIDADAO.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). *Portal da Transparência ganha três novas formas de consulta*. Brasília, 9 dez. 2009. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2009/12/portal-da-transparencia-ganha-tres-novas-formas-de-consulta>>. Acesso em: 14 set. 2017.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. *Sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)*. Brasília: ENAP, 2013. p. 6. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1071>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). *Relatório Estatístico de Recursos à CGU Interpostos por E-mail*. Brasília, 15. ago. 2017. Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/relatorios_recursos_email.html>. Acesso em: 14 set. 2017.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). *Relatório Estatístico de Recursos à CMRI Interpostos por E-mail*. Brasília, 15. ago. 2017. Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/relatorios_recursos_cmri_email.html>. Acesso em: 14 set. 2017.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Portaria de 27 de agosto de 1992. *Diário Oficial da União*, Brasília, Ano CXXVI, n. 204, 28 ago. 1992. Seção I, p. 11795-11796. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=28/08/1992&jornal=1&pagina=11&totalArquivos=152>>. Acesso em 16 jun. 2017.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Portarias nº 593 e 594, de 12 de outubro de 1989. *Diário Oficial da União*, Brasília, Ano CXXVI, n. 204, 25 out. 1988. Seção I, p. 20702.

BRASIL. Ministério Público Federal. *MPF identifica irregularidades no Programa Bolsa Família e comunica governo*. Brasília, 30 maio 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-identifica-irregularidades-no-programa-bolsa-familia-e-comunica-senarc>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. *Primeira Seção nega acesso a relatório de viagens do ex-governador Sérgio Cabral*. Brasília, 01 jun. 2017. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/Not%C3%ADcias/Primeira-Se%C3%A7%C3%A3o-nega-acesso-a-relat%C3%B3rio-de-viagens-do-ex%E2%80%93governador-S%C3%A9rgio-Cabral>. Acesso em: 20 set. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Pleno: divulgação de vencimentos de servidores é legítima*. 2:06:35. Brasília:STF, 23 abr. 2015. 1:10:40 a 1:37:00. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=1d7D5sM8KqQ>>. Acesso em: 14 jun. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Ação conjunta do TCU, PF e CGU combate desvios de recursos na UFPR*. Brasília, 15 fev. 2017. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/acao-conjunta-do-tcu-pf-e-cgu-combate-desvios-de-recursos-na-ufpr.htm>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. *Empregado público não consegue indenização por divulgação nominal de salário*. Brasília, 3 maio 2013. Disponível em: <http://www.tst.jus.br/noticias/-/asset_publisher/89Dk/content/empregado-publico-nao-consegue-indenizacao-por-divulgacao-nominal-de-salario>. Acesso em: 20 set. 2015.

CAPELO DE SOUSA, Rabindranath. V. A. *O direito geral da personalidade*. Reimpressão. Coimbra: Coimbra, 2011.

CASTELLS, Manuel. *A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. Parecer: processo administrativo - requisição pelo poder legislativo - sigilo sobre atos administrativos separação e independência dos poderes. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 17, p. 404-408, 1949. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/978>>. Acesso em: 9 ago. 2017.

CIFUENTES, Santos. *Derechos personalísimos*. 3a. ed. actualizada y ampliada. Buenos Aires: Astrea, 2008.

CIFUENTES, Santos. La responsabilidad frente al derecho personalíssimo de los datos personales. *Lecciones y ensayos*, v. 72/73/74, p. 111-118, 1998/1999. Disponível em: <<http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/72-73-74/la-responsabilidad-frente-al-derecho-personalissimo-de-los-datos-personales.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2017.

CLAWSON, Trevor. This startup is applying customers' online reputation to real estate and insurance deals. *Forbes*. 13 maio 2016. Disponível em: <<http://www.forbes.com/sites/trevorclawson/2016/05/13/trust-but-verify-will-big-insurance-takes-its-cue-from-the-sharing-economy>>. Acesso em: 6 set. 2016.

COMISSÃO EUROPEIA. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (Regulamento Geral sobre a proteção de dados). COM(2012) 11 final. 25 jan. 2012. Disponível em <http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/review2012/com_2012_11_pt.pdf >. Acesso em 15 ago. 2016.

COMISSÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016. Relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados). Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:119:FULL&from=PT>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil: Sentença de 24 de novembro de 2010*. San Jose, 24 nov. 2010. Disponível em: <www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf>. Acesso em 19 maio 2017.

COSTA JÚNIOR, Paulo José. *O direito de estar só: a tutela penal do direito à intimidade*. 3. ed. São Paulo: Siciliano, 2004.

CRETELLA JR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. v. 1. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

CUNHA FILHO, Marcio Camargo.; XAVIER, Vítor César Silva. *Lei de acesso à informação: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. O habeas data no sistema jurídico brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 97, p. 239-253, 2002.

DE CUPIS, Adriano. *Os direitos de personalidade*. Campinas: Romana, 2004.

DENYER, Simon. China’s plan to organize its society relies on ‘big data’ to rate everyone. *The Washington Post*, Washington, 22 out. 2016. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/chinas-plan-to-organize-its-whole-society-around-big-data-a-rating-for-everyone/2016/10/20/1cd0dd9c-9516-11e6-ae9d-0030ac1899cd_story.html?utm_term=.4bf4aae69c2f>. Acesso em: 18 jan. 2018.

DOMINGOS, Roney. Prefeitura de SP publica salário de servidores na internet. *G1*, São Paulo, 16 set. 2009. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/0,,MUL1196508-5605,00-PREFEITURA+DE+SP+PUBLICA+SALARIO+DE+SERVIDORES+NA+INTERNET.html>>. Acesso em: 20 set. 2015.

DONEDA, Danilo. *Da privacidade à proteção de dados pessoais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

DONEDA, Danilo. *Privacy and data protection in the Marco Civil in Latin America*. Disponível em: <<http://www.privacylatam.com/?p=239>>. Acesso em 20 ago. 2016.

DOTTI, René Ariel. O direito ao esquecimento e a proteção do habeas data. *In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (coord.). Habeas Data*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

DOTTI, René Ariel. *Proteção da vida privada e liberdade de informação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.

ECO, Umberto. A paso de cangrejo: artículos, reflexiones y decepciones, 2000-2006. Madri: Debate, 2006.

ESPANHA. Instituto Nacional de Administración Pública. Estudio comparado sobre normativa internacional em materia de derecho de acceso a la información pública. Madri: INAP, 2006.

ESTADOS UNIDOS. Committee on Government Reform. A citizen's guide on using the Freedom of Information Act and the Privacy Act of 1974 to request government records: first report. Washington: GPO, 2003. p. 3. Disponível em: <<https://catalog.hathitrust.org/Record/003853747>>. Acesso em: 28 set. 2017.

ESTADOS UNIDOS. Department of Health, Education & Welfare. *Records computers and rights of citizens: report of the Secretary's Advisory Committee on Automated Personal Data Systems*. Washington: DHEW, jul. 1973. Disponível em: <<https://www.justice.gov/opcl/docs/rec-com-rights.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2017.

ESTADOS UNIDOS. Department of Health, Education & Welfare. *Transcript of Proceedings: Secretary's Advisory Committee on Automated Personal Data Systems*. Washington: ACE, 17 abr. 1972. Disponível em: <https://www.law.berkeley.edu/files/HEW/HEW_transcript_04171972_Redacted.pdf>. Acesso em: 28 set. 2017.

FARMER, Randy. Web Reputation Systems and the Real World. *In: MASUM, Hassan; TOVEY, Mark; NEWMARK, Craig. The reputation society: how online opinions are reshaping the offline world*. Kindle ed. Cambridge: MIT, 2011.

FERNANDES, Milton. *Proteção civil da intimidade*. São Paulo: Saraiva, 1977.

FERRAZ, Sergio; DALLARI, Adilson de Abreu. *Processo administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. v. 1. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

FLEISCHER, Peter. *Foggy thinking about right to oblivion*. 9 mar. 2011. Disponível em <http://peterfleischer.blogspot.com.br/2011/03/foggy-thinking-about-right-to-oblivion.html>. Acesso em 1 ago. 2016.

FRANÇA. Court de Cassation. *Marlene Dietrich v. Société France-Dimanche (Cour d'Appel de Paris D. 1955, 295)*. Paris, 16 mars 1955. Disponível em: <https://law.utexas.edu/transnational/foreign-law-translations/french/case.php?id=1254>. Acesso em: 1 ago. 2016.

FUSTER, Gloria González. *The Emergence of Personal Data Protection as a Fundamental Right of the EU*. Heidelberg: Springer, 2014.

GALENTE, Rodrigo. Afinal, o que é gamificação? *Administradores.com*. 31 jul. 2014. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/artigos/tecnologia/afinal-o-que-e-gamificacao/79433/>. Acessado em: 30 set. 2016.

GONÇALVES, José Renato. *Acesso à informação das entidades públicas*. Coimbra: Almedina, 2002.

GREENLEAF, Graham. Global data privacy laws 2017: 120 national data privacy laws, including Indonesia and Turkey. *Privacy Laws & Business International Report*, Middlesex, v. 145, p.10-25, fev. 2017, Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2992986>. Acesso em: 15 jul. 2017.

GUIMARÃES, Lúcia Maria Pascoal. Debaixo da imediata proteção de Sua Majestade Imperial: o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (1838-1889). *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, Rio de Janeiro, v. 388, p. 459-613, jul./set. 1995. Disponível em: <https://ihgb.org.br/publicacoes/revista-ihgb/itemlist/filter.html?searchword285=388&moduleId=150&ItemId=174>. Acesso em: 15 jun.2017.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. São Paulo: Unesp, 2014.

Haidar, Rodrigo. TSE mantém nulo convênio e dá prazo para Serasa. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 13 ago. 2013. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2013-ago-13/tse-mantem-nulo-convenio-serasa-prazo-defesa-empresa>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

HAN, Byung-Chul. *La sociedad de la transparencia*. Barcelona: Herder, 2013.

HAN, Byung-Chul. *La sociedad del cansacio*. Barcelona: Herder, 2012.

HAN, Byung-Chul. *Psicopolítica: neoliberalismo y nuevas técnicas de poder*. Barcelona: Herder, 2014.

HANDKE, P. *Am felsfenster morgens (und andere Ortszeiten 1982-1987)*. Munique: DTV, 2000. p. 336.

INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN PARA LA JUSTICIA. *Internet y Sistema Judicial en América Latina*. Heredia, 8/9 jul. 2003. Disponível em: <<http://www.iijusticia.edu.ar/heredia/>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

INSTITUTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO BRASILEIRO. Ata da sessão de 16 de fevereiro de 1850. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, Rio de Janeiro, t. XIII, p. 414-415, 1850. Disponível em: <<https://ihgb.org.br/publicacoes/revista-ihgb/itemlist/filter.html?ftitle=TOMO+xiii&moduleId=218&Itemid=174>>. Acesso em: 15 jun.2017.

INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. *The Open Budget Index*. 2015. Disponível em: <<http://survey.internationalbudget.org/#rankings>>. Acesso em: 22 maio 2017.

JARDIM, Lauro. Xuxa versus Google. *Veja.com*. 9 out. 2010. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/radar-on-line/brasil/xuxa-versus-google/>>. Acesso em 15 ago. 2016.

JESUS, Damásio E. *Direito Penal parte especial*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. v. 2.

JORDÃO, Fabio. *DOX, a nova brincadeira maligna dos hackers*. Curitiba, 31 out. 2011. Disponível em: <<https://www.tecmundo.com.br/ataque-hacker/14850-dox-a-nova-brincadeira-maligna-dos-hackers.htm>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

KANT, Immanuel. *Perpetual Peace: Further discussion of natural right and the plan for peace* (1795). Austin: Constitution Society, 2017. Disponível em: <<http://www.constitution.org/kant/append2.htm>>. Acessado em: 10 out 2017.

LAFER, Celso. Diplomacia e transparência: o arquivo do Itamarati. *Revista Acervo*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 35-43, jul./dez. 1989. Disponível em: <<http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/issue/view/27>>. Acesso em: 4 jun.2017.

LAMBLE, Stephen. Freedom of information, a finnish clergyman's gift to democracy. *Freedom of Information Review*, v. 97, p. 2-7, 2002. Disponível em: <<http://www.austlii.edu.au/au/journals/FoIRw/2002/2.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2007.

LIMA, Herotides da Silva. *Código de processo civil brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1940.

LIMBERGER, Têmis. O direito à intimidade na era da informática: a necessidade de proteção dos dados pessoais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

LINDENMAYER, Marcos Gerhardt.; CACHAPUZ, Maria Cláudia; DONEDA, Danilo. Proteção de Dados Pessoais na Era da Informação. *In: BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). 5 anos de vigência da Lei de Acesso à Informação*. 9:26:49. Brasília: CGU, 11. maio 2017. 7:21:00. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=HHCU0wO5810>>. Acesso em: 4 jun. 2017.

LUCHETE, Felipe. Cobrar direito ao esquecimento pode provocar efeito inverso. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 6 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-ago-06/cobrar-direito-esquecimento-provocar-efeito-inverso>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

LYSKEY, Orla. Control Over Personal Data in a Digital Age: Google Spain v AEPD and Mario Costeja Gonzalez. *The Modern Law Review*, v. 78, n. 3, p. 522-534, 2015.

MAASS, Hans-Heinrich. *Information und geheimnis in zivilrecht*. Stuttgart: Ferdinand Enke, 1970.

MADISON, James. The writings of James Madison, comprising his public papers and his private correspondence, including numerous letters and documents now for the first time printed. Edited by Gaillard Hunt. New York: G. P. Putnam's Sons, 1910. v. 9, p. 103. Disponível em: <[https://books.google.com.br/books?id=HBwGBAAAQBAJ&dq=The+Writings+of+James+Madison+vol.+9+\(1910\),&hl=pt-BR&source=gbs_navlinks_s](https://books.google.com.br/books?id=HBwGBAAAQBAJ&dq=The+Writings+of+James+Madison+vol.+9+(1910),&hl=pt-BR&source=gbs_navlinks_s)>. Acessado em: 10 out 2017.

MADRID CONESA, Fulgencio. *Derecho a la intimidad, informática y estado de derecho*. Valencia: Universidad de Valencia, 1984.

MALEVAL, Isadora Tavares. Entre a “arca do sigilo” e o “tribunal da posteridade”: o (não) lugar do presente nas produções do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. 348 f. Tese (Doutorado em História) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

MAÑAS, José Luis Piñar. Transparencia y protección de datos: una referencia a la ley 19/2013, de 9 de diciembre de 2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. In: MAÑAS, José Luis Piñar. *Transparência, acceso a la información y protección de datos*. Madri: Reus, 2014.

MANZINI, Vincenzo. Trattato di diritto penale italiano. 9. ed. Torino: Torinese, 1951. v.8. *apud* AMARANTE, Aparecida I. *Responsabilidade civil por dano à honra*. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

MARTIN JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 2004.

MASUDA, Yoneda. *A sociedade da informação como sociedade pós-industrial*. Rio de Janeiro: Rio, 1982.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELO E SILVA, Philipe Benoni. Fishing expedition: a pesca predatória por provas por parte dos órgãos de investigação. *Jota*, Brasília, 21 jan. 2017. Disponível em: <<https://jota.info/artigos/fishing-expedition-21012017>>. Acesso em: 8 jun. 2017.

MENDEL, Toby. *Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado*. 2. ed. Brasília: Unesco, 2009. Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf/view>>. Acesso em: 5 out. 2015.

MICHAELIS. *Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa*. São Paulo: Melhoramentos, 2016. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/honra/>>. Acesso em 22 fev. 2016.

MILLER, Arthur R. *The assault on privacy: computers, data banks and dossiers*. Ann Arbor: Michigan, 1971.

MONREAL. Eduardo Novoa. *Derecho a la vida privada y libertad de información: un conflicto de derechos*. México: Siglo Veintiuno, 1981.

NISSENBAUM, Helen. Privacy as contextual integrity. *Washington Law Review*, v. 79, n. 1, fev. 2004. p. 119-158. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1773.1/61>>. Acesso em: 19 fev. 2016.

NORDIC CONFERENCE ON THE RIGHT TO PRIVACY. The right to privacy: conclusions. In: STRÖMHOLM, Stig. *Right of privacy and rights of the personality: a comparative survey*. Estocolmo: Norstedt, 1967.

NORONHA, E. Magalhães. *Direito Penal*. 26 ed. São Paulo: Saraiva, 1996. v. 2.

NOSEDIVE. *Black Mirror 3rd Serie Episode 1*. Direção: Joe Wright. Produção: Laurie Borg. Intérpretes: Bryce Dallas Howard; Alice Eve; Cherry Jones e outros. Roteiro: Michael Schur e Rashida Jones. [S.l.]: House of Tomorrow, 2016. Video streaming (63 min), widescreen, color. Distribuição: Netflix.

OBSERVATÓRIO IBERO-AMERICANO DE PROTEÇÃO DE DADOS. *Declaración de Ciudad de Panamá*. Disponível em: <<http://oiprodat.com/declaracion-de-ciudad-de-panama/>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

OBSERVATÓRIO IBERO-AMERICANO DE PROTEÇÃO DE DADOS. *Estado del Arte*. s.l., s.d. Disponível em: <<http://oiprodat.com/la-idea/el-concepto/estado-del-arte/>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

OLIVAS, Jose Javier; SCROLLINI, Fabrizio. Spain's new transparency law could become the first step into a real process of institutional regeneration. *EUROPP Blog*, Londres, 15 jun. 2013. Disponível em: <<http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2013/06/15/spain-freedom-of-information/>>. Acesso em 18 jan. 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Informe sobre la implementación de las disposiciones de la Convención seleccionadas para ser analizadas en el marco de la Primera Ronda (SG/MESICIC/doc.168/05 rev. 4). Washington: OEA, 31 mar. 2006. p. 38. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_inf_bra.doc>. Acesso em: 25 jul 2017.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Primeira Conferência dos Estados Partes da Convenção Interamericana contra a Corrupção*: Documento de Buenos Aires sobre o Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção. Buenos Aires: OEA, 2-4 maio 2001. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/doc_buenos_aires_pt.pdf>. Acesso em: 25 jul 2017.

ORSINI, Elizabeth. O vídeo polêmico de Xuxa. *Jornal do Brasil*, 21 ago. 1990. Disponível em: <<http://www.tv-pesquisa.com.puc-rio.br/mostraregistro.asp?CodRegistro=13176&PageNo=4>>. Acesso em 15 ago. 2016.

ORWELL, George. 1984. São Paulo: Nacional, 1984.

PAES, Eneida Bastos. O direito de Saber: o acesso à informação governamental no Brasil a partir da Constituição de 1988 até a publicação da Lei nº 12.527, de 2011. 226 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2011.

PEREIRA, Marcelo Cardoso. *Direito à intimidade na internet*. Curitiba: Juruá, 2004.

POWLES, Julia. The case that won't be forgotten. *Loyola University Chicago Law Journal*, v. 47, n. 2, p. 584-615, 2015. Disponível em <<http://luc.edu/media/lucedu/law/students/publications/lj/pdfs/vol47/issue2/Powles.pdf>>. Acesso em 15 ago. 2016.

PROSSER, William. L. Privacy. *California Law Review*. v. 48, n. 3, ago. 1960. p. 383-423. Disponível em: <<https://scholarship.law.berkeley.edu/californialawreview/vol48/iss3/1/>>. Acesso em: 3 out. 2017.

REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. *Diccionario de la lengua española*. ed. 23. Madri: RAE, 2015. Disponível em: <<http://dle.rae.es/index.html>>. Acesso em: 22 fev. 2016.

REDAÇÃO BONDE. *TST condena Porto de Paranaguá por divulgar salários*. Londrina, 29 jun. 2011. Disponível em: <http://www.bonde.com.br/?id_bonde=1-3--1071-20110629&tit=tst+condena+porto+de+paranagua+por+divulgar+salarios>. Acesso em: 20 set. 2015.

REDING, Viviane. *The EU Data Protection Reform 2012: Making Europe the Standard Setter for Modern Data Protection Rules in the Digital Age*. Bruxelas, 22 jan. 2012. Disponível em: <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/26&format=PDF>>. Acesso em 15 ago. 2016.

RODOTÁ, Stefano. *A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

RODRIGUES, Amaury de Matos. *A controvérsia sobre a divulgação da remuneração dos servidores públicos: uma análise à luz da privacidade como integridade contextual*. 2014. 211 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2014. f. 150-158.

RODRIGUES, José Honório. *A pesquisa histórica no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Nacional, 1978. p. 133. Disponível em: <<http://www.brasiliana.com.br/obras/a-pesquisa-historica-no-brasil/pagina/133/texto>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

ROSA, Antonilde. *O ideal de ego a que Erika Takimoto aspira*. Florianópolis, 4 maio 2017. Disponível em: <<http://catarinas.info/colunas/o-ideal-de-ego-a-que-elika-takimoto-aspira>>. Acesso em: 15 jun 2017.

ROSEN, Jeffrey. The Right to be Forgotten. *Stanford Law Review Online*, n. 64, p. 88-92, fev. 2012. Disponível em: <<http://stanfordlawreview.org/online/privacy-paradox/right-to-be-forgotten>>. Acesso em 15 ago. 2016.

ROVER, Tadeu. Acordos com Serasa são frequentemente contestados. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 8 ago. 2013. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2013-ago-08/acordos-tribunais-serasa-sao-frequentemente-contestados-justica>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

RUIZ MIGUEL, Carlos. En torno a la protección de los datos personales automatizados. *Revista de Estudios Políticos*, n. 84, abr./jun. 1994. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27266.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Art. 5º, X. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

SAMPAIO, José Adércio Leite. *Direito à intimidade e à vida privada*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang. A dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais: na Constituição Federal de 1988. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. Do caso Lebach ao caso Google vs. Agencia Española de Protección de Datos. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 5 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-jun-05/direitos-fundamentais-lebach-google-vs-agencia-espanhola-protecao-dados-mario-gonzalez>>. Acesso em: 4 set 2016.

SCHREIBER, Anderson. *Direitos da personalidade*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

SEIDEL, Ulrich. *Datenbanken und persönlichkeitsrecht unter besonderer berücksichtigung der amerikanischen computer privacy*. Köln: Otto Schmidt, 1972.

SOLOVE, Daniel. *The future of reputation: gossip, rumor, and privacy on the internet*. New Haven: Yale, 2007.

SOUZA, Carlos Affonso Pereira de. Contornos atuais do direito à imagem. *Revista Forense*, n. 367, p. 45-68, maio-jun/2003.

SOUZA, Carlos Affonso Pereira de. Responsabilidade civil dos provedores de acesso e de aplicações de internet: evolução jurisprudencial e os impactos da lei nº 12.695/2014 (Marco civil da internet). *In*: LEITE, George Salomão; Lemos, Ronaldo (Coords). *Marco civil da internet*. São Paulo: Atlas, 2014.

SPIELMANN, Dean; CARILOU, Leto. The right to protection of reputation under the European Convention on Human Rights. *In*: _____; TSIRLI, Marialena; VOYATZIS, Panayotis. *La Convention européenne des droits de l'homme, un instrument vivant: mélanges en l'honneur de Christos L. Rozakis*. Bruxelas: Bruylant, 2011. Disponível em: <http://www.academia.edu/8897653/The_right_to_Protection_of_Reputation_under_the_European_Convention_on_Human_Rights>. Acesso em: 19 jan. 2018.

STRAHILEVITZ, Lior. Reputation Nation: law in an era of ubiquitous personal information. *Northwestern University Law Review*, Chicago, v. 102, p. 4-10, out. 2008. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1028875>>. Acesso em: 28 maio 2017.

STRÖMHOLM, Stig. Right of privacy and rights of the personality: a comparative survey. Estocolmo: Norstedt, 1967.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Acórdão de de 14 de maio de 1937. *apud* OLIVEIRA, A. Gonçalves de. Certidão: interesse e motivação do pedido. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 15, p. 257-262, 1949. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/975>>. Acesso em: 9 ago. 2017.

TAKIMOTO, Elika. *Até um dia, Facebook*. Rio de Janeiro, 3 maio 2017. Disponível em: <<https://elikatakimoto.com/2017/05/03/ate-um-dia-facebook/>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

TAKIMOTO, Elika. *Contando sobre as Cotas...* Rio de Janeiro, 30 abr. 2016. Disponível em: <<https://elikatakimoto.com/2016/04/30/contando-sobre-as-cotas/>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

TEPEDINO, Gustavo. A tutela da personalidade no ordenamento jurídico. *In*: TEPEDINO, Gustavo. *Temas de direito civil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

TERWANGNE, Cécile de. Privacidade em Internet y el derecho a ser olvidado/derecho al olvido. *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la UOC*, n. 13, p. 55, 2012. Disponível em http://idp.uoc.edu/index.php/idp/article/view/n13-terwangne_esp/n13-%20terwangne_esp>. Acesso em 15 ago. 2016.

THE RIGHT TO INFORMATION RATING. *Country Data*. 2017. Disponível em: <<http://www.rti-rating.org/country-data/>>. Acesso em: 22 maio 2017.

UNIÃO EUROPEIA. Article 29 Data Protection Working Party. Guidelines on the implementation of the Court of Justice of the European Union judgment on “Google Spain and Inc v. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) and Mario Costeja González” c-131/12. Bruxelas, 2014. Disponível em <http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp225_en.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2014.

UNIÃO EUROPEIA. *Carta dos direitos fundamentais da União Europeia*. (2000/C 364/01). Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf>. Acesso em 15 ago. 2016.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça (Grande Secção). Processo 131/12. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção)*, 13 de maio de 2014. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=152065&doclang=PT>>. Acesso em: 1 ago. 2016.

VELU, Jacques. The European Convention on Human Rights and the right to respect for private file, the home and communications. In: ROBERTSON, A. H. (editor). *Privacy and human rights: reports and communications presented at the third international colloquy about the European Convention on Human Rights, organized by the Belgian universities and the Concil of Europe, with the support of the Belgian government*. Manchester: University Press, 1973.

VENANCIO, Renato Pinto. Uma trajetória interrompida: o arquivo nacional na legislação republicana, 1889-1937. *Revista Acervo*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 59-76, jul./dez. 2013. Disponível em: <<http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/514>>. Acesso em: 15 jun.2017.

VIEIRA, Tatiana Malta. O direito à privacidade na sociedade da informação: efetividade desse direito fundamental diante dos avanços da tecnologia da informação. Dissertação (Mestrado em Direito, Estado e Sociedade) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

VOLOKH, Eugene. Freedom of speech and information privacy: the troubling implications of a right to stop others from speaking about you. *Stanford Law Review*, n. 52, p. 1049, 2000.

VOLOKH, Eugene. Freedom of speech and information privacy: the troubling implications of a right to stop others from speaking about you. *Stanford Law Review*, n. 52, p. 1049, 2000.

WARREN, Samuel D.; BRANDEIS, Louis D. The Right to Privacy. *Harvard Law Review*. v. 4, n. 5, 1890, p. 193-220. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1321160>>. Acesso em: 1 mar. 2010.

WEINGARTNER NETO, Jayme. Honra, privacidade e liberdade de imprensa: uma pauta de justificação penal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

ZANON, João Carlos. *Direito a proteção dos dados pessoais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

ZITTRAIN, Jonathan L. *The Future of the internet and how to stop it*. New Haven: Yale, 2008.

APÊNDICE A – A HONRA E A REPUTAÇÃO COMO DIREITOS HUMANOS: CONSTRUÇÕES RETROALIMENTADAS ENTRE A DECLARAÇÃO UNIVERSAL DE DIREITOS DO HOMEM E A DECLARAÇÃO AMERICANA DOS DIREITOS E DEVERES HUMANOS

Diante dos horrores da Segunda Guerra Mundial, foram crescentes os movimentos para que se codificasse um instrumento jurídico universal para a proteção de direitos humanos. Em 1941, o Presidente norte-americano Roosevelt mencionou a proteção das quatro liberdades essenciais que deveriam ser promovidas no pós-guerra: liberdade de discurso e expressão, liberdade religiosa, liberdade de ação e liberdade de não temer¹. Anteriormente, houve uma tentativa do *Institute de Droit International*, que aprovou em 1929, uma Declaração Internacional dos Direitos do Homem. Em seus seis artigos, baseados em grande parte na emenda 14 da Constituição norte-americana e na Declaração Universal do Homem e do Cidadão, produzida pela Revolução Francesa de 1789², não faziam menção explícita à proteção da honra ou da reputação como direitos humanos. Este documento e assim como várias constituições correntes à época³, foram insumos para a produção do documento “Declaração de Direitos Humanos Essenciais”, após dezoito meses de trabalhos efetuados por um comitê de vinte e quatro especialistas e lançado pelo Instituto Americano de Direito (ALI) em fevereiro de 1943⁴. Entre seus 18 artigos, encontramos o seguinte dispositivo:

Article 6. FREEDOM FROM WRONGFUL INTERFERENCE -
Freedom from unreasonable interference with his person, home,

¹ FINCH, George. A. The international rights of man. *The American Journal of International Law*, v. 35, n. 4, p. 662-665, out. 1941. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2192570>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

² INSTITUTE DE DROIT INTERNATIONAL. *Déclaration des droits internationaux de l'homme*. Nova Iorque, 1929. Disponível em: <http://www.justitiaetpace.org/idiF/resolutionsF/1929_nyork_03_fr.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2017.

³ Esses documentos fazem parte do acervo do Instituto Americano de Direito (*American Institute of Law – ALI*). AMERICAN LAW INSTITUTE. *Statement of Essential Human Rights Archive*. 1942. Disponível em <<http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.ali/hrbor605211&div=1&src=home>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

⁴ LEWIS, William Draper. The statement of essential human rights by representatives of the principal cultures of the world. *Proceedings of the American Philosophical Society*, v. 89, n. 3, p. 489-494, 11 out. 1945. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/985429>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

reputation, privacy, activities, and property is the right of everyone. The state has a duty to protect this freedom⁵.

O comentário do artigo afirma que estes direitos estavam presentes em constituições recentes ou correntes de quarenta e nove países⁶. Entre os documentos disponíveis no acervo do Instituto Americano de Direito, encontra-se uma compilação dos dispositivos constitucionais que embasaram este artigo⁷. O único que fazia referência a reputação explicitamente era a Constituição portuguesa de 1933: “Artigo 8º – Constituem direitos e garantias individuais dos cidadãos portugueses: (...) 2º – O direito ao bom nome e *reputação* (...)”. De forma indireta, fazendo referência à honra, havia o artigo 9º da Constituição iraniana de 1907⁸ e o artigo 71 da Constituição turca de 1924⁹.

Entre fevereiro e março de 1945, ocorreu a Conferência Interamericana sobre problemas da guerra e da paz no México, onde foi emitida a resolução XL¹⁰, que encomendou a redação ao Comitê Jurídico Interamericano de um anteprojeto de Declaração dos Direitos e Deveres Internacionais do Homem. Este anteprojeto foi

⁵ Tradução livre do autor: “Artigo 6. LIBERDADE DE NÃO HAVER INTERFERÊNCIAS INDEVIDAS. Liberdade de não haver interferências irrazoáveis com sua pessoa, casa, *reputação*, privacidade, atividades e propriedade é direito de cada um. O estado tem o dever de proteger esta liberdade.”

⁶ AMERICAN LAW INSTITUTE. *Statement of essential human rights*. New York: Americans United for World Organization. 194?. Disponível em: <<https://archive.org/details/statementofessen00amer>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

⁷ AMERICAN LAW INSTITUTE. Statement of Essential Human Rights Archive. *English translations of miscellaneous foreign constitutions*. s.d. Disponível em <<http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.ali/hrbor605354&div=1&src=home>>. Acesso em: 05 mar. 2017.

⁸ IRÃ. Constituição de 1907: “Art. 9º The life, property, domicile, and *honour* of every individual is secured and guaranteed from every kind of injury. No one can be disturbed except by order of, and in the manner defined by, the laws of the land”. Tradução livre do autor: “Art. 9º A vida, a propriedade, o domicílio e a *honra* de cada indivíduo são asseguradas e garantidas de qualquer tipo de injúria. Ninguém pode ser perturbado exceto por ordem da lei pátria, e na forma por ela definida”.

⁹ TURQUIA. Constituição de 1924: “Art. 71: ... the *honor* and the home of each and all are inviolable”. Tradução livre do autor: “Art. 71: ... a *honra* e o lar de cada um e de todos são invioláveis”.

¹⁰ CONFERENCIAS INTERNACIONALES AMERICANAS. *Segundo suplemento (1945-1954)*. ed. facsimile (1956) Cidade do México: Secretaria de Relaciones Exteriores. 1990. p.52. Disponível em: <http://biblio2.colmex.mx/coinam/coinam_2_suplemento_1945_1954/base2.htm>. Acesso em: 2 mar.2017.

finalizado em 31 de dezembro de 1945, sem fazer menções à proteção da honra ou da reputação entre seus 21 artigos¹¹.

Este texto foi submetido pela delegação do Chile para subsidiar o processo de elaboração da Declaração Universal dos Direitos do Homem que estava em andamento no âmbito da recém-formada Organização das Nações Unidas¹². A Delegação do Panamá também contribuiu no processo, submetendo o texto da Declaração de Direitos Humanos Essenciais da ALI¹³, muito por influência do Sr. Ricardo J. Alfaro¹⁴, integrante da delegação panamenha e que também foi membro do comitê que produziu esta declaração. Houve contribuições da delegação de Cuba que submeteu uma proposta¹⁵, que parece ter se inspirado tanto no texto da ALI como da Declaração de Filadélfia da Organização Internacional do Trabalho (1944)¹⁶, onde se

-
- ¹¹ Nos comentários ao artigo 3º, sobre a liberdade de discurso e expressão, há o reconhecimento de que a liberdade de expressão não é absoluta, podendo ser limitada *a posteriori*, em respeito aos direitos dos outros desfrutarem de sua *reputação* pessoal e paz. INTER-AMERICAN JURIDICAL COMMITTEE. *Draft declaration of the international rights and duties of man and accompanying report*. Formulated by the Inter-American juridical committee in accordance with resolutions IX and XL of the Inter-American conference on problems of war and peace held at Mexico City, February 21-March 8, 1945. Washington: Pan American Union, 1946. p.28. Disponível em: <<https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.35112102430362;view=1up;seq=67>>. Acesso em: 2. mar. 2017.
- ¹² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Draft declaration of the international rights and duties of man. formulated by the Inter-american Juridical Committee*. Document E/CN.4/2. Nova York: Economic and Social Council, 8 jan. 1947. 11 p. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/CN.4/2>. Acesso em: 2 mar. 2017.
- ¹³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Statement of essential human rights presented by the delegation of Panama*. Document E/HR/3. Nova York: Economic and Social Council, 26 abr. 1946. 16 p. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/HR/3>. Acesso em: 2 mar. 2017.
- ¹⁴ Ricardo J. Alfaro (1882-1971) teve uma carreira diplomática e foi Presidente da República entre os anos de 1931-32, tendo grande participação na elaboração com o jurista panamenho José D. Moscote, do anteprojeto da Constituição panamenha de 1946. Sobre o papel deste jurista na elaboração da Declaração Universal dos Direitos do Homem, veja GASTEAZORO, Carlos Manuel. *El pensamiento de Ricardo J. Alfaro: Estudio introductorio y antología*. Panama: Presidencia de la Republica, 1981. 413 p. Disponível em: <<http://bdigital.binal.ac.pa/rdd/historicoview.php?ID=27>>. Acesso em: 2 mar. 2017.
- ¹⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Commission of human rights. *Draft declaration on human rights and letter of transmittal. Cuban Legation*. Great Britain. Document E/HR/1. Nova York: Economic and Social Council, 22 abr. 1946. 16 p. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/HR/1>. Acesso em: 2 mar. 2017.
- ¹⁶ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organisation*. Filadélfia, 1944. Disponível em: <http://www.ilo.org/asia/decentwork/dwcp/WCMS_142941/lang-en/index.htm>. Acesso em: 2 mar. 2017.

encontra a seguinte referência à reputação: “6º - The right to protection from unjustified interferences with his person, family, home, *reputation* or private activities”¹⁷.

John P. Humphrey, diretor da divisão de Direitos Humanos da Secretaria da ONU e que participou do comitê de elaboração do anteprojeto da Declaração, aproveitou os textos da ALI e do Comitê Jurídico Interamericano, e assim elaborou o primeiro rascunho do anteprojeto da Declaração Universal¹⁸ para a primeira sessão do comitê de elaboração¹⁹, em 02/06/1947, constando o seguinte artigo: “ARTICLE 9: Everyone shall be entitled to protection under law from unreasonable interference with his *reputation*, his privacy and his family. His home and correspondence shall be inviolable”²⁰.

O texto desta proposta e o anteprojeto do Comitê Jurídico Interamericano foram aproveitados na elaboração da Declaração dos Direitos e Deveres do Homem durante a Nona Conferência Internacional dos Estados Americanos, ocorrida entre março e maio de 1948 em Bogotá, Colômbia.

Emendas ao texto da declaração também foram apresentadas pelos países participantes, destacando-se a emenda apresentada pelo Panamá, que possui uma redação semelhante à do texto da ALI²¹: “6. - Seguridad contra Molestias Injustas: Toda persona tiene el derecho de vivir libre de toda molestia injustificada a su persona,

¹⁷ Tradução livre do autor: “6º – O direito à proteção contra interferências injustificadas contra a sua pessoa, família, lar, *reputação* ou atividades privadas”

¹⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Commission of human rights drafting committee. *Draft outline of international bill of rights* (prepared by the Division of Human Rights). Document E/CN.4/AC.1/3. Nova York: Economic and Social Council, 4 jun. 1946. 17 p. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/CN.4/AC.1/3>. Acesso em: 2 mar. 2017.

¹⁹ HUMPHREY, John Peters. Human rights and the United Nations: A great adventure. Nova Iorque: Transnational. 1984 *apud* MORSINK, Johannes. *The Universal Declaration of Human Rights: origins, drafting & intent*. Filadélfia: University of Pennsylvania, 1999. p. 6.

²⁰ Tradução livre do autor: “Artigo 9: Cada um terá o direito à proteção da lei contra a interferência irrazoável em sua *reputação*, sua privacidade e sua família. Seu lar e correspondência serão invioláveis”.

²¹ PANAMA. CB-194: Proyecto de Declaración de los Derechos y Libertades Fundamentales del Hombre. *In: NOVENA CONFERENCIA INTERNACIONAL AMERICANA. Actas y Documentos*. Bogota: Ministerio de Relaciones Exteriores, 1953. v. V, p. 469-472. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29661.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2017.

su hogar, su *reputación*, su vida privada, sus actividades y sus bienes. El Estado tiene el deber de proteger este derecho”²².

Em 2 de maio de 1948, foi aprovada como resolução XXX²³, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, constando o seguinte artigo: “Direito à proteção da *honra*, da *reputação* pessoal e da vida particular e familiar – Artigo V: Toda pessoa tem o direito à proteção da lei contra os ataques abusivos à sua *honra*, à sua *reputação* e à sua vida particular e familiar”.

Voltando ao Comitê de elaboração da Declaração Universal, durante a segunda sessão ocorrida entre os dias 3 e 21/05/1948, a delegação da China sugeriu uma redação mais concisa para o Artigo 9º do texto aprovado na segunda sessão da Comissão de Direitos Humanos²⁴: “Article VII - No person shall be subjected to unreasonable interference with his privacy, family, home, correspondence or *reputation*”²⁵.

A proposta que foi aprovada na terceira sessão da Comissão de Direitos Humanos, realizada entre os dias 24 de maio de 18 de junho de 1948, tornou-se o Artigo 10º. Na instância do Terceiro Comitê da Assembleia Geral da ONU, o artigo foi reescrito, voltando a lembrar elementos do texto da ALI, adotado pela delegação do Panamá. Aprovado na Sessão Plenária da Terceira Assembleia Geral da ONU, que foi realizada em 10 de dezembro de 1948 e ganhou a redação atualmente vigente: “Artigo 12: Ninguém será sujeito a interferências arbitrárias na sua vida privada, na sua

²² Tradução livre do autor: “Segurança contra interferências injustas: toda pessoa tem o direito de viver livre de toda interferência injustificada contra sua pessoa, seu lar, sua reputação, sua vida privada, suas atividades e seus bens. O estado tem o dever de proteger este direito”.

²³ ACTA FINAL. In: NOVENA CONFERENCIA INTERNACIONAL AMERICANA. *Actas y Documentos*. Bogota: Ministerio de Relaciones Exteriores, 1953. v. VI, p. 348-352. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29662.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2017.

²⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Commission of human rights drafting committee. Second Session. *Report of drafting committee to the commission on human rights*. Document E/CN.4/95. Nova York: Economic and Social Council, 21 maio 1948. 36 p. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/CN.4/95>. Acesso em: 2 mar. 2017, p.15.

²⁵ Tradução livre do autor: “Artigo VII – Nenhuma pessoa será sujeita à interferência desarrazoada em sua privacidade, família, lar, correspondência ou *reputação*”.

família, no seu lar ou na sua correspondência, nem a ataques à sua *honra e reputação*. Toda pessoa tem direito à proteção da lei contra tais interferências ou ataques”.

Durante o processo de elaboração da Declaração Universal de Direitos do Homem, houve a proposta de se criar a Declaração ou um Tratado. A segunda proposta foi postergada em prol da necessidade de se obter um consenso entre as nações, cuja Declaração mostrou-se mais viável de ser obtida.

Na sexta sessão da Comissão de Direitos Humanos, realizada entre os dias 27 de março e 19 de maio de 1950 retomou-se a proposta de elaborar um tratado sobre Direitos Humanos. A primeira proposta apresentada não continha a proteção à honra ou à reputação²⁶, mas a delegação das Filipinas apresentou uma emenda aditiva com o seguinte texto: “No one shall be subjected to arbitrary and unlawful interference with his privacy, home or correspondence, not to attacks on his *honour and reputation*”²⁷, argumentando que deveria constar no que seria no futuro Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos a proteção prevista no artigo 12 da Declaração Universal dos Direitos do Homem.

A emenda filipina foi acatada na décima sessão da Comissão de Direitos Humanos, realizada entre os dias 23 de fevereiro e 16 de abril de 1954, também se incluindo dispositivo sobre a proteção da lei contra os ataques²⁸. Após longa tramitação para ajuste do restante do texto, finalmente foi adotada por consenso na Assembleia Geral de 16 de dezembro de 1966 como resolução 2200 (XXI), o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, cujo texto contém a seguinte redação:

ARTIGO 17 1. Ninguém poderá ser objeto de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais às suas *honra e*

²⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Commission on human rights. *Report of sixth session*. Document E/1681(SUPP). Nova York: Economic and Social Council, 27 mar./19 maio 1950. 33 p. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/1681\(SUPP\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/1681(SUPP))>. Acesso em: 5 mar. 2017, p. 26.

²⁷ Tradução livre do autor: “Ninguém será sujeito a interferências arbitrárias e ilegais na sua privacidade, lar ou correspondência, nem a ataques à sua honra e *reputação*”.

²⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Commission on human rights. *Report of tenth session*. Document E/2573. Nova York: Economic and Social Council, 23 fev./16 abr. 1954. 89 p. Disponível em: <<http://repository.un.org/handle/11176/211900>>. Acesso em: 5 mar. 2017, p. 68

reputação. 2. Toda pessoa terá direito à proteção da lei contra essas ingerências ou ofensas.

No âmbito da Organização dos Estados Americanos, após a aprovação da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem em 1948, um processo semelhante ao da ONU de criar-se um instrumento jurídico cogente sobre a proteção dos direitos humanos também foi iniciado²⁹.

Em 1959, no Quinto Encontro de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores, realizado em Santiago do Chile, foi aprovada uma resolução solicitando à Corte Interamericana de Justiça a elaboração de um anteprojeto de uma convenção estabelecendo uma lista de direitos humanos e uma corte regional para protegê-los, além da criação de uma comissão interamericana de direitos humanos.

O anteprojeto foi aprovado em 8 de setembro de 1959 no Quarto Encontro da Corte Interamericana de Justiça em Santiago. Entretanto, o documento só foi apreciado em novembro de 1965 na Segunda Conferência Especial Interamericana realizada no Rio de Janeiro, onde decidiu-se submeter o anteprojeto e as propostas do Chile e Uruguai para o Conselho da OEA para obter um posicionamento do Conselho Interamericano de Direitos Humanos, que se encontrava instalado desde 1960, para preparar uma versão final do anteprojeto em 1966 a ser apreciada numa conferência especializada em direitos humanos em março de 1967.

A aprovação do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos em dezembro de 1966 pela Assembleia Geral da ONU levou ao adiamento da proposta, pois necessitou-se ouvir os países-membros que aderiram ao Pacto da ONU sobre a sua compatibilização com uma convenção interamericana sobre direitos humanos.

O anteprojeto preparado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) só viria ser aprovado em 1968 pelo Conselho da OEA para ser debatido na Conferência especializada sobre Direitos Humanos. Realizada entre os dias 7 e 22 de

²⁹ GOLDMAN, Robert K. History and action: The inter-american human rights system and the role of the inter-American commission on human rights. *Human Rights Quarterly*, v. 31, p. 856-887, 2009. Disponível em <http://digitalcommons.wcl.american.edu/facsch_lawrev>. Acesso em 5 mar. 2017.

novembro de 1969, o seguinte texto³⁰ para a Convenção Americana de Direitos Humanos foi aprovado:

Artigo 11. Proteção da honra e da dignidade 1. Toda pessoa tem direito ao respeito de sua honra e ao reconhecimento de sua dignidade. 2. Ninguém pode ser objeto de ingerências arbitrárias ou abusivas em sua vida privada, na de sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra ou reputação. 3. Toda pessoa tem direito à proteção da lei contra tais ingerências ou tais ofensas.

³⁰ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Conferência especializada interamericana sobre derechos humanos: actas y documentos*. San Jose:OEA, 7/22 nov. 1969. 534 p. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/docs/enlaces/conferencia%20interamericana.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2017, p. 484.

APÊNDICE B – A QUASE CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA REPUTAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL NA CONSTITUIÇÃO-CIDADÃ

A proteção da honra como sinônimo de reputação antes da Constituição de 1988 apenas figurou como parte do texto da Emenda Constitucional nº 1 de 1969, como forma de censura ao Congresso Nacional previsto na alínea c do parágrafo único do Art. 30¹.

O jurista José Afonso da Silva, participante da Comissão Afonso Arinos (Comissão de Estudos Constitucionais²) que elaborou o anteprojeto de Constituição entre 1985 e 1986, afirmou em entrevista que houve influência das convenções internacionais e declarações sobre direitos humanos na formação do texto sobre a proteção dos direitos fundamentais³. De fato, no anteprojeto publicado na edição de 26 de setembro de 1986 do Diário Oficial da União, verifica-se que em relação à proteção da honra e da reputação, a redação do art. 16⁴ aproxima-se muito da redação do art. 17 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos da ONU de 1966 e do art. 11 da Convenção Americana de Direitos Humanos da OEA de 1969.

O anteprojeto acabou não sendo enviado pelo presidente Sarney à Assembleia Nacional Constituinte, mas os registros dos trabalhos da Assembleia assinalam o aproveitamento do texto, como no Relatório do Relator do Constituinte Darcy Pozza que apresentou o anteprojeto da Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais⁵

¹ BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 1969: “c) não será autorizada a publicação de pronunciamentos que envolverem ofensas às Instituições Nacionais, propaganda de guerra, de subversão da ordem política ou social, de preconceito de raça, de religião ou de classe, configurarem crimes contra a honra ou contiverem incitamento à prática de crimes de qualquer natureza; “

² Convocada pelo Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985.

³ LELLIS, Leonardo. Testemunha da história: Todo conservador quer uma constituição enxuta. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 13 out. 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-out-13/entrevista-jose-afonso-silva-jurista-doutrinador-constitucionalista>>. Acesso em 12 nov. 2016.

⁴ Anteprojeto de Constituição: “CAPÍTULO II - DOS DIREITOS E GARANTIAS (...) Art. 16. Todos têm direito à vida, à existência digna, à integridade física e mental, à preservação de sua honra, reputação e imagem pública.”

⁵ “Esta Subcomissão recebeu colaboração de vários segmentos da sociedade, traduzida na forma de subsídios e da presença efetiva nas audiências públicas que realizou, em nome próprio ou por representantes de instituições ou de entidades. O nosso trabalho levou em conta, para a elaboração do Capítulo constitucional, tais sugestões e mais as numerosas propostas dos Senhores Constituintes e dos Membros desta Subcomissão, especialmente. Tivemos, ainda, em vista, além das constituições de vários países, as anteriores constituições brasileiras, entre elas as de 1891,

no dia 11 de maio de 1987. Neste anteprojeto, tanto quanto a honra como a reputação encontraram-se protegidas:

Art. (...) são direitos e garantias individuais: (...) VI - a dignidade da pessoa humana, a preservação de sua honra, reputação e imagem pública; é assegurado a todos o direito de resposta a ofensas ou a informações incorretas; a divulgação far-se-á nas mesmas condições do agravo sofrido, acompanhada de retratação, sem prejuízo da indenização pelos danos causados;

A redação final aprovada nesta subcomissão em 23 de maio de 1987⁶, que apenas acrescentou a palavra “privacidade” ao dispositivo em virtude dos clamores de inúmeras emendas solicitando a sua inserção. Na comissão seguinte, a da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, houve um rearranjo dos direitos a serem protegidos, optando-se por separar a privacidade em inciso distinto (VII) e aprovou-se a seguinte redação para este dispositivo no anteprojeto⁷ em 15 de junho de 1987:

Art. 3º - São direitos e liberdades individuais invioláveis: (...) VI - A honra, a dignidade e a reputação. a) É assegurado a todos o direito de resposta a ofensas ou a informações incorretas; b) a resposta far-se-á nas mesmas condições do agravo sofrido, acompanhada de retratação.

Na etapa seguinte do processo constituinte, o anteprojeto aprovado na Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher foi integrada com os anteprojetos de outras comissões temática pela Comissão de Sistematização e o dispositivo foi mantido inalterado na apresentação do anteprojeto de Constituição, em

1934, 1946 e a atual, considerando, inclusive, a valiosa contribuição da Comissão de Estudos Constitucionais”. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. I – Comissão da soberania e dos direitos e garantias do homem e da mulher. I-c – Subcomissão dos direitos e garantias individuais. *Relatório*. Brasília, 11 maio 1987. 16 p. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-78.pdf>>. Acesso em: 9 nov. 2016.

⁶ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. I – Comissão da soberania e dos direitos e garantias do homem e da mulher. I-c – Subcomissão dos direitos e garantias individuais. *Anteprojeto*. Brasília, 25 maio 1987. 15 p. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-81.pdf>>. Acesso em 9 nov. 2016.

⁷ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. I – Comissão da soberania e dos direitos e garantias do homem e da mulher. *Anteprojeto da comissão*. Brasília, 15 jun. 1987. 29 p. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-69.pdf>>. Acesso em 9 nov. 2016.

26 de junho de 1987⁸. No projeto de Constituição, em 9 de julho de 1987, o caput é numerado como artigo 12⁹.

Na etapa de apreciação das emendas ao projeto de Constituição, a Emenda nº 11.200 do Constituinte José Ignacio Ferreira¹⁰, do PMDB-ES é parcialmente aprovada. A emenda simplesmente propunha a retirada dos termos “a dignidade e a reputação”, justificando entender que os direitos à dignidade e à reputação estavam compreendidos no direito à honra¹¹.

O Relator Bernardo Cabral apresenta em 26 de agosto de 1987, o primeiro substituto do projeto de Constituição¹², totalmente reformulado com a seguinte redação, já com o termo “reputação” extirpado:

Art. 6º - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à integridade física e moral, à liberdade, à segurança e à propriedade. (...) § 37 - A intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas são invioláveis. A todos é assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral causado pela violação.

Houve uma tentativa de retomar o termo “reputação” no texto do projeto de Constituição através da emenda nº 32.701 do Constituinte José Paulo Bisol do PMDB-

⁸ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de sistematização. *Anteprojeto de constituição*. Brasília, 26 jun. 1987. 80 p. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-219.pdf>>. Acesso em 9 nov. 2016.

⁹ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Projeto de constituição (da comissão de sistematização). Brasília, 9 jul. 1987. 45 p. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-226.pdf>>. Acesso em 9 nov. 2016.

¹⁰ Segundo o Dicionário histórico-biográfico brasileiro, da FGV, José Ignacio Ferreira era especialista em direito imobiliário e penal, o que pode explicar as razões da emenda no mesmo sentido de compreender a reputação como uma espécie da honra. Sobre essa discussão teórica, ver nota de rodapé nº 62 (p. 41). FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Dicionário histórico-biográfico brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2000. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/ferreira-jose-inacio>>. Acesso em 24. fev. 2017.

¹¹ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Projeto de constituição. *Emendas oferecidas em plenário*. Brasília, 26 jun. 1987. v. 2. (Emendas 7081 a 14135), 737 p. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-228.pdf>>. Acesso em 24 fev. 2017, p. 1169.

¹² BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de sistematização. Projeto de constituição. *Primeiro substitutivo do relator e parecer*. Brasília, 26 ago. 1987. 51 p. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-235.pdf>>. Acesso em 9 nov. 2016.

RS, que fora o relator da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Apesar de ser acatada parcialmente pelo Relator Bernardo Cabral, resultou apenas num rearranjo do catálogo de direitos constantes neste artigo, passando do § 37 para o § 10º no seu segundo substitutivo¹³. Durante o resto da tramitação, o inciso passou por adequações estilísticas, mas sem contar com o termo “reputação”, resultando finalmente na redação conhecida na Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

¹³ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de sistematização. Projeto de constituição. *Substitutivo do relator (segundo)*. Brasília, set. 1987. 90 p. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-242.pdf>>. Acesso em 24 fev. 2017.

APÊNDICE C – O PROCESSO LEGISLATIVO DAS LEIS REGULAMENTADORAS DO ACESSO À INFORMAÇÃO COMO DIREITO PREVISTO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

1 A LEI DE CERTIDÃO

Previsto como um direito constitucional desde a Constituição de 1946 (Art. 146 §36 Incisos III e IV), o direito à certidão teve várias tentativas de regulamentação, como os projetos de lei 401/1955 e 2242/1964 do Deputado Áureo Mello; 52/1964 do Senador Bezerra Neto; 1.762/1968 do Deputado Américo de Souza; 1.012/1975 do Deputado Celso Barros; 4.245/1977 do Deputado Minoru Massuda; 5.057/1985 do Deputado Amílcar de Queiroz; 4.886, de 1994 do Deputado João Faustino.

Foi somente com o projeto de lei 7/1983, do Senador Moacy Duarte que o direito veio a ser regulamentado, tornando-se a Lei nº 9.051, de 18 de maio de 1995.

O texto inicialmente lido em 08/03/1983¹, pouco foi modificado em relação ao sancionado, observa-se apenas a substituição da expressão “fundações oficiais” por “fundações públicas”, a inserção do “Distrito Federal” e a diminuição do prazo para quinze dias, constante no Art. 1º.

No texto original do projeto, estabelecia-se o prazo máximo improrrogável de trinta dias para a expedição da certidão solicitada, para a qual, o interessado deveria esclarecer as razões e fins do pedido de certidão. Também previa-se criminalizar por responsabilidade a autoridade ou servidor que negasse ou retardasse a expedição da certidão, esgotado o prazo fixado para expedição. Em 20/05/1985, foi enviado para a Câmara dos Deputados, onde recebeu uma emenda na Comissão de Constituição e Justiça, diminuindo o prazo para 15 dias.

A tramitação do PL ficou suspensa com o processo constituinte e retomada apenas em 1989. Com longa tramitação, foram ajustadas as redações para o texto

¹ BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei do Senado nº 7, de 1983. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, Ano XXXVIII. n. 7, 9 mar. 1983. Seção II, p. 212. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datDiario=09/03/1983&tipDiario=1>>. Acesso em 16 jun. 2017;

atual com a aprovação de emendas. Em 1992, o PL retornou ao Senado Federal, que finalmente o aprovou acatando as emendas da Câmara Federal em 26/04/1995, e o enviou para sanção presidencial. O PL sofreu veto no Art. 3º, com o argumento de que as sanções a servidores públicos era matéria de competência privativa do Presidente da República (art. 61, §1º, “c”, da Constituição Federal)².

2 A LEI DE ARQUIVOS PÚBLICOS

De modo semelhante ao processo legislativo da Lei da Certidão, a Lei de Arquivos Público (LAP - Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991), iniciou-se a partir de um projeto de Lei proposto pelo Poder Executivo já no final do período autoritário, em 3 de dezembro de 1984, acompanhado da Mensagem nº 500.

Um primeiro texto de anteprojeto resultado de estudos realizados durante oito meses já havia sido publicado em Diário Oficial da União, de 1º de julho de 1981 para o Ministério da Justiça receber sugestões de aprimoramento ao seu texto³⁴. Entre este momento até o envio ao Congresso Nacional, Georgete Rodrigues lamentou a falta de cobertura da imprensa sobre o tema o que dificultou muito rastrear a gênese exata do PL⁵.

² BRASIL. Presidência da República. *Mensagem nº 561, de 18 de maio de 1995*. Brasília, 18 maio 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/VEP-LEI-9051-1995.pdf>. Acesso em: 14 set. 2017.

³ ABRANTES, N. Anteprojeto dispõe sobre arquivos públicos e privados. *Mensário do Arquivo Nacional*, Rio de Janeiro, ano 12, n. 7, p. 39-40, jul. 1981.

⁴ Anteriormente, em 20 de setembro de 1984, o Deputado José Frejat, apresentou o PL nº 4.371/1984, aparentemente com o texto original apresentado em 1981, fazendo menção ao Grupo de Trabalho constituído no Ministério da Justiça pela Portaria nº 864, de 09/09/1980 e tendo por inspiração nas leis da França, da Itália, do Canadá, dos Estados Unidos, da Espanha, da Alemanha e do Peru. BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 4.371, de 1984. *Diário do Congresso Nacional*. Brasília, Ano XXXIX, n. 160, 6 dez. 1984. Seção I, p. 11555-11556. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=220983>>. Acesso em 9 ago. 2017.

⁵ RODRIGUES, Georgete Medleg. Legislação de Acesso aos Arquivos no Brasil: um terreno de disputas políticas pela memória e pela história. *Revista Acervo*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 257-286, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/383>>. Acesso em: 9 ago. 2017.

O PL não apresentava nenhuma disposição específica quanto a restrição de acesso aos arquivos, senão remetendo a legislação especial que estabeleceria “normas para acesso e pesquisa relativamente a documentos sigilosos ou que, por sua natureza e condições, imponham restrições de consulta a arquivos permanentes”⁶⁷. Em primeiro exame pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), tendo por relator, o Deputado Arnaldo Maciel, esta opinou pela aprovação do texto enviado pelo Poder Executivo, sem emendas, em 13/03/1985. Em seguida, 14 emendas foram oferecidas ao PL, que em parecer da CCJ, aprovou uma subemenda, modificando a redação do *caput* e o parágrafo único do Art. 8º:

Art. 8º É assegurado o livre acesso para pesquisa aos documentos de arquivos; Parágrafo único. Lei especial estabelecerá as normas para o acesso a documentos que por sua natureza e condições imponham restrição de consulta.

Como aconteceu com a tramitação do PL da Certidão, a tramitação do PL ficou suspensa durante o processo constituinte, que foi retomada apenas em 1989. Em 07/12/1989, a CCJ aprovou o substitutivo do Dep. Horácio Ferraz, cujo texto é totalmente reescrito⁸. Em seu relatório, faz menção à criação do Habeas Data na Constituição de 1988, bem como a elevação da gestão documental e o princípio do acesso à informação pública à categoria de norma constitucional (Art. 216 §2º). No conteúdo, adota:

(conceitos) dos arquivos públicos e privados de acordo com a metodologia consagrada pela Unesco, Conselho Internacional de Arquivos e pela Associação Brasileira de Normas Técnicas. Introduz o conceito de gestão de documentos que irá, sem dúvida, acelerar o processo de modernização da administração pública federal. Esse substitutivo reafirma o princípio constitucional que estabelece o direito

⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4.895, de 1984. *Dossiê digitalizado*. Câmara dos Deputados: Brasília. 18 out. 2013. p. 6-17. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=225181>>. Acesso em 3 jun. 2017.

⁷ Em relação ao PL 4.371/1984, a redação não diferia muito: “Art. 8º É assegurado o direito de livre acesso e pesquisa nos documentos de arquivos permanentes. Parágrafo único. Legislação especial definirá normas para acesso e pesquisa de documentos que, por sua natureza e condições, importem em restrições de consulta a arquivos permanentes”. Este PL foi considerado inconstitucional na Comissão de Constituição e Justiça pelo Relator Deputado José Burnett, em 08/11/1984 e arquivado em 01/02/1987.

⁸ Para a produção do substitutivo, Georgete Rodrigues reconhece a dificuldade em identificar “os atores da sociedade civil e ou do Arquivo Nacional que poderiam ter participado na elaboração do substitutivo”. RODRIGUES, Georgete Medleg. *op. cit.* Nota 5, p. 284.

do cidadão de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse geral ou coletivo, contidas em documentos de arquivos, ressalvadas apenas as que digam respeito à inviolabilidade da privacidade, assim como à segurança da sociedade e do Estado⁹.

Em relação ao texto apresentado em 1984, foi criado um novo capítulo estabelecendo prazos de sigilo¹⁰ de 30 anos para informações referentes à segurança da sociedade e do Estado, prorrogáveis por uma única vez e de 100 anos às referentes a honra e a imagem das pessoas. Vale notar que estes prazos coincidem com os prazos adotados pelo MRE, quando regulamentou o acesso aos documentos do seu Arquivo Histórico pela Portaria nº 593, de 12 de outubro de 1989.

Aurélio Wander Chaves Bastos e Rosalina Corrêa de Araújo apontam a legislação francesa de 1979 como inspiração para o estabelecimento do prazo de sigilo para informações referentes à segurança da sociedade e do Estado e às referentes a honra e a imagem das pessoas¹¹. De fato, a Lei francesa nº 79-18, de 3 de janeiro de 1979, sobre os arquivos, prescreve no Art. 6¹², a consulta livre, mediante

⁹ BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 4.895-B, de 1984. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, Ano XXXIX. n. 160. 17 abr. 1990. Seção I, p. 2894-2899. Disponível em <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17ABR1990.pdf>>. Acesso em 9 ago. 2017.

¹⁰ BRASIL. Substitutivo ao Projeto de Lei nº 4.895, de 1984: "(...) CAPÍTULO V Do Acesso e do Sigilo dos Documentos Públicos Art. 23. É assegurado o direito de acesso pleno aos documentos públicos. Art. 24. Decreto regulamentar fixará as categorias de sigilo que deverão ser obedecidos pelos órgãos públicos, na classificação dos documentos por eles produzidos. §1º Os documentos cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado, bem como aqueles necessários para resguardar a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas são originariamente sigilosos. §2º O acesso aos documentos sigilosos, referentes à segurança da sociedade e do Estado, será restrito por um prazo máximo de trinta anos a contar da data de sua produção, podendo ser prorrogado, por uma única vez, por igual período. § 3º O acesso aos documentos sigilosos, referentes à honra e à imagem das pessoas, será restrito por um prazo máximo de cem anos, a contar da data de sua produção. Art. 25. Poderá o Poder Judiciário, em qualquer instância, determinar a exibição reservada de qualquer documento sigiloso, sempre que indispensável à defesa de direito próprio ou esclarecido de situação pessoal da parte. Parágrafo único. Nenhuma norma de organização administrativa será interpretada de modo a, por qualquer forma, restringir o disposto neste artigo (...)"

¹¹ BASTOS, Aurélio Wander Chaves; ARAÚJO, Rosalina Corrêa de. A legislação e a política de arquivos no Brasil. *Revista Acervo*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 19-33, jul./dez. 1989. Notas 29 e 31. Disponível em: <<http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/issue/view/27>>. Acesso em: 4 jun.2017.

¹² FRANÇA. Loi nº 79-18: "Article 6 Les documents dont la communication était libre avant leur dépôt aux archives publiques continueront d'être communiqués sans restriction d'aucune sorte à toute personne qui en fera la demande. Les documents visés à l'article 1er de la loi nº 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal demeurent communicables dans les conditions fixées par cette loi. Tous les autres documents d'archives publiques pourront être

requisição, aos documentos depositados nos arquivos públicos, estabelecendo como regra geral, aos documentos administrativos definidos no Art. 1º da Lei 78-753, de 17 de julho de 1978¹³ e, aos demais, impôs o prazo de sigilo de 30 anos, ou especialmente (Art. 7º¹⁴): 150 anos da data de nascimento para os documentos individuais de caráter médico; 120 anos da data de nascimento para os dossiês pessoais; 100 anos da data do ato do documento ou do fechamento do arquivo para os casos judiciais, incluindo as anistias, para os documentos notariais bem como os registros civis; 100 anos da data do censo ou pesquisa, para documentos que contenham dados pessoais, relativos à família, fatos privados e condutas, coletados para estatísticas públicas; e 60 anos da data do ato do documento contendo informação sobre a vida privada ou relacionado à segurança do Estado ou defesa nacional.

libremente consultés à l'expiration d'un délai de trente ans ou des délais spéciaux prévus à l'article 7 ci-dessous". Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068663&dateTexte=19991110>>. Acesso em: 9 ago. 2017.

- ¹³ FRANÇA. Loi n° 78-753: "Article 1 (Modifié par Loi n°79-587 du 11 juillet 1979) Le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par le présent titre en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs de caractère non nominatif. Sont considérés comme documents administratifs [*définition*] au sens du présent titre tous dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives, avis, à l'exception des avis du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs, prévisions et décisions revêtant la forme d'écrits, d'enregistrements sonores ou visuels, de traitements automatisés d'informations non nominatives". Disponível em <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068643&dateTexte=19991110>>. Acesso em: 9 ago. 2017.
- ¹⁴ FRANÇA. Loi n° 79-18: "Article 7 Le délai au-delà duquel les documents d'archives publiques peuvent être librement consultés est porté à: 1° Cent cinquante ans à compter de la date de naissance pour les documents comportant des renseignements individuels de caractère médical; 2° Cent vingt ans à compter de la date de naissance pour les dossiers de personnel; 3° Cent ans à compter de la date de l'acte ou de la clôture du dossier pour les documents relatifs aux affaires portées devant les juridictions, y compris les décisions de grâce, pour les minutes et répertoires des notaires ainsi que pour les registres de l'état civil et de l'enregistrement; 4° Cent ans à compter de la date du recensement ou de l'enquête, pour les documents contenant des renseignements individuels ayant trait à la vie personnelle et familiale et, d'une manière générale, aux faits et comportements d'ordre privé, collectés dans le cadre des enquêtes statistiques des services publics; 5° Soixante ans à compter de la date de l'acte pour les documents qui contiennent des informations mettant en cause la vie privée ou intéressant la sûreté de l'Etat ou la défense nationale, et dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat". Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068663&dateTexte=19991110>>. Acesso em: 9 ago. 2017.

O substitutivo da CCJ ao PL foi aprovado em plenário em 10/05/1990, que, remeteu-o ao Senado, onde tramitou como PLC nº 18/1990. Nesta casa, o PL foi aprovado com duas emendas em 10/10/1990: uma retirando a vinculação do Arquivo Nacional à Presidência da República e outra vinculando o Conselho Nacional de Arquivos ao Arquivo Nacional. Retornando à Câmara, as emendas do Senado foram aprovadas em 12/12/1990, quando então, a redação final do PL foi enviada à Presidência da República para sanção, que ocorreu em 08/01/1991, sem vetos.

Após a sua sanção, vários PL foram apresentados: 1025/1995, do Deputado Aldo Arantes e 463/2003, da Deputada Alice Portugal, para alterá-lo no sentido de abrir os arquivos da repressão; PL 1150/1995, do Deputado Fernando Ferro, para reduzir a metade os prazos fixados para documentos sigilosos; PL 2649/2003, para definir as classificações de grau de sigilo e respectivos prazos. Tramitando conjuntamente, estes PL acabaram sendo rejeitados em 18/09/2013, na Comissão de Cultura, com relatoria do Deputado Nilmário Miranda, por que a LAI já estava vigente, suprimindo o conteúdo das proposições.

3 A LEI DO HABEAS DATA

Novidade inserida no Art. 5, inc. LXII Constituição de 1988, este instrumento jurídico foi proposto inicialmente pelo professor José Afonso da Silva¹⁵, participante da Comissão Afonso Arinos (Comissão de Estudos Constitucionais¹⁶) que elaborou o anteprojeto de Constituição entre 1985 e 1986¹⁷.

¹⁵ A sugestão inicial do professor Silva foi: “Art. 31. Conceder-se-á habeas data para proteger o direito à intimidade e de liberdade contra os abusos de registros informáticos públicos ou privados”. SILVA, J. A. *Mandado de injunção e habeas data*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989. p. 57.

¹⁶ Convocada pelo Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985.

¹⁷ Anteprojeto de Constituição: “Art. 17 – Todos têm direito de acesso às referências e informações a seu respeito, registradas por entidades públicas ou particulares, podendo exigir a retificação de dados, com sua atualização e supressão dos incorretos, mediante procedimento judicial sigiloso. § 1º – É vedado o registro informático sobre convicções pessoais, atividades políticas ou vida privada, ressalvado o processamento de dados não identificados para fins estatísticos. § 2º – A lesão decorrente do lançamento ou da utilização de registros falsos gera a responsabilidade civil, penal e administrativa. (...) Art. 48 – Dar-se-á habeas data ao legítimo interessado para assegurar os direitos tutelados no art. 17”. BRASIL. Imprensa Nacional. *Diário Oficial da União*. Brasília. Ano CXXIII, n. 185. 26 set. 1986. 61 p. Seção I, Suplemento Especial. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/AfonsoArinos.pdf>>. Acesso em: 10 nov.

A sua redação foi inspirada no artigo 35 da Constituição da República Portuguesa de 1976, com atualizações feitas pela Lei Constitucional nº 1/82 de 30 de setembro¹⁸. Porém difere do texto português, ao criar o habeas data como um processo para garantir estes direitos, cuja doutrina inspiradora pode ser atribuída a Firmín Morales Prats¹⁹, conforme referências encontradas na obra do professor Afonso Silva²⁰. Embora o anteprojeto não tenha sido enviado pelo presidente Sarney à Assembleia Nacional Constituinte, este foi mais um dos dispositivos aproveitados pelos constituintes, que o inseriram dentre os direitos fundamentais catalogados no Art. 5º, inciso LXII²¹.

Promulgada a Constituição, os parlamentares da Câmara dos Deputados se preocuparam mais em tentar regulamentar a gratuidade da ação de habeas data, previsto no Art. 5º, Inc. LXXVII, apesar de ser uma norma constitucional de eficácia plena e aplicabilidade imediata²².

Foi a partir do Senado Federal, por iniciativa da Comissão Diretora, iniciando a tramitação do PLS 259 em 5 de setembro de 1989, que foi definido um procedimento administrativo e judicial do habeas data. A justificativa do PL 259/1989 menciona que

2016.

¹⁸ PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa de 1976: “ARTIGO 35.º (Utilização da informática) 1. Todos os cidadãos têm o direito de tomar conhecimento do que constar de registos informáticos a seu respeito e do fim a que se destinam as informações, podendo exigir a rectificação dos dados e a sua actualização. 2. São proibidos o acesso de terceiros a ficheiros com dados pessoais e a respectiva interconexão, bem como os fluxos de dados transfronteiras, salvo em casos excepcionais previstos na lei. 3. A informática não pode ser utilizada para tratamento de dados referentes a convicções filosóficas ou políticas, filiação partidária ou sindical, fé religiosa ou vida privada, salvo quando se trate do processamento de dados estatísticos não individualmente identificáveis. 4. A lei define o conceito de dados pessoais para efeitos de registo informático. 5. É proibida a atribuição de um número nacional único aos cidadãos.”

¹⁹ MORALES PRATS, Fermín. *La tutela penal de la intimidad: privacy y informática*. Barcelona: Destino, 1984.

²⁰ SILVA, José Afonso da. *op. cit.*, p. 53-60.

²¹ BRASIL. Constituição de 1988: “Art. 5º Inc. LXXII: conceder-se-á habeas data: a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de carácter público; b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo”;

²² PL 1313/1988 (Dep. Daso Coimbra – PMDB/RJ), PL 1719/1989 (Dep. Geovani Borges – PFL/AP), PL 2335/1989 (Dep. Freire Junior – PMDB/TO), PL 2595/1989 (Dep. Juarez Marques Batista – PSDB/MS), PL 3310/1989 (Dep. Costa Ferreira – PFL/MA)

o procedimento judicial do habeas data foi baseado na Lei nº 1.533, de 1951, que disciplina o processo de mandado de segurança. Notícias da época reportavam que se emulava o procedimento do mandado de segurança no procedimento do habeas data²³.

O procedimento administrativo previsto nos arts. 1º a 4º do PL destinava-se a “regular a forma como se deverão efetivar o conhecimento das informações e a retificação dos dados²⁴”, evitando controvérsias futuras e tornando mais cristalina, se houvesse a violação do direito e, conseqüentemente, mais rápida a sua restauração. No parecer nº 344 da CCJ, de 26/10/1989, o relator Senador Lourival Baptista, acrescentou um parágrafo único ao Art. 1º, um segundo parágrafo ao Art. 4º e dois artigos em seu substitutivo, conforme a justificativa:

Quanto ao mérito, o projeto é, não só oportuno e conveniente, mas necessário. Entretanto, e apesar da forma percuciente que se tratou a matéria, o projeto pode ser aperfeiçoado em alguns pontos. Em primeiro lugar, é imprescindível a caracterização legal do caráter público do registro ou do banco de dados, a fim de melhor salvaguardar o direito previsto na Constituição. Isso pode ser feito com o acréscimo de parágrafo único ao artigo 1º. Em segundo lugar, é necessário garantir-se o direito à anotação por um fato verdadeiro, mas plenamente justificável como, por exemplo o registro da falta de pagamento (fato verdadeiro): aceitável pela não entrega do bem. O acréscimo do §2º ao art. 4º resolve a questão, assegurando, de maneira eficaz, o direito previsto na Lei Maior. Em consequência, o atual art. 5º ganharia um inciso III para garantir, por habeas data essa anotação. O que se garante na Constituição é a verdade, não meia-verdade, mas verdade inteira, simplesmente verdade. A falta da anotação permite conclusões erradas sobre a idoneidade da pessoa. O inciso III, que propomos, é apenas desdobramento do inciso II, expressamente previsto na Constituição. Da mesma forma, o parágrafo único do atual art. 6º deve ser acrescido

²³ HABEAS-DATA CHEGAA SER EXCESSIVO, DIZ PRESIDENTE DO SUPERIOR TRIBUNAL. Folha de São Paulo, 4 jun. 1989, p. A-12. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/131953>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

²⁴ Texto apresentado: “Art. 1º Toda pessoa tem o direito de acesso a informações relativas à sua pessoa, constantes de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público. Art. 2º O requerimento será apresentado ao órgão ou entidade depositária do registro ou banco de dados e será deferido ou indeferido no prazo de quarenta e oito horas. Parágrafo único. A decisão será comunicada ao requerente em vinte e quatro horas. Art. 3º Ao deferir o pedido, o depositário do registro ou do banco de dados marcará data e hora para que o requerente tome conhecimento das informações. Parágrafo único. Ao requerente, a seu pedido, serão imediatamente fornecidas cópias xerográficas de documentos de seu interesse. Art. 4º Constatada a inexatidão de qualquer dado, a seu respeito, o interessado, em petição acompanhada de documentos com probatórios, poderá requer sua retificação. Parágrafo único. Feita a retificação em, no máximo, dez dias, após a entrada do requerimento, a entidade ou órgão depositário do registro ou da informação dará ciência ao interessado”. BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei do Senado nº 259, de 1989. *Diário do Congresso Nacional*. Brasília, Ano XLIV, n. 112, 6 set. 1989. Seção II, p. 4596-4597. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datDiario=06/09/1989&tipDiario=1>>. Acesso em 13 jun. 2017.

de um inciso III sobre a hipótese em tela.

Em terceiro lugar, é importante que o indivíduo tenha ciência não só do fornecimento, pelo depositário, de informações a seu respeito solicitadas por usuários do registro ou do banco de dados, mas, também, da identificação do solicitante e do teor das informações. E da informação prestada ao usuário ou a terceiro, o depositário fará constar a explicação ou contestação a que se refere a sugestão anterior. Com essa providência, protege-se o indivíduo, destinatário da norma constitucional. A proposta pode ser consubstanciada no art. 5º, renumerando-se a atual e subsequentes. Em quarto lugar, é necessário prever uma sanção para o descumprimento das normas. E, para que a própria sanção não se perca no vazio, propomos se atribua ao Ministério Público as providências para a apuração da falta e, se for o caso, aplicação da pena. Para isso, o interessado, isto é, a vítima da infração, representará ao Ministério Público, fornecendo-lhe as provas necessárias. Tal proposta seria concretizada com o acréscimo de um artigo logo após o que sugerimos no parágrafo anterior. Teria, então, o número 6, e o atual 5º seria renumerado para 7º, assim sucessivamente²⁵.

Como se vê, a preocupação do relator em aperfeiçoar o texto do PL focou-se nos bancos de dados sobre informação de crédito dos consumidores e não nos bancos de dados governamentais. O substitutivo foi aprovado em 6/12/1989 e remetido à Câmara dos Deputados, onde passou a tramitar como PL 4392/89. Na CCJR, em 2/5/1990²⁶, o relator Deputado José Genoíno, através de emenda, propôs o alargamento do prazo para deferir ou indeferir o acesso à informação de quarenta e oito horas para cinco dias, e a comunicação da decisão ao requerente de vinte e

²⁵ Texto do substitutivo: “Art. 1º Parágrafo único. Considera-se de caráter público todo registro ou banco de dados contendo informações que sejam ou que possam ser transmitidas a terceiros, ou que não sejam de uso privativo do órgão ou entidade produtora ou depositária das informações.(..) Art. 4º §2º Ainda que não se constate a inexatidão do dado, se o interessado apresentar explicação ou contestação sobre o mesmo, justificando possível pendência sobre o fato objeto do dado, tal explicação será anotada no cadastro do interessado. Art. 5º O órgão ou entidade depositária do registro ou do banco de dados, comunicará à pessoa interessada o fornecimento de informações a seu respeito solicitadas por seus usuários ou por terceiros fornecendo a identificação do solicitante e teor das informações. Parágrafo único. Da informação prestada ao usuário ou a terceiro; o depositário fará constar, se houver, à explicação ou contestação a que se refere o § 2o do art. 4º. Art. 6º O descumprimento do disposto nos artigos anteriores sujeitará o depositário à multa no valor de vinte a cinquenta ônus do Tesouro Nacional, e ao décuplo na reincidência. § 1º O Ministério Público, de ofício ou mediante representação, tomará as providências necessárias para a apuração da infração e consequente aplicação da multa. § 2º O interessado encaminhará representação ao Ministério Público, juntando as provas do alegado”. BRASIL. Congresso Nacional. Parecer nº 344, de 1989. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, Ano XLIV, n. 167, 28 nov. 1989. Seção II, p. 7234-7236. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datDiario=28/11/1989&tipDiario=1>>. Acesso em 13 jun. 2017.

²⁶ BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 4.392-A, de 1989. Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e Redação. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, Ano XLIV, n. 167, 2 ago. 1990. Seção I, p. 8555-8557. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=221156>>. Acesso em 13 jun. 2017.

quatro horas para quarenta e oito horas, pela inviabilidade do atendimento tempestivo aos prazos originais.

Na sessão do plenário de 13/11/1990, o Deputado Luiz Eduardo Greenhalgh apresentou uma emenda ao Art. 1º, acrescentando a expressão “ou a pessoa considerada desaparecida”, aos legitimados ao habeas data²⁷, que fez com que o PL retornasse à CCJR. Em novo parecer, de 1/7/1992, agora com relatoria do Deputado Ibrahim Abi-Ackel, em substituição à emenda de plenário, ofereceu o acréscimo de dois parágrafos ao Art. 1º, definindo os legitimados a reclamarem o direito ao habeas data no caso de pessoa considerada desaparecida, “seus descendentes, ascendentes, o cônjuge sobrevivente e colaterais” e “na falta destes, o acesso às informações será deferido a quem o requeira²⁸”.

Em nova tentativa de votação, na sessão do plenário de 11/03/1993 foram apresentadas quatro emendas: três procurando atualizar os valores das multas previsto no Art. 6º (emendas 1, 2 e 4) e a emenda nº 3, substituindo a expressão “transmitidas” por “transmissíveis” no Art. 1º parágrafo único. Retornando novamente à CCJR para apreciação destas emendas, a comissão com relatoria Deputado José Luiz Clerot, aprovou a emenda nº 2 e rejeitou as demais emendas em 05/05/1993²⁹.

Finalmente, na sessão do plenário de 29/06/1993, o PL foi aprovado com a subemenda da CCJR à Emenda de Plenário nº 1, a emenda da CCJR de 2/5/1990 e a emenda de plenário nº 2³⁰. Por conta destas alterações, o PL retornou ao Senado,

²⁷ BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 4.392-A, de 1989. Emenda PL nº 4.392-A, de 1989. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, Ano XLV, n. 150, 14 nov. 1990. Seção I, p. 12098. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=221156>>. Acesso em 13 jun. 2017.

²⁸ BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 4.392-B, de 1989. Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e Redação. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, Ano XLVII, n. 209, 9 dez. 1992. Seção I, p. 26226-26230. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=221156>>. Acesso em 13 jun. 2017.

²⁹ BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 4.392-C, de 1989. Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e Redação. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, Ano XLVIII, n. 111, 29 jun. 1993. Seção I, p. 13755-13760. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=221156>>. Acesso em 13 jun. 2017.

³⁰ BRASIL. Congresso Nacional. Emendas da Câmara ao projeto de lei do Senado nº 259, de 1989. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, Ano XLVIII, n. 116, 6 jul. 1993. Seção II, p. 6358. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datDiario=6/7/1993&tipDiario=1>>. Acesso em 13

onde sua tramitação permaneceu inerte por quase quatro anos. Em Reunião da Mesa do Senado, de 5/6/1997, esta aprovou o relatório do Senador Geraldo Melo, designado como relator para dar parecer às emendas da Câmara, que aprovou a subemenda da CCRJ e a emenda de plenário nº 2³¹. Indo a plenário do Senado em 21/10/1997, esta aprovou apenas a emenda atualizando os valores das multas.

Em 12 de novembro de 1997, o PL tornou-se a lei nº 9.507 com a sanção presidencial, porém vários dispositivos do procedimento administrativo foram vetados, como o “caput” do art. 1º, o parágrafo único do Art. 3º e o Art. 5º integralmente, com o argumento de que não a definição do habeas data definido na Constituição é restrita como remédio judicial, além de não prever as hipóteses de sigilo imprescindível para a segurança do Estado e da sociedade e serem inviáveis e desproporcionais o fornecimento de cópias xerográficas, além do prazo de comunicação³².

4 A LEI DO PROCESSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

Elaborada dentro do contexto do Plano Diretor da Reforma do Estado³³, para estabelecer regras jurídicas claras para o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, com a aplicação nos processos administrativos dos direitos de receber informações, de petição e de obtenção de certidão, previstos na Constituição (Art. 5º, Incs. XXXIII e XXXIV), o Governo Federal constituiu uma Comissão de Juristas em 1995 para elaborar um anteprojeto sobre normas gerais de

jun. 2017.

³¹ BRASIL. Congresso Nacional. Ata da 8ª Reunião da Mesa do Senado Federal, realizada em 5 de junho de 1997. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, Ano XLVIII, n. 116, 4 set. 1997. Seção II, p. 18032. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datDiario=4/9/1997&tipDiario=1>>. Acesso em 13 jun. 2017.

³² BRASIL Presidência da República. *Mensagem nº 1.373, de 12 de novembro de 1997*. Brasília: Presidência da República, 12 nov. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/VEP-LEI-9507-1997.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2017.

³³ BRASIL. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília. Brasília: Presidência da República, 1995. p. 65. Disponível em <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf/view>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

procedimento administrativo³⁴. O anteprojeto de lei produzido foi apresentado à Câmara dos Deputados em 23/10/1996, onde tramitou como PL 2.464/1996.

Na época, já tramitava o PL 2.097/1996 do Dep. Régis de Oliveira ao qual foi apensado. Apenas em 15/04/1998, a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) aprovou o parecer do relator, contrário ao PL do Dep. Régis de Oliveira e favorável ao PL 2.464/1998. Em 09/09/1998, sem ocorrência de maiores movimentações na análise dos PL, a Presidência da República enviou Mensagem solicitando urgência constitucional. Desta forma, acatando a posição da CTASP, o plenário aprovou o PL 2.464/1996 com pouquíssimas alterações no texto em 27/10/1998. No Senado Federal, o PL foi defendido em parecer oral e aprovado na sessão de 07/01/1999. Levado à sanção, transformou-se na Lei nº 9.784, em 29 de janeiro de 1999, que ficou conhecida como Lei de Processo Administrativo Federal (LPAF).

5 A LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO

A Controladoria-Geral da União estava trabalhando em um anteprojeto de lei sobre acesso a documentos no âmbito do governo federal, para substituir a LAP e consolidar as mudanças realizadas pela Lei nº 11.111/05 desde o final do ano de 2004, como registra a Ata da 3ª Reunião do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, ocorrida em 16/08/2005³⁵. Na reunião seguinte, ocorrida em 20/09/2005, houve a apresentação de minuta do anteprojeto aos conselheiros, que decidiram

³⁴ A constituição desta Comissão deu-se através da Portaria nº 1.404, de 17 de outubro de 1995, do Ministro da Justiça, sob a coordenação do Professor Caio Tácito e composta inicialmente pelas Professoras Odete Medauar e Maria Sílvia Zanella di Pietro e pelos Professores Inocêncio Mártires Coelho, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Almiro do Couto e Silva e José Carlos Barbosa Moreira. Com a Portaria conjunta do Ministério da Justiça e do Ministério da Administração e Reforma do Estado nº 47, de 31 de janeiro de 1996, a comissão foi ampliada com a nomeação dos Professores Adilson de Abreu Dallari, José Joaquim Calmon de Passos, Paulo Eduardo Garrido Modesto e Carmem Lúcia Antunes Rocha. BRASIL. Presidência da República. *Mensagem nº 1002, de 22 de outubro de 1996*. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1132093&filename=Dos sie+-PL+2464/1996](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1132093&filename=Dos%20sie+-PL+2464/1996)>. Acesso em: 10 ago. 2017.

³⁵ BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). *Ata da 3ª Reunião do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção*. Brasília: CGU, 16 ago. 2005. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-3a-reuniao-ago-2005.pdf>>. Acesso em 19 maio 2017.

constituir Grupo de Trabalho para examinar a proposta³⁶. A descrição do texto contida na ata não permite inferir se o tratamento dos dados pessoais foi contemplado nesta primeira versão da minuta. Tampouco, pode-se inferir o conteúdo na apresentação ocorrida na 5ª Reunião em 23/03/2006³⁷. Na reunião seguinte, ocorrida em 28/06/2006, na apresentação de uma nova versão de anteprojeto, encontra-se uma referência à proteção de dados pessoais:

As ressalvas ao direito de acesso no anteprojeto são limitadas a circunstâncias especiais, entendidas como aquelas em que a divulgação de documentos e informações põe em risco a segurança da sociedade ou do Estado, ou a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas, ficando reduzido a no máximo trinta anos o prazo de sigilo sobre tais documentos e informações³⁸.

Em 08/12/2006, o Ministro da CGU enviou à Casa Civil uma minuta de anteprojeto de lei sobre acesso às informações, mantendo o tempo de sigilo em trinta anos³⁹.

Em movimento paralelo, em 29/06/2006, a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça encaminhou ao seu Diretor-Geral uma minuta de projeto de lei de consolidação sobre acesso a informação. A matriz do texto foi a LAP, juntando-

³⁶ BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). *Ata da 4ª Reunião do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção*. Brasília: CGU, 20 set. 2005. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-4a-reuniao-set-2005.pdf>>. Acesso em 19 maio 2017.

³⁷ BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). *Ata da 5ª Reunião do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção*. Brasília: CGU, 23 mar. 2006. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-5a-reuniao-mar-2006.pdf>>. Acesso em 19 maio 2017.

³⁸ BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). *Ata da 6ª Reunião do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção*. Brasília: CGU, 28 jun. 2006. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-6a-reuniao-jun-2006.pdf>>. Acesso em 19 maio 2017.

³⁹ BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Processo NUP 00190.031025/2006-69. *Aviso nº 745/2006 CGU-PR*. Brasília, 8 dez. 2006. "(...) Art. 82 Os órgãos e entidades da Administração Pública classificarão os documentos e informações sigilosos por eles produzidos ou detidos segundo graus de sigilo estabelecidos em regulamento. § 1º Os documentos e informações classificados como sigilosos não poderão ser restritos por prazo superior a trinta anos. § 2º O prazo estabelecido no parágrafo anterior é improrrogável e conta-se da data de produção do documento ou informação. §3º Os documentos e informações cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado, bem como aqueles necessários ao resguardo da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas, são originariamente sigilosos. § 42 Não poderá ser oposto sigilo a solicitação de informação necessária a subsidiar investigação de violações a direitos fundamentais;(..."

se textos da LHD e da Lei nº 11.111, de 2005, além de propor a consolidação dos decretos 4.553, de 2002, 4.073, de 2002 e 5.301, de 2004. Conforme a minuta da Exposição de Motivos, uma das motivações da consolidação foi a recomendação feita pela Organização dos Estados Americanos (OEA), na Nona Reunião da Comissão de Peritos, realizada em Washington D.C. de 27 de março a 1º de abril de 2006, constante de relatório final elaborado pelo Brasil e aprovado pela Comissão em sessão plenária de 31 de março de 2006⁴⁰. Nessa ocasião, o Brasil foi avaliado quanto à implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção e questionado sobre a existência de leis que possibilitassem aos indivíduos o acesso a informações, sejam elas de interesse público, geral ou particular⁴¹. Por se tratar de um projeto de consolidação de leis, a redação do texto do projeto não inovou quanto ao tratamento dos dados pessoais⁴².

O Ministério Público Federal, arguindo a inconstitucionalidade da LAP e da Lei nº 11.111/2005, enviou solicitação de informações ao Presidente da República, em 31/10/2006 para instruir eventual ação direta de inconstitucionalidade, que remeteu à

⁴⁰ BRASIL. Ministério da Justiça. Processo NUP 08027.000212/2006-02. *Projeto de lei de consolidação sobre acesso a informação*. Brasília, 29 jun. 2006. Disponível em: <<http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/DispForm.aspx?ID=580147>>. Acesso em 25 jul 2017.

⁴¹ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Informe sobre la implementación de las disposiciones de la Convención seleccionadas para ser analizadas en el marco de la Primera Ronda* (SG/MESICIC/doc.168/05 rev. 4). Washington: OEA, 31 mar. 2006. p. 38. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_inf_bra.doc>. Acesso em: 25 jul 2017.

⁴² BRASIL. Ministério da Justiça. *op. cit.*: "(...) CAPÍTULO IV Do Sigilo e do Acesso aos Documentos Públicos Art. 22. Decreto fixará as categorias de sigilo que deverão ser obedecidas pelos órgãos públicos na classificação dos documentos por eles produzidos. §1º Os documentos cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado, bem como aqueles necessários ao resguardo da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas são originariamente sigilosos. §2º Os documentos públicos que contenham informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado poderão ser classificados no mais alto grau de sigilo, conforme regulamento. §3º O acesso aos documentos sigilosos referentes à segurança da sociedade e do Estado será restrito por um prazo máximo de 30 (trinta) anos, a contar da data de sua produção, podendo esse prazo ser prorrogado, por uma única vez, por igual período. §4º O acesso aos documentos sigilosos referentes à honra e à imagem das pessoas será restrito por um prazo máximo de 100 (cem) anos, a contar da sua data de produção. Art. 23. Os documentos públicos que contenham informações relacionadas à intimidade, vida privada, honra e imagem de pessoas, e que sejam ou venham a ser de livre acesso poderão ser franqueados por meio de certidão ou cópia do documento, que expurgue ou oculte a parte sobre a qual recai o disposto no inciso X do caput do art. 5º da Constituição Federal. Parágrafo único. As informações sobre as quais recai o disposto no inciso X do caput do art. 5º da Constituição Federal terão o seu acesso restrito à pessoa diretamente interessada ou, em se tratando de morto ou ausente, ao seu cônjuge, ascendentes ou descendentes, no prazo de que trata o § 4º do art. 22 desta Lei. (...)".

Casa Civil para as devidas providências. Dentre várias inconstitucionalidades apontadas, uma era pela fixação arbitrária pelo legislador do prazo de 100 anos para proteção ao direito à honra e à imagem e priorizando-a em detrimento do interesse público, haveria uma inconstitucionalidade, por não estar explicitado no Art. 5º inciso X da Constituição. O MPF ofereceu um texto de anteprojeto de lei disciplinando o dever de informação do Poder Público, indistintamente, previa um prazo de 10 anos para manutenção do sigilo quando fosse o caso, podendo ser prorrogado a critério da Comissão de Avaliação de Documentos Sigilosos⁴³. Em resposta, em 14/02/2007, o Consultor-Geral da União, argumentou:

Também, não há violação da proporcionalidade e da razoabilidade no §3º do art. 23 da Lei nº 8.159/1991, ao assentar-se o prazo máximo de 100 anos para limitação do acesso a documentos sigilosos referentes à honra e à imagem privadas. Primeiro, porque este é um prazo máximo, o que admite prazos menores; e de outro lado, tal limite visa resguardar, nos casos graves, pelo menos duas gerações adiante daquela cujo documento refere, e não importa necessariamente em que todos os documentos sejam restritos por um século.

A Casa Civil, em 22/03/2007, reuniu-se com a CGU para tratar do acesso e sigilo de documentos público e posteriormente por ofício datado de 12/04/2007⁴⁴, enviou as minutas da CGU, do Ministério da Justiça e do MPF. Após um lapso de tempo, a Casa Civil, convocou em 11/12/2007⁴⁵, uma reunião com a CGU, Secretaria

⁴³ BRASIL. Ministério Público Federal. Ofício PRG/GAB/Nº 1406, de 31 de outubro de 2006. *Ação Direta de Inconstitucionalidade*. Processo NUP 00001.01027/2006-67. Brasília, 31 out. 2006.

⁴⁴ BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Processo NUP 00190.009300/2007-49. Ofício nº 128/2007/SAJ-PR, de 12 de abril de 2007. *Encaminhamento de material sobre acesso à informação*. Brasília, 12 abr. 2007.

⁴⁵ BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Processo NUP 00190.037519/2007-38. Ofício nº 46/2007/SAG/C.Civil-PR, de 11 de dezembro de 2007. *Projeto de Lei sobre Acesso a informação*. Brasília, 11 dez. 2007: "(...) Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se: (...) II - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente a restrição de acesso público em face da imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado; III - informação pessoal: aquela relacionada à inviolabilidade da intimidade, vida privada honra e imagem das pessoas; IV - tratamento: a recepção, produção, reprodução, utilização, acesso, transporte, transmissão, distribuição, armazenamento, eliminação e controle de informações; Art. 3º É dever do Estado assegurar o direito de acesso às informações, garantidas: (...) IV - a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas. (...) Seção IV Das Informações Pessoais Art. 27. As informações relacionadas com a intimidade, vida privada, honra e imagem de pessoas são invioláveis. § 1º A inviolabilidade da informação relacionada com a vida privada, honra e imagem será assegurada pelo período de: I - trinta anos após a morte do seu titular ou a presunção desta pela ausência, nos termos dos arts. 69 e 22 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, em se tratando de pessoa física; ou II - oitenta anos, a contar da data da sua produção, em se tratando de pessoa jurídica. § 2º As informações a que se refere este artigo: I - terão seu acesso

de Comunicação Social, MRE, Advocacia-Geral da União, Secretaria Especial de Direitos Humanos, Ministério da Justiça, Gabinete de Segurança Institucional, Ministério da Defesa, apresentando uma minuta⁴⁶, com forte inspiração na Lei de Acesso Mexicana de 11 de junho de 2002, além acrescentar ao texto uma seção sobre proteção de dados pessoais⁴⁷.

As disposições sobre dados pessoais apresentadas pouco diferiam da versão apresentada como Projeto de Lei nº 5.228/2009⁴⁸, acompanhada da mensagem

garantido à pessoa a que elas se referirem; e II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros mediante consentimento expresso do seu titular. § 3º Em se tratando de morto ou ausente, assim considerado nos termos da Lei nº 10.406, de 2002, constituem-se em partes legítimas para solicitar autorização de acesso ou divulgação, conforme o inciso II do § 2º, o seu cônjuge, companheiro, ascendentes ou descendentes, ou, ainda, o seu curador, no caso do ausente. § 4º Resguardada a inviolabilidade da informação, o consentimento referido no inciso II do §2º não será exigido quando as informações relativas à vida privada, honra e imagem forem necessárias: I - à prevenção e diagnóstico médico, quando o titular estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico; II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstas em lei, não se podendo identificar o titular das informações pessoais; III - ao cumprimento de ordem judicial ou de dever legal; ou IV - para a defesa de interesse individual, coletivo ou difuso, ou quando preponderar a necessidade de proteção do interesse público, coletivo ou geral. (...) Art. 40. Aplica-se a Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997, em relação à informação de pessoa, física ou jurídica, constante de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público. Art. 41. Revogam-se a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e os arts. 22 a 24 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991”.

⁴⁶ Segundo Eneida Paes, os convocados era um grupo de trabalho informal que estava trabalhando conjuntamente “com coordenação da Subchefia para Assuntos Jurídicos (SAJ) e da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG), com a finalidade de criar um Projeto de Lei de Acesso que atendesse às expectativas do Executivo sobre o assunto. (...) os pontos mais polêmicos nas discussões internas estavam relacionados às normas sobre informação sigilosa: conceitos, prazos e autoridades classificadoras. Não tendo nunca o corpo técnico chegado a um consenso, a maior parte das disposições do capítulo sobre informações sigilosas foi decidida pela própria Casa Civil ou pelos ministros de Estado dos órgãos envolvidos”. PAES, Eneida Bastos. *O direito de Saber: o acesso à informação governamental no Brasil a partir da Constituição de 1988 até a publicação da Lei nº 12.527, de 2011*. 226 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2011. p.134.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 137.

⁴⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 5.228, de 2008*. Brasília, 15 maio 2008. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=434566>>. Acesso em 19 maio 2017. “(...) Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se: (...) II - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado; III - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável; IV - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação; (...) Art. 4º Cabe aos órgãos e entidades públicas assegurar, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis: (...) III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, assegurada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e acesso restrito. (...) Seção V Das Informações Pessoais Art. 26 O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas,

presidencial nº 7/2009⁴⁹ no Congresso Nacional em 15/05/2009, resultado da arbitragem da Casa Civil. Cotejando-se a versão apresentada em 11/12/2007 e a versão final apresentada ao Congresso Nacional, verifica-se que houve uma tentativa

bem como às liberdades e garantias individuais. § 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem: I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de cem anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem. § 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo responsabiliza-se pelo seu uso indevido. § 3º O consentimento referido no inciso II do §1º não será exigido quando as informações forem necessárias: I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico; II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem; III - ao cumprimento de ordem judicial; ou IV - à proteção do interesse público e geral preponderante. § 4º Observados os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, a restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que estiver envolvida ou ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância. § 5º Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal. (...) CAPÍTULO V DAS RESPONSABILIDADES Art. 27 Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar: (...) IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal; (...) Art. 29 Os órgãos e entidades públicas respondem diretamente pelos danos causados em decorrência da divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou informações pessoais, assegurado o direito de apurar responsabilidade funcional nos casos de dolo ou culpa. Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se à pessoa física ou entidade privada que, em virtude de qualquer vínculo com órgãos ou entidades, tenha acesso a informação sigilosa ou pessoal e a submeta a tratamento indevido. (...) Art. 33 Aplica-se, no que couber, a Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997, em relação à informação de pessoa, física ou jurídica, constante de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público. (...) Art. 40. Revogam-se: I - a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005; e II - os arts. 22 a 24 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991”.

⁴⁹ Sobre o tratamento dos dados pessoais, segundo a Exposição de Motivos da Mensagem 7/2009: “4. A proposta cria mecanismos claros e efetivos para garantir o acesso a informação pública e, ao mesmo tempo, estabelece critérios para proteção das informações pessoais e sigilosas, assim compreendidas apenas aquelas imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado. (...) 8. A restrição do acesso somente será permitida em caso de informações pessoais ou imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, caso em que a restrição será imposta por meio de classificação da informação como sigilosa, mediante decisão devidamente fundamentada e a adoção do critério menos restritivo possível para a definição do grau de sigilo que lhe será atribuído. Mesmo assim, será assegurado ao cidadão o acesso à parte não sigilosa, caso o sigilo abranja apenas parte do documento que contém a informação. Transcorrido o prazo do sigilo estipulado no momento da classificação ou após evento específico, eventualmente fixado como termo para o sigilo, a informação será automaticamente desclassificada, tornando-se acessível a qualquer cidadão. (...) 16. A classificação de documentos como sigilosos ganha no anteprojeto formato diferente do que vinha recebendo na Administração Pública Federal. O capítulo de restrições está dividido em cinco seções que, além das disposições gerais, versam sobre classificação de informação como sigilosa, prazos de sigilo, proteção e controle de informações sigilosas, procedimentos de classificação, reclassificação e desclassificação, e sobre informações pessoais. (...) 21. Já na seção sobre dados pessoais, embora tenha sido mantido o prazo atualmente previsto para guarda deste tipo de informação, foi introduzida importante ressalva: a restrição de acesso não poderá ser invocada para prejudicar processo de apuração de irregularidades em que a pessoa esteja envolvida ou tenha como objeto a recuperação de fatos históricos de maior relevância”.

de diminuir o prazo de sigilo para os dados pessoais para 80 anos, entretanto, optou-se pela posição conservadora ao manter-se o prazo estabelecido na LAP de 100 anos de restrição de acesso.

Enquanto o PL 219/2003 patinava em sua tramitação, com o início da tramitação do PL 5.528/2009, o processo foi acelerado na Comissão Especial de Acesso a Informações na Câmara dos Deputados, onde o segundo foi apensado ao primeiro, além dos PL 1.019/2007, de autoria do Deputado Celso Russomano (PP-SP); 1.924/2007, de autoria do Deputado Chico Alencar (PSOL-RJ); e 4.611/2009, de autoria do Deputado Ciro Pedrosa (PV-MG).

Em 24/02/2010, o substitutivo, com relatoria do Dep. Mendes Ribeiro Filho, foi aprovado pela comissão especial, que tinha por base o texto do PL 5.528/2009. No artigo sobre o tratamento de dados pessoais do substitutivo, foi suprimida a expressão “observados os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade” do parágrafo 4º do Art. 26, que se tornou o §4º do Art. 31. Também foi acrescentado o direito de regresso ao Art. 29, que se tornou-se o Art. 34. Submetido a plenário em 13/04/2010, foram apresentadas 8 emendas relativos a outros temas, quando foram rejeitadas as emendas nº 5,6 e 8 e aprovadas a emenda nº 7 e as subemendas substitutivas do Relator nº 1, 2, 3 e 4, em prejuízo das emendas nº 1, 2, 3 e 4.

A tramitação do PL prosseguiu no Senado Federal, onde recebeu a numeração PLC nº 41, de 2010 e encontrou algumas resistências, especialmente na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, com a relatoria do Senador Fernando Collor de Mello, que, em 22/08/2011, ofereceu um substitutivo que o alterava substancialmente. Em virtude da tramitação em regime de urgência, através do Requerimento nº 476/2011, subscrito pelos líderes partidários e aprovado em 03/05/2011, o PL foi debatido no plenário do Senado em 25/10/2011, quando o substitutivo do Senador Collor de Mello foi derrotado e aprovado o texto do PL recebido da Câmara, com pequenos ajustes de redação e, por fim, remetido para sanção presidencial.

Sancionado em 18/11/2011 e numerado como Lei nº 12.527⁵⁰, o PL recebeu dois vetos que nunca foram apreciados. Os vetos referiam-se ao encaminhamento

⁵⁰ O texto da LAI, em relação ao tratamento de dados pessoais, possui os seguintes dispositivos: “(...)

das negativas de acesso a informação ao Tribunal de Contas nos assuntos afetos a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial e ao Ministério Público quando se tratasse de negativa de acesso a informações essenciais à tutela de direitos fundamentais, com a justificativa de ferirem o princípio da separação dos poderes. O segundo veto também, com a justificativa de ferir o princípio da separação dos poderes, foi sobre a composição da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, que além de nominar membros do Poder Executivo, também dava assento a representantes dos Poderes Legislativos e Judiciário.

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se: (...) III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado; IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável; V - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação; (...) Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a: (...) III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso. (...) Seção V Das Informações Pessoais Art. 31 O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais. § 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem: I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem. § 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido. § 3º O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias: I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico; II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem; III - ao cumprimento de ordem judicial; IV - à defesa de direitos humanos; ou V - à proteção do interesse público e geral preponderante. § 4º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância. § 5º Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal. (...) Art. 32 Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar: (...) IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal; (...) Art. 34 Os órgãos e entidades públicas respondem diretamente pelos danos causados em decorrência da divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou informações pessoais, cabendo a apuração de responsabilidade funcional nos casos de dolo ou culpa, assegurado o respectivo direito de regresso. Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se à pessoa física ou entidade privada que, em virtude de vínculo de qualquer natureza com órgãos ou entidades, tenha acesso a informação sigilosa ou pessoal e a submeta a tratamento indevido. (...) Art. 38 Aplica-se, no que couber, a Lei no 9.507, de 12 de novembro de 1997, em relação à informação de pessoa, física ou jurídica, constante de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público. (...) Art. 46. Revogam-se: I - a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005; e II - os arts. 22 a 24 da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991”.

APÊNDICE D – A METODOLOGIA DE COLETA DE DADOS DO E-SIC

1 A ANÁLISE QUANTITATIVA DE DADOS DO E-SIC

A CGU disponibiliza uma boa quantidade de dados sobre os pedidos de informação realizados no âmbito do Poder Executivo Federal, bem como os respectivos resultados em formato de dados abertos. Primeiramente, fez-se o “download” da base de dados dos pedidos¹ para se quantificar o volume de pedidos que poderiam ser objetos de estudo. O primeiro corte realizado foi em relação à data do pedido realizado, limitando a base de dados até o dia 31/12/2016. Em seguida, os pedidos cujos tipos de resposta tinham como subclassificações “Dados pessoais” e “Parte da informação contém dados pessoais”, foram selecionados obtendo-se os números demonstrados no quadro 4. Observa-se que, enquanto a porcentagem geral dos pedidos negados ou parcialmente negados (Coluna H) ao longo dos anos tem-se mantido constante dentro da média de 13,26%, a porcentagem de pedidos negados ou parcialmente negados contendo dados pessoais dentro do total de pedidos negados ou parcialmente negados (Coluna I) tem caído consistentemente ao longo dos anos.

¹ Os arquivos em formato aberto podem ser obtidos a partir do endereço: <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/_layouts/15/DownloadPedidos/DownloadDados.aspx>. Acesso em: <15 jun. 2017>.

Ano do Pedido	Pedidos com Acesso Negado			Pedidos com Acesso Parcialmente Negado		Totais Acesso Negado ou Parcialmente negado			
	A Quantidade de Pedidos	B Quantidade Geral	C Quantidade com dados pessoais	D Quantidade Geral	E Quantidade contendo parcialmente dados pessoais	F Quantidade Total de Pedidos (B + D)	G Quantidade Total de Pedidos contendo dados Pessoais (C + E)	H Porcentagem de Pedidos Negados ou Parcialmente Negados (F/A)	I Porcentagem de Pedidos Negados ou Parcialmente Negados contendo dados pessoais (G/F)
2012	55.212	4.555	2.056	641	193	5.196	2.249	9,41%	43,28%
2013	86.661	9.722	3.768	3.371	1.158	13.093	4.926	15,11%	37,62%
2014	90.167	9.941	3.180	3.414	880	13.355	4.060	14,81%	30,40%
2015	102.423	7.674	2.288	5.059	1.433	12.733	3.721	12,43%	29,22%
2016	111.669	7.679	1.522	7.098	2.011	14.777	3.533	13,23%	23,91%
Total Geral	446.132	39.571	12.814	19.583	5.675	59.154	18.489	13,26%	31,26%

Quadro 4: Totais Gerais dos Pedidos de Acesso

Fonte: Elaboração Própria

A próxima coleta foi realizada na base de dados dos recursos², para se quantificar o volume de pedidos negados ou parcialmente negados que foram objeto de recursos endereçados à CGU entre os anos de 2012 e 2016. Filtrou-se pelo campo “Instancia” contendo “CGU” da tabela “Recursos” onde se obtiveram 5.722 linhas de registros. Em seguida filtrou-se pelo campo “TipoRecurso” desprezando 622 registros contendo “Resposta não foi dada no prazo” por se referirem a reclamações quanto ao cumprimento do procedimento, sem manifestação quanto ao conteúdo do pedido de acesso a informação. A seguir, considerando que o processo automatizado começou a ser ofertada apenas em 22 de agosto de 2012, oferecendo uma lacuna sobre os recursos entre os dias 16 de maio e essa data, que foi preenchida com as informações obtidas a partir da resposta ao pedido de informação NUP 00075.000443/2017-83³, que solicitava “acesso à tabela Excel que contém a totalidade dos recursos de acesso à informação analisados e julgados pela CGU desde a entrada em vigor da LAI”, agregando 149 linhas que resultaram numa população total de 5.249 recursos endereçados à CGU entre 2012 e 2016, consolidados no quadro 5. Nota-se que,

² *Ibidem.*

³ Este serviço pode ser acessado a partir do endereço: <<http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/SitePages/principal.aspx>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

exceto pelo ano de 2014, há uma tendência de crescimento no ingresso de recursos dirigidos à CGU, em relação aos pedidos negados ou parcialmente negados nas instâncias administrativas inferiores.

Ano do Pedido	A Quantidade Total de Pedidos Negados ou Parcialmente Negados (Quadro 4 – Coluna F)	B Quantidade Total de Pedidos com Recursos dirigidos à CGU	C Porcentagem de Recursos Dirigidos à CGU (B / A)
2012	5.196	401	7,72%
2013	13.093	1.073	8,20%
2014	13.355	931	6,97%
2015	12.733	1.147	9,01%
2016	14.777	1.697	11,48%
Total Geral	59.154	5.249	8,87%

Quadro 5: Totais Gerais de Recursos à CGU

Fonte: Elaboração Própria

Para avaliar-se a quantidade de recursos dirigidos à CGU contra os pedidos negados ou parcialmente negados contendo dados pessoais, associou-se o campo “IdPedido” presente nas tabelas “Pedidos” e “Recursos”, e, novamente filtrando-se os recursos cujos tipos de resposta dos pedidos tinham como subclassificações “Dados pessoais” e “Parte da informação contém dados pessoais”, foram obtidos 212 registros com a distribuição exibida no quadro 6. Pelos números tabulados, os recursos à CGU referente a pedidos negados ou parcialmente negados contendo dados pessoais representam apenas um pouco mais de 4%, em média, dos recursos dirigidos à CGU e parece manter uma tendência estável entre os anos 2012 e 2016.

Ano do Re- curso	A Quantidade Total de Pedidos com Recursos Dirigidos à CGU	B Quantidade de Recursos dirigidos à CGU referente a Pedidos Negados Contendo Dados Pessoais	C Quantidade de Recursos Dirigidos à CGU Referente a Pedidos Negados Contendo Parcialmente Dados Pessoais	D Quantidade Total de Recursos à CGU Referente a Pedidos Negados ou Parcialmente Negados Contendo Dados Pessoais (B + C)	E Porcentagem de Recursos à CGU Referente a Pedidos Negados ou Parcialmente Negados Contendo Dados Pessoais (D / A)
2012	401	9	4	13	3,24%
2013	1.073	27	3	30	2,80%
2014	931	30	10	40	4,30%
2015	1.147	36	15	51	4,45%
2016	1.697	59	19	78	4,60%
Total Geral	5.249	161	51	212	4,04%

Quadro 6: Totais de recursos à CGU referentes a pedidos negados ou parcialmente negados contendo dados pessoais

Fonte: Elaboração Própria

Quanto às decisões dos recursos à CGU, os resultados são demonstrados no quadro 7. Os números permitem afirmar que os deferimentos têm mantido uma média uniforme entre os anos de 2012 e 2016 em 7,55% dos recursos dirigidos à CGU, assim como os deferimentos parciais, havendo uma queda significativa nos indeferimentos nos dois últimos anos, em contrapartida à elevação das decisões de “Não conhecimento”, “Perda de Objeto” e “Perda de Objeto Parcial”.

Tipo Resposta	Ano do Recurso	2012	2013	2014	2015	2016	Total Geral
Deferido	Quantidade	3	2	2	4	5	16
	Porcentagem do Total	23,08%	6,67%	5,00%	7,84%	6,41%	7,55%
Indeferido	Quantidade	8	12	18	10	18	66
	Porcentagem do Total	61,54%	40,00%	45,00%	19,61%	23,08%	31,13%
Não conhecimento	Quantidade	2	11	9	23	22	67
	Porcentagem do Total	15,38%	36,67%	22,50%	45,10%	28,21%	31,60%
Parcialmente deferido	Quantidade		2	4	5	1	12
	Porcentagem do Total	0,00%	6,67%	10,00%	9,80%	1,28%	5,66%
Perda de Objeto	Quantidade		3	7	9	14	33
	Porcentagem do Total	0,00%	10,00%	17,50%	17,65%	17,95%	15,57%
Perda de Objeto Parcial	Quantidade					18	18
	Porcentagem do Total	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	23,08%	8,49%
Total Geral	Quantidade	13	30	40	51	78	212
	Porcentagem do Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Quadro 7: Decisões aos recursos da CGU por tipo de resposta e ano

Fonte: Elaboração Própria

Para se avaliar o grau de reforma pela CMRI nas decisões recursais julgadas pela CGU, as informações sobre os recursos à CMRI foram coletadas usando o mesmo método aplicado aos recursos da CGU na tabela “Recursos”. Filtrando-se pelo campo “Instancia” contendo “CMRI”, foram obtidas 1.532 linhas de registros. Neste caso, não foram desprezados os 8 registros contendo “Resposta não foi dada no prazo” no campo “TipoRecurso” porque o instrumento “Reclamação” é um tipo de recurso que não está previsto dentre aqueles onde o CMRI tem competência para analisar. Portanto, foram tratados indiferentemente como recursos dirigidos à CMRI contra negativas de acesso à informação decididas pela CGU, previsto no Art. 16 Parágrafo 3º da LAI.

As informações dos 290 recursos interposto por e-mail à CMRI entre o início da vigência da LAI até o dia 31 de janeiro de 2014, quando a funcionalidade de recurso à CMRI começou a operar no e-SIC, também foram agregadas. A fonte de dados utilizada é a tabela formato .xls disponibilizada na página “Decisões” da CMRI do site

“Acesso à Informação”⁴, resultando, portanto, numa população total de 1.822 recursos endereçados à CMRI entre 2012 e 2016, consolidados no quadro 8.

Ano do Recurso	A Quantidade Total de Pedidos com Recursos Dirigidos à CGU	B Quantidade Total de Pedidos com Recursos Dirigidos à CMRI	C Porcentagem de Recursos Dirigidos à CMRI (B / A)
2012	401	84	20,95%
2013	1.073	199	18,55%
2014	931	268	28,79%
2015	1.147	440	38,36%
2016	1.697	831	48,97%
Total Geral	5.249	1.822	34,71%

Quadro 8: Totais Gerais de Recursos à CMRI

Fonte: Elaboração Própria

Analisando-se os números não há um comportamento que permita afirmar a tendência de recursividade às decisões da CGU para a CMRI, entretanto pode-se considerar uma média alta pelos 34,71% de recursos dirigidos à CMRI aferida no período.

Para obter os números da CMRI para avaliar a recursividade às decisões da CGU, relativos aos pedidos negados ou parcialmente negados contendo dados pessoais, utilizou-se processo idêntico ao realizado para levantar os recursos à CGU associados a esta subclassificação de associação do campo “IdPedido” presente nas tabelas “Pedidos” e “Recursos”, e, novamente filtrando-se os recursos cujos tipos de resposta dos pedidos tinham como subclassificações “Dados pessoais” e “Parte da informação contém dados pessoais”, desta vez para pelo campo “Instancia” contendo “CMRI”, sendo obtidos 64 registros com a distribuição exibida no quadro 9.

⁴ BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). *Planilha-site-desidentificada-dinamica.XLSX*. Brasília, 28 ago. 2017. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri/decisoes/planilha-site-desidentificada-dinamica.xlsx>>. Acesso em: 14 set. 2017.

Ano do Recurso	A Quantidade Total de Recursos à CGU Referente a Pedidos Negados ou Parcialmente Negados Contendo Dados Pessoais	B Quantidade Total de Recursos à CGU DEFERIDOS Referente a Pedidos Negados ou Parcialmente Negados Contendo Dados Pessoais	C Quantidade Total de Recursos à CGU Referente a Pedidos Negados ou Parcialmente Negados Contendo Dados Pessoais Passíveis de Recurso à CMRI (A – B)	D Quantidade Total de Recursos à CMRI Referente a Pedidos Negados ou Parcialmente Negados Contendo Dados Pessoais	E Porcentagem de Recursos Dirigidos à CMRI Referente a Pedidos Negados ou Parcialmente Negados Contendo Dados Pessoais (D / C)
2012	13	3	10		0,00%
2013	30	2	28	6	21,43%
2014	40	2	38	13	34,21%
2015	51	4	47	17	36,17%
2016	78	5	73	28	38,36%
Total Geral	212	16	196	64	32,65%

Quadro 9: Totais de recursos à CMRI referentes a pedidos negados ou parcialmente negados contendo dados pessoais

Fonte: Elaboração Própria

Os números do quadro 9 permitem afirmar que quase um terço dos recursos julgados pela CGU, referentes a pedidos de informação contendo dados pessoais, aproximando-se à média geral demonstrada no quadro 8, são contestados na CMRI mediante ingresso de recurso nesta instância, com tendência de alta. Entretanto, a CMRI tem acompanhado as decisões da CGU, pois, dos 64 recursos, apenas uma decisão da CMRI reformou um julgamento da CGU, conforme demonstrado no quadro 10, sugerindo a boa competência técnica da CGU para instruir e julgar os recursos sobre os pedidos de informação negados ou parcialmente negados que contenham dados pessoais, ou por outro lado, pode sugerir o enviesamento das decisões do CMRI, pois a CGU tem a competência de instruir o recurso dirigido à CMRI, nos termos do Art. 13 da Resolução CMRI nº 1, de 21 de dezembro de 2012, acompanhado de documento com manifestação da CGU quanto ao conhecimento do recurso interposto à Comissão.

Tipo Resposta / Ano	2013	2014	2015	2016	Total Geral
Deferido		1			1
Indeferido	6	5	9	7	27
Não conhecimento		7	7	21	35
Perda de objeto			1		1
Total Geral	6	13	17	28	64

Quadro 10: Decisões aos recursos da CMRI por tipo de resposta e ano

Fonte: Elaboração Própria

Em relação à totalidade das decisões dos recursos prolatadas pela CMRI entre 2012 e 2016, houve apenas 10 deferimentos de um total de 1.822 recursos endereçados à CMRI.

2 A ANÁLISE QUALITATIVA DE DADOS DO E-SIC

Uma vez identificados os 212 recursos à CGU referentes a pedidos negados ou parcialmente negados contendo dados pessoais, a dificuldade técnica foi obter a íntegra dos pareceres de julgamento da CGU para a realização de uma análise qualitativa dos julgamentos. Para isto, notou-se que os endereços URL dos pareceres disponíveis para consulta na página “Busca de decisões da CGU e da CMRI”⁵ possuíam o padrão “http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente” + NUP + “_CGU.pdf” e então, utilizou-se da aplicação “Pentaho Data Integration – Versão 7.0.0”, para programaticamente, recuperar os arquivos PDF contendo os textos dos pareceres em 12/01/2017. Com esta abordagem, foi possível a recuperação de 187 pareceres da CGU.

Em 07/06/2017, como o autor, por ser servidor da CGU, é portador de acesso integral a todos os pedidos, recursos e respostas cadastrados no e-SIC, pôde obter a íntegra de 15 pareceres, que não estavam disponíveis na página “Busca de decisões da CGU e da CMRI” por tratarem de pareceres decidindo múltiplos recursos, fugindo ao padrão de nome de arquivo anteriormente estabelecido, o que dificultou a

⁵ As razões da decisão da CGU para deferir ou indeferir um recurso de pedido de acesso a informação são formalizados em pareceres, também registrados no e-SIC e publicados no endereço <http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/SitePages/principal.aspx>.

recuperação destes pareceres no processo anterior. Em 11/06/2017, foram obtidos 4 pareceres da CGU que ainda não estavam registrados na primeira extração realizada em 12/01/2017, mediante a pesquisa na página “Busca de decisões da CGU e da CMRI”, porque foram decididos a partir de dezembro de 2016.

Finalmente, os 6 pareceres restantes que resultaram de recursos impetrados via e-mail à CGU, só puderam ser recuperados em 14/09/2017, a partir do sistema interno administrativo da CGU chamado Sistema de Gestão de Informações – SGI, também aproveitando a facilidade do autor possuir acesso a este sistema por ser servidor da CGU, que registra o trâmite interno dos processos administrativos da CGU, inclusive dos registrados no e-SIC que são de competência da CGU.

Idêntico processo foi realizado com a recuperação dos 64 recursos à CMRI. Usando a aplicação “Pentaho Data Integration”, 53 decisões da CMRI foram automaticamente recuperados em 12/01/2017; 5 decisões da CMRI foram manualmente recuperados em 11/06/2017 mediante a pesquisa na página “Busca de decisões da CGU e da CMRI”, porque foram decididos em 2017; e, finalmente em 14/09/2017, a partir da identificação das decisões da CMRI aos recursos impetrados por e-mail, foram manualmente recuperadas 6 decisões a partir na página “Recursos Julgados pela CMRI > Decisões”⁶.

Com a recuperação dos pareceres da CGU e das decisões da CMRI, passou-se à leitura e tabulação dos textos com as seguintes variáveis:

- a) Resumo do Pedido de Informação;
- b) O pedido de informação refere-se à dados pessoais?
- c) Se o pedido se refere a dados pessoais, é um pedido referente a dados pessoais do próprio solicitante?
- d) Ao longo das instâncias recursais houve alguma mudança de objeto do pedido inicial?

⁶ Esta página pode ser acessada a partir do endereço: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri/decisooes>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

e) Qual foi a argumentação da CGU para decidir o recurso?

f) Qual foi o normativo legal ou doutrina citada para decidir o recurso?

g) Houve discordância entre o parecerista e a autoridade que aprovou o julgamento final do recurso na CGU?

h) Quando houve recurso à CMRI, qual foi o acolhimento por esta, da decisão da CGU?

2.1 Dos recursos aos pedidos de informação que não eram relativos a dados pessoais

Com a leitura dos pareceres, foram identificados que 11 recursos não se referiam a pedido de informação contendo dados pessoais. Como mencionado anteriormente, a classificação da resposta ao pedido de informação é registrada no e-SIC pela primeira unidade respondente do pedido de informação, o que poderia ensejar alguma distorção na análise deste trabalho. Isto ocorreu com um caso que não entrou no escopo deste estudo porque a sua resposta inicial foi classificada com o tipo “Não se trata de solicitação de informação” e portanto, ignorado pelo método de filtragem dos registros. Foi o caso de concessão de acesso a documentos pessoais do escritor Mário de Andrade custodiados pela Fundação Casa de Rui Barbosa (NUP 01590.000162/2015-01) pela CGU e que ganhou repercussão na mídia⁷.

Analisando o conteúdo destes recursos, três⁸ deles não são propriamente pedidos de informação, ao contrário, são pedidos de providências próprias de ouvidoria⁹. A CGU em seu julgamento, não os conheceu. Três recursos do mesmo

⁷ FRANCO, Luiza; COZER, Raquel. Em carta, Mário de Andrade cita sua 'tão falada' homossexualidade. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 jun. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2015/06/1644470-em-carta-mario-de-andrade-cita-sua-tao-falada-homossexualidade.shtml>>. Acesso em: 14 dez. 2016.

⁸ NUP 37400.001506/2015-28, NUP 37400.004834/2015-86 e NUP 00077.000259/2016-32.

⁹ Conforme orientação da CGU, pedidos de acesso a informação que se caracterizam como denúncia, reclamação ou consulta estão fora do escopo da LAI. Ver BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). *Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública*. 2. ed. Brasília: CGU, 2016. p. 15. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de>

solicitante¹⁰ diziam respeito à inidoneidade de sua identificação registrada no e-SIC e por isso as instâncias inferiores se negaram a fornecer as informações solicitadas que não continham dados pessoais. A CGU não conheceu os recursos por que os pedidos estavam em desacordo com o Art. 12 Incisos I e II do Decreto nº 7.724/2012, pelo qual é exigido o nome do requerente e número de documento de identificação válido para requerer um pedido de informação.

Ao restante dos recursos, identificou-se que eram pedidos de informação que não contém dados pessoais, inclusive num deles o solicitante é explícito ao solicitar estatísticas sem identificação¹¹. Neste caso, a CGU concedeu o deferimento ao recurso com a perda do objeto. Aos demais, a CGU não concedeu o deferimento por serem pedidos cujas informações teriam restrição de acesso.

Adicionalmente, foram identificados dezessete recursos à CGU onde eram solicitadas informações sobre pessoas jurídicas, que podem estar submetidos aos sigilos bancários ou comerciais e não são objeto deste estudo.

2.2 Dos recursos aos pedidos de informação relativos a dados pessoais próprios

Na categoria dos recursos à CGU dos pedidos de informação que continham dados pessoais dos próprios solicitantes, foram identificados 51 recursos. O comportamento esperado da CGU quanto aos julgamentos seria de deferimento de todos, entretanto, apenas cinco foram deferidos: um referente ao recurso a pedido de informação negado de fornecimento de cópias das avaliações de desempenho do solicitante, empregado do Banco do Brasil¹², cuja decisão foi judicializada no STJ¹³;

conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao_lai_2edicao.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2017.

¹⁰ NUP 23480.007712/2016-75, NUP 23480.007713/2016-10 e NUP 23480.007759/2016-39.

¹¹ NUP 99902.000287/2013-02: “Informações referentes à inadimplência no programa Minha Casa Minha Vida, incluindo número de inadimplentes, tempo de inadimplência, faixa de inclusão no programa, valores da inadimplência e tamanho da dívida até o momento, além das normas do programa que tratem do assunto”.

¹² NUP 99901.000124/2012-41.

¹³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS 19.323/DF. A judicialização dos julgamentos da CGU e

dois a respeito de informações de desempenho do próprio recorrente como candidato em concursos públicos¹⁴; um sobre acesso aos autos do processo administrativo disciplinar em que o solicitante estava implicado¹⁵ e um sobre informações de financiamento bancário próprio¹⁶. Quatro recursos não foram conhecidos por se tratarem de reclamações sobre prestação de serviços de informação dos órgãos e que solicitam providências administrativas à CGU.

Dezoito recursos não foram conhecidos por incidentes processuais: treze por perda de objeto; um pela falta de identificação idônea do recorrente; um por recorrer com reformulação do pedido inicial de informação, inovando a inicial; um por ser pedido a órgão sobre o qual a CGU não tem jurisdição; e dois por uso de supressão de instância recursal. Seis recursos não foram conhecidos pela natureza do pedido: Três pela inexistência da informação, um por ser pedido desarrazoado e dois por demandarem trabalho adicional de análise.

Outros dezesseis recursos não foram conhecidos pela existência de canal específico de obtenção da informação, preexistentes à LAI. A repetição de recursos com esta característica, ensejou a edição da Súmula CMRI nº1/2015, que tem sido base para o não conhecimento de muitos recursos da CGU¹⁷.

Finalmente, avaliando o mérito do pedido de informação indeferindo-os, dois recursos de um mesmo solicitante foram identificados, pois versavam sobre o acesso a documentos constantes em processos disciplinares onde o solicitante esteve envolvido, no sentido de proteger a identidade do denunciante, enquanto os processos

CMRI serão discutidos à frente.

¹⁴ NUP 60502.002244/2013-21 e NUP 088500.02942/2016-07.

¹⁵ NUP 23480.015414/2015-78, note-se que a decisão da autoridade foi contrária ao parecerista.

¹⁶ NUP 99902.001786/2012-28.

¹⁷ “PROCEDIMENTO ESPECÍFICO - Caso exista canal ou procedimento específico efetivo para obtenção da informação solicitada, o órgão ou a entidade deve orientar o interessado a buscar a informação por intermédio desse canal ou procedimento, indicando os prazos e as condições para sua utilização, sendo o pedido considerado atendido”. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri/sumulas-e-resolucoes/sumula-cmri-1-2015>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

não se findasse, em linha com o conceito de proteção do “documento preparatório” enquanto a decisão final não for tomada¹⁸.

2.3 Dos recursos aos pedidos de informação relativos a dados pessoais de terceiros

Quanto aos recursos de pedidos de informação contendo dados pessoais de terceiros, foram identificados 133 recursos. Destes, dois não foram conhecidos por se tratarem de reclamação¹⁹; 46 foram indeferidos ou não conhecidos por incidentes processuais: quarenta por perda de objeto, quatro por serem intempestivos, um por inovação da inicial, e um por repetição de recurso. Quinze recursos não foram conhecidos ou foram indeferidos pela natureza do pedido: sete pela inexistência da informação, cinco por serem pedidos desproporcionais e três por demandarem trabalho adicional de análise. Cinco recursos não foram conhecidos pela existência de canal específico de obtenção da informação.

A ocorrência de sucessivos recursos impetrados por um mesmo recorrente, levou a CMRI a partir da sua 48ª Reunião, ocorrida em 26/10/2016, a não conhecer os recursos impetrados pelo recorrente R. N. S²⁰. Nesta oportunidade, das 201 decisões prolatadas, 171 referiam-se a decisões sobre recursos impetrados por este cidadão, sendo que 160 não foram conhecidos por motivo de abuso de direito, que, segundo a CMRI se configuraria com “o desvio de finalidade, o potencial dano a terceiros e a má-fé do agente”²¹. No período amostrado, este cidadão foi responsável por 489 recursos endereçados à CGU, representando 9,3% da quantidade de recursos recebidos pela CGU e 332 recursos endereçados à última instância, representando 18,2% da quantidade de recursos recebidos pela CMRI e apresentando um índice de 68% de recursividade das decisões da CGU para a CMRI,

¹⁸ Ver LAI Art. 7º §3º e Decreto nº 7.724/2012 Art. 20

¹⁹ Ver nota de rodapé 9.

²⁰ A identidade deste recorrente é protegida nos pareceres da CGU, entretanto sua identificação completa é revelada nos relatórios das decisões da CMRI.

²¹ BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). ATA nº 48. Brasília, 26 out. 2016. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri/atas-reunioes-cmri/arquivos/ata-no-048-cmri.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

quando a média geral foi de 34,8%. A CMRI decidiu por não conhecer 234 recursos e indeferir 55 recursos, ficando 43 recursos do cidadão pendentes para julgamento em 2017.

A partir deste evento, os recursos impetrados por este cidadão têm sido sistematicamente julgados pela CGU pelo não conhecimento motivado pelo abuso de direito. No recorte deste estudo, três recursos sobre pedidos de informação contendo dados pessoais não foram conhecidos por este motivo, sendo que anteriormente oito recursos deste cidadão contra pedidos de informação negados pelo Banco do Brasil foram indeferidos pela CGU.

Pela motivação dos dados pessoais estarem sob o regime de sigilo bancário, um recurso foi indeferido com base no Art. 6º inc. I, do Decreto nº 7.724/2012²². Outro recurso foi indeferido por o dado pessoal estar classificada, pois era solicitada a relação do pessoal instalado em uma base científica militar²³.

Treze recursos que solicitavam acesso a informações sobre empregados das empresas. foram indeferidos, com base no Art. 5º §1º e §2º, do Decreto nº 7.724/2012, que protege a competitividade empresarial.

Após estas exclusões, restaram 47 recursos onde foram julgados o mérito do pedido de informação, os quais puderam ser categorizados da seguinte forma: total ou parcial deferimento de 18 recursos privilegiando o interesse público e indeferimento de 29 recursos privilegiando a proteção aos dados pessoais.

Quanto às decisões privilegiando o interesse público, estas foram subdivididas em²⁴: a) concessão de direitos pelo ente público (3); b) acesso a nomes de servidores constantes em cadastro público (1); c) fiscalização de concursos públicos (2); d) regularidade de licitação (1); f) fiscalização dos empregados ou servidores públicos (10); e g) interesse histórico (1). Já as decisões que privilegiaram a proteção aos dados pessoais foram subdivididas em: a) necessidade de consentimento de acesso do titular da informação ao terceiro (4); b) propósito específico do cadastro (1); c)

²² NUP 21900.001567/2016-03

²³ NUP 60502.000953/2014-52

²⁴ Os números em parênteses representam a quantidade de recursos contabilizada em cada subdivisão.

proteção da informação laboral usada para contato a pessoa e o órgão (4); d) proteção da honra (13); e) proteção da integridade física (2); f) proteção da vida privada (1); e g) jurisdição extraterritorial da legislação de proteção de dados pessoais (4).

2.4 Da avaliação de mérito aos recursos aos pedidos de informação relativos a dados pessoais de terceiros

Por estas categorizações, pode-se construir a seguinte heurística para analisar o mérito do pedido de informação contendo dado pessoal:

A informação refere-se a empregado ou servidor público. Nos julgamentos da CGU, é recorrente o uso da decisão do STF na ARE 652.777/SP, que consolidou o tema de repercussão geral nº 483, julgando constitucional da publicação dos salários individuais dos agentes públicos. Deste julgamento, extrai-se a comentário do Ministro Marco Aurélio, de que o “servidor público não pode pretender ter a mesma privacidade que tem o cidadão comum”.

Com isto construiu-se a jurisprudência da CGU de que controle de frequência e avaliações de desempenho (não adversas) de servidores também podem ser pedidos pela LAI, desde que não se tratassem de dados sensíveis, isto é, conforme a definição da CGU, que seriam os dados pessoais relacionadas à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais²⁵.

A CGU teve a oportunidade de avaliar a jurisdição da aplicação da LAI em quatro recursos²⁶, onde o recorrente solicitava nomes dos auxiliares locais que prestam serviços às embaixadas e consulados do Brasil em Lisboa, Nova Iorque, Paris e Roma, que foram desprovidos por não ser possível o fornecimento destas

²⁵ BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). *Aplicação da Lei de Acesso à Informação em recursos à CGU*. Brasília: CGU, ago. 2015. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao-da-lai-em-recursos-a-cgu.pdf>>. Acesso em: 21 dez. 2015.

²⁶ NUP 09200.000902/2016-30, NUP 09200.000903/2016-84, NUP 09200.000904/2016-29 e NUP 09200.000905/2016-73.

informações ao estarem protegidas localmente por leis trabalhistas (EUA) ou de proteção de dados pessoais (Europa), inibindo sua disseminação.

Em relação à vigência de normas, a CGU interpretou que o Art. 6º do decreto nº 6.425, de 4 de abril de 2008, anterior à vigência da LAI, que garantia o sigilo e a proteção de dados pessoais apurados no censo anual da educação básica e superior realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP²⁷, não poderia se sobrepor às previsões de restrição de acesso da própria LAI, deferindo o acesso à relação de professores da rede pública municipal de Coruripe/AL, adicionando o argumento de que o órgão federal deve revelar dados municipais, pois a LAI aplica-se ao caso de informações recolhidas por órgão e entidades, independentemente da origem do dado, se municipal, estadual ou federal.

Recursos referentes a pedidos de Informações relacionadas a tão somente a viabilizar a comunicação interna entre o órgão público e o agente público, quando não são destinadas ao atendimento público, são negados como no caso do fornecimento de números de matrícula do servidor no órgão de forma massiva, assim como o nome completo do servidor associado ao número de matrícula²⁸. Da mesma forma, são negados o fornecimento de endereços de e-mail e números de celulares institucionais, assim como telefones de contato do servidor no órgão, com a argumentação de que são dados pessoais afetas à intimidade do servidor²⁹, com o propósito de servirem apenas como instrumento de trabalho para contato ou controle entre o órgão e o servidor.

Durante a leitura dos pareceres que avaliaram se a disponibilização da informação a terceiro vulneraria a honra do titular da informação, observou-se que a CGU restringiu o acesso em grande aproximação com o prescrito no texto da Lei portuguesa nº 65/93 de Acesso de Documentos da Administração.

A lei lusitana restringe o acesso por terceiros dos documentos nominativos, definidos como “informações sobre pessoa singular, identificada ou identificável, que

²⁷ NUP 23480.001924/2014-87

²⁸ NUP 99901.001074/2014-81 e NUP 00077.000601/2015-13.

²⁹ NUP 23480.016830/2016-74 e NUP 48700.000380/2016-97.

contenham apreciações, juízos de valor ou que sejam abrangidas pela reserva da intimidade da vida privada”.

Os pareceres também fazem remissões explícitas às Regras de Herédia³⁰ por analogia, que contêm disposições sobre o tratamento de dados pessoais na difusão em Internet das sentenças e despachos judiciais³¹, inicialmente citando-se a obra de Cunha Filho e Xavier³² e posteriormente a obra “Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública” da CGU³³.

Apesar da lei portuguesa e as Regras de Herédia não serem fontes primárias de aplicação no direito administrativo, a doutrina considera válida a aplicação destes textos para suprir as lacunas da LAI e pela razoabilidade na definição destes conceitos jurídicos, como ensina Hely Lopes Meirelles³⁴.

³⁰ NUP 23480.002787/2015-89; NUP 23480.011636/2015-11; NUP 60502.000180/2015-95; NUP 60502.000182/2015-84; NUP 00077.000767/2016-11.

³¹ O documento “Regras de Herédia” é resultado de um seminário promovido naquela cidade da Costa Rica nos dias 8 e 9 de junho de 2003, “Internet e Sistema Judicial na América Latina” organizado pela Corte Suprema de Justiça da Costa Rica, pelo Instituto de Pesquisa para a Justiça da Argentina e pelo Centro Internacional canadense de Pesquisa para o Desenvolvimento. Do Brasil, participaram o então desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Sidnei Benetti e o advogado Mario Antônio Lobato de Paiva. Este documento é apenas uma declaração, sem poder vinculante com qualquer organismo internacional do qual o Brasil faça parte, como a OEA ou ONU, ou mesmo que o Brasil teria que ratificá-lo dentro dos parâmetros de Direito Internacional Público. Infelizmente, este documento não teve o condão de influenciar o texto do PL 5.828/2001, quando na Câmara dos Deputados, nem no Senado Federal, sob o número PLC 71/2002, que viria a se tornar a Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006, conhecida como a Lei do Processo Judicial Eletrônico. Baseada no artigo 8.1 da Diretiva europeia 95/46/CE e nas legislações argentina, chilena, panamenha, paraguaia, que definem dados sensíveis, foi elaborada a regra 5: “Prevalecem os direitos de privacidade e intimidade, quando tratados dados pessoais que se refiram a crianças, adolescentes (menores) ou incapazes; ou assuntos familiares; ou que revelem a origem racial ou étnica, as opiniões políticas, as convicções religiosas ou filosóficas, a participação em sindicatos; assim como o tratamento dos dados relativos à saúde ou à sexualidade; ou vítimas de violência sexual ou doméstica; ou quando se trate de dados sensíveis ou de publicação restrita segundo cada legislação nacional aplicável ou tenham sido considerados na jurisprudência emanada dos órgãos encarregados da tutela jurisdicional dos direitos fundamentais. Neste caso se considera conveniente que os dados pessoais das partes, coadjuvantes, aderentes, terceiros e testemunhas intervenientes sejam suprimidos, anonimizados ou inicializados, salvo se o interessado expressamente o solicite e seja pertinente de acordo com a legislação”. INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN PARA LA JUSTICIA. *Internet y Sistema Judicial en América Latina*. Heredia, 8/9 jul. 2003. Disponível em: <<http://www.ijjusticia.edu.ar/heredia/>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

³² CUNHA FILHO, Marcio Camargo; XAVIER, Vítor César Silva. *op. cit.*, p. 317.

³³ BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). *op. cit.*, 2. ed. p. 62.

³⁴ MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emanuel. *op. cit.*, p. 49.

Em determinados momentos, a CGU definiu que dados sensíveis são aqueles relativos à intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas³⁵, termo que não está definido em lei, senão de modo diverso na LCP, em seu artigo 3º, §3º, II³⁶, que se aproxima à definição da Diretiva Europeia 95/46/CE.

Outro cuidado observado pela CGU é a proteção da honra contida no Art. 20 do Código Civil. Entretanto após a decisão do STF na ADI nº 4.815/DF, a proteção foi limitada as medidas judiciais repressivas “a posteriori” da divulgação que atinjam a honra, a boa fama ou a respeitabilidade.

A preocupação relacionada à proteção da honra (ou dos dados sensíveis), tem feito a CGU restringir a disseminação de informações que revelem juízos de valores negativos ao servidor (8), como nomes de servidores indiciados em Processos Disciplinares Administrativos em andamento³⁷³⁸ e notas de desempenho negativos de servidores³⁹. Em um recurso⁴⁰, houve o deferimento parcial somente ao fornecimento das avaliações dos servidores que receberam menções positivas. A argumentação principal para estes casos foi a proteção da honra. De forma mais ampla, dois

³⁵ NUP 23480.027868/2013-20; NUP 00077.001084/2014-19; 23480.002661/2014-23; NUP 23480.010168/2014-87; 50650.002361/2014-18; NUP 60502.001139/2014-55; 60502.003056/2014-09; NUP 99901.001074/2014-81; 00077.000465/2015-61; NUP 00077.000527/2015-35; 00077.000601/2015-13; NUP 01590.000162/2015-01; 08850.000805/2015-43; NUP 08850.003000/2015-57; 23480.006698/2015-10; NUP 23480.011636/2015-11; 23480.002787/2015-89; NUP 23480.013135/2015-70; 23480.014125/2015-51; NUP 23480.015414/2015-78; 23480.017035/2015-12; NUP 37400.002319/2015-61; 37400.004534/2015-05; NUP 60502.000180/2015-95; 60502.000182/2015-84; NUP 99908.000627/2015-07; 99914.000035/2015-06; NUP 99914.000037/2015-97; 99914.000044/2015-99; 00077.000100/2016-18 ; NUP 00077.000109/2016-29; 00077.000144/2016-48; NUP 00077.000767/2016-11; 00077.000907/2016-51; NUP 08850.002942/2016-07; 16853.005982/2016-09; NUP 23480.000118/2016-53; 23480.016327/2016-19; NUP 23480.016830/2016-74; 37400.002512/2016-83; NUP 37400.002612/2016-18; 37400.004588/2016-43; NUP 37400.004589/2016-9848700.000380/2016-97; 46800.000948/2016-16; NUP 99902.002514/2016-79; 99922.000236/2016-87.

³⁶ LCP Art. 3º, §3º, II: “informações sensíveis, assim consideradas aquelas pertinentes à origem social e étnica, à saúde, à informação genética, à orientação sexual e às convicções políticas, religiosas e filosóficas”.

³⁷ NUP 00077.001136/2013-76, NUP 23480.027868/2013-20 e NUP 00700.000354/2014-71.

³⁸ Entretanto, a PAD finalizados é concedido o amplo acesso, veja NUP 23480.010168/2014-87.

³⁹ NUP 99937.000160/2013-88 e NUP 99928.000103/2014-99.

⁴⁰ NUP 50650.002361/2014-18.

recursos⁴¹, onde eram solicitados os registros profissionais dos comandantes militares, foram indeferidos parcialmente, sobre aquelas informações que pudessem “não somente afetar as relações sociais do militar, ao expor sua intimidade, vida privada, honra e imagem, mas também, pôr em risco a sua vida e a da sua família, afetar a dinâmica de subordinação interna do órgão e pôr em risco a segurança do país”.

A informação refere-se a processos seletivos de pessoal. Nesta classe foram identificados três recursos, onde dois recursos foram indeferidos pela CGU, com o argumento de que, apesar dos concursos serem públicos, a divulgação de insucesso do candidato pode lhe afetar a honra, como a lista integral dos candidatos a determinado certame, que, contrastando com a lista dos candidatos aprovados pode-se obter a lista dos candidatos que não obtiveram nota mínima ou se ausentaram da prova⁴², ou, proteger a avaliação de prova discursiva de candidato que não seja o próprio solicitante, no que o acesso dependeria do consentimento do candidato⁴³. Por outro lado, em um recurso foi deferido o acesso à correção das provas discursivas que obtiveram nota máxima em um concurso⁴⁴.

A informação tem interesse público para o exercício do controle social. Na análise de deferimentos total ou parcial, foram identificados seis recursos com esta característica, sendo quatro relativos a concessão de direitos pelo ente público, como o pedido de relação de nomes de habilitados para conduzir embarcação, que além de documentação para a habilitação, depende de aprovação em exame teórico⁴⁵, de documentos contendo nomes de pareceristas que analisaram projetos de pesquisa específicos, cujo resultado implicava na concessão de financiamento público⁴⁶, notas de exame dos candidatos para ingresso em mestrado⁴⁷ e confirmação de

⁴¹ NUP 60502.000180/2015-95 e NUP 60502.000182/2015-84.

⁴² NUP 168530.00627/2014-73.

⁴³ NUP 23480.002661/2014-23.

⁴⁴ NUP 16853.005982/2016-09.

⁴⁵ NUP 60502.001139/2014-55

⁴⁶ NUP 23480.011636/2015-11

⁴⁷ NUP 23480.004446/2016-29

determinados registros de comunicação de acidentes trabalhistas no órgão competente⁴⁸, que poderiam ensejar o benefício previdenciário ao acidentado, dependendo da gravidade do acidente. Um recurso refere-se à regularidade da concessão de benefício a servidor, que poderia ser verificada com o fornecimento da comprovação de conclusão regular de curso feito pelo servidor no órgão educacional⁴⁹ e um recurso pretendia obter cópia de certidão de registro imobiliário apresentada para habilitar-se a processo licitatório⁵⁰.

A informação tem interesse histórico. O único recurso amostrado com esta característica, deferido pela CGU, foi o caso de um pedido de informação para documentos recém-desclassificados pelo Comando da Aeronáutica, dentre eles um documento com informações sobre o Cabo Anselmo, figura histórica de atuação controvertida durante o período de exceção (1964-1985)⁵¹.

Portanto, é dado pessoal que deve ser protegida. Dos 12 recursos que passaram negativamente pela análise dos quesitos anteriormente formulados, a CGU indeferiu-os pelos seguintes motivos:

A informação foi fornecida com propósito específico. Trata-se de um pedido de dados cadastrais de contribuintes cadastrados no CPF da Receita Federal⁵². A argumentação foi de que “nem todo dado público pode ter acesso público”, tendo em vista a proteção constitucional à vida privada e à intimidade das pessoas;

A informação deve ser obtida com consentimento do titular do dado. Por este motivo, quatro recursos foram indeferidos, como pedido de informação que solicitava o histórico escolar do filho maior, civilmente capaz, endereço de um ex-servidor, acesso a processo administrativo onde o interessado era um terceiro, servidor, e

⁴⁸ NUP 37400.004534/2015-05

⁴⁹ NUP 23480.016327/2016-19

⁵⁰ NUP 99923.000966/2015-97

⁵¹ NUP 60502.003782/2013-32

⁵² NUP 16853.000448/2014-36

informações sobre a concessão de aposentadoria a terceiro, neste caso, ex-Presidente da República⁵³;

A informação poderia atentar contra a integridade física do terceiro. Os recursos solicitando fornecimento de informações sobre se um terceiro possui licença de porte de arma ou em quais campus um estudante está matriculado foram indeferidos pela CGU⁵⁴. O segundo caso foi o único que foi reformado em instância do CMRI, concordando com a argumentação do recorrente de que as listas de matrículas são veiculadas publicamente nos murais da instituição de ensino e, portanto, não caberia o indeferimento pela CGU⁵⁵.

As informações são relativas à vida privada dos indivíduos. A CGU indeferiu um recurso ao um pedido de acesso a informação sobre os prontuários médicos de segurados do INSS na íntegra, residentes em determinado município com objetivo de realizar pesquisa acadêmica⁵⁶, considerando que isto violaria o disposto no Art. 57, inciso II do Decreto nº 7.724/2012, pelo qual não se deve revelar a identificação pessoal quando destinado à realização de estatísticas ou pesquisa científica.

As informações são relativas à honra. Por fim, quatro recursos foram indeferidos ao solicitarem informações cujo fornecimento poderia atentar contra a honra dos cidadãos⁵⁷. Pelo mesmo critério de apreciação negativa de valor, foram o caso de um pedido de cópia de recurso de multa de trânsito, das cartas de recomendação juntadas pelos candidatos no processo seletivo de mestrado, a lista de perfis bloqueados em página do órgão em aplicação de rede social e cópia de histórico escolar de terceiro que abandonou o curso.

⁵³ NUP 23480.028436/2013-36, NUP 46800.000284/2014-23, NUP 48700.000834/2015-49 e NUP 99922.000236/2016-87.

⁵⁴ NUP 08850.003000/2015-57 e NUP 23480.004405/2014-71.

⁵⁵ BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). Decisão CMRI 182/2014, de 05 set. 2014.

⁵⁶ NUP 37400.001642/2015-18.

⁵⁷ NUP 08850.000805/2015-49, NUP 23480.002787/2015-89, NUP 23480.007328/2016-72 e NUP 23480.013913/2016-10

**ANEXO A – PAÍSES - LEIS DE ACESSO A INFORMAÇÃO X LEIS DE PROTEÇÃO
X “OPEN BUDGET INDEX”**

PAÍS	Lei Acesso Informação ANO	Lei Proteção Dados Pessoais ANO	Open Budget Index 2015
AFEGANISTÃO	2014	#N/DISP	Limitada
ÁFRICA DO SUL	2000	2013	Extensiva
ALBÂNIA	1999	1999	Mínima
ALEMANHA	2005	2001	Substancial
ANDORRA	#N/DISP	2003	#N/DISP
ANGOLA	2002	2011	Mínima
ANGUILA	2004	#N/DISP	#N/DISP
ARGENTINA	2004	2000	Limitada
ARMÊNIA	2003	2002	#N/DISP
AUSTRÁLIA	1982	2001	#N/DISP
ÁUSTRIA	1987	2009	#N/DISP
AZERBAIDJÃO	2005	2010	Limitada
BAHAMAS	#N/DISP	2003	#N/DISP
BANGLADECHE	2009	#N/DISP	Limitada
BÉLGICA	1994	2011	#N/DISP
BELIZE	1994	#N/DISP	#N/DISP
BENIM	#N/DISP	2009	#N/DISP
BÓSNIA E HERZEGÓVINA	2000	2001	Limitada
BRASIL	2011	#N/DISP	Substancial
BULGÁRIA	2000	2007	Substancial
BURQUINA FASO	2015	2004	Limitada
CABO VERDE	#N/DISP	2001	#N/DISP
CANADÁ	1983	2002	#N/DISP
CAZAQUISTÃO	2015	2013	Limitada
CHILE	2008	1999	Limitada
CHINA	2007	#N/DISP	Escassa ou inexistente
CHIPRE	#N/DISP	2012	#N/DISP
COLÔMBIA	1985	2012	Limitada
COREIA DO SUL	1996	2011	Substancial
QEI0525	2013	2013	#N/DISP
COSTA RICA	#N/DISP	2011	#N/DISP
CROÁCIA	2003	2003	Limitada
CURAÇAO	#N/DISP	2010	#N/DISP
DINAMARCA	1970	2000	#N/DISP
EL SALVADOR	2011	#N/DISP	Limitada
EQUADOR	2004	#N/DISP	Limitada
ESLOVÁQUIA	2000	2013	Limitada
ESLOVÊNIA	2003	2004	Substancial

PAÍS	Lei Acesso Informação ANO	Lei Proteção Dados Pessoais ANO	Open Budget Index 2015
ESPANHA	2013	1999	Limitada
ESTADOS UNIDOS	1966	1974	Extensiva
ESTÔNIA	2000	2003	#N/DISP
ETIÓPIA	2008	#N/DISP	#N/DISP
FILIPINAS	2016	2012	Substancial
FINLÂNDIA	1951	1999	#N/DISP
FRANÇA	1978	2004	Substancial
GABÃO	#N/DISP	2011	#N/DISP
GEÓRGIA	1999	2012	Substancial
GIBRALTAR	#N/DISP	2004	#N/DISP
GRÉCIA	1986	1997	#N/DISP
GROENLÂNDIA	#N/DISP	1979	#N/DISP
GUATEMALA	2008	#N/DISP	Limitada
GUERNSEY	#N/DISP	2001	#N/DISP
GUIANA	2013	#N/DISP	#N/DISP
GUINÉ	2010	#N/DISP	#N/DISP
HONDURAS	2006	#N/DISP	Limitada
HONG KONG	#N/DISP	1995	#N/DISP
HUNGRIA	1992	1992	Limitada
IÊMEN	2012	2012	Mínima
ILHA DE MAN	#N/DISP	2002	#N/DISP
ILHAS BES	#N/DISP	2010	#N/DISP
ILHAS COOK	2009	#N/DISP	#N/DISP
ILHAS FEROE	#N/DISP	2010	#N/DISP
ÍNDIA	2005	#N/DISP	Limitada
INDONÉSIA	2008	2016	Limitada
IRÃ	2009	#N/DISP	#N/DISP
IRLANDA	2003	2003	#N/DISP
ISLÂNDIA	1996	2000	#N/DISP
ISRAEL	1998	1981	#N/DISP
ITÁLIA	1990	2003	Substancial
JAMAICA	2002	#N/DISP	#N/DISP
JAPÃO	#N/DISP	2003	#N/DISP
JERSEY	#N/DISP	2005	#N/DISP
JORDÂNIA	2007	#N/DISP	Limitada
KOSOVO	2003	2010	#N/DISP
LESOTO	#N/DISP	2011	#N/DISP
LETÔNIA	1998	2002	#N/DISP
LIBÉRIA	2010	#N/DISP	Mínima
LIECHTENSTEIN	1999	2008	#N/DISP
LITUÂNIA	1996	2003	#N/DISP
LUXEMBURGO	#N/DISP	2002	#N/DISP

PAÍS	Lei Acesso Informação ANO	Lei Proteção Dados Pessoais ANO	Open Budget Index 2015
MACAU	#N/DISP	2007	#N/DISP
MACEDÔNIA	2006	2005	Mínima
MADAGÁSCAR	#N/DISP	2015	#N/DISP
MALDIVAS	2014	#N/DISP	#N/DISP
MALI	#N/DISP	2013	#N/DISP
MALTA	2008	2001	#N/DISP
MARROCOS	#N/DISP	2009	#N/DISP
MAURÍCIA	#N/DISP	2004	#N/DISP
MÉXICO	2002	2010	Substancial
MOÇAMBIQUE	2014	#N/DISP	Mínima
MOLDÁVIA	2000	2007	#N/DISP
MÔNACO	#N/DISP	1993	#N/DISP
MONGÓLIA	2011	#N/DISP	Limitada
MONTENEGRO	2005	2008	#N/DISP
NEPAL	2007	2007	Mínima
NICARÁGUA	2007	2012	Limitada
NÍGER	2011	#N/DISP	Escassa ou inexistente
NIGÉRIA	2011	#N/DISP	Mínima
NORUEGA	1970	2000	Extensiva
NOVA ZELÂNDIA	1982	2010	Extensiva
PAÍSES BAIXOS	1978	2000	#N/DISP
PANAMÁ	2002	#N/DISP	#N/DISP
PAQUISTÃO	2002	#N/DISP	Limitada
PARAGUAI	2014	2002	#N/DISP
PERU	2003	2011	Substancial
POLÔNIA	2001	2004	Substancial
PORTUGAL	1993	1998	Substancial
QUÊNIA	2016	#N/DISP	Limitada
QUIRGUISTÃO	2007	2008	#N/DISP
REINO UNIDO	2000	1998	Substancial
REPÚBLICA CHECA	1999	2000	Substancial
REPÚBLICA DOMINICANA	2004	2013	Limitada
ROMÊNIA	2001	2005	Substancial
RUANDA	2013	#N/DISP	Mínima
RÚSSIA	2009	2006	Substancial
SANTA LÚCIA	#N/DISP	2011	#N/DISP
SÃO MARINO	#N/DISP	1995	#N/DISP
SÃO MARTINS	#N/DISP	2010	#N/DISP
SÃO VICENTE E GRANADINAS	2003	2003	#N/DISP
SENEGAL	#N/DISP	2007	#N/DISP
SERRA LEOA	2013	#N/DISP	Limitada

PAÍS	Lei Acesso Informação ANO	Lei Proteção Dados Pessoais ANO	Open Budget Index 2015
SÉRVIA	2003	2008	Limitada
SINGAPURA	#N/DISP	2012	#N/DISP
SRI LANCA	2016	#N/DISP	Mínima
SUDÃO DO SUL	2013	#N/DISP	#N/DISP
SUÉCIA	1766	1998	Extensiva
SUIÇA	2004	1992	#N/DISP
TAILÂNDIA	1997	1997	Limitada
TAIWAN	2005	2010	#N/DISP
TAJIQUISTÃO	2002	#N/DISP	Mínima
TOGO	2016	#N/DISP	#N/DISP
TRINDADE E TOBAGO	1999	2011	Mínima
TUNÍSIA	2011	2004	Limitada
TURQUIA	2003	2016	Limitada
UCRÂNIA	1992	2011	Limitada
UGANDA	2005	#N/DISP	Substancial
URUGUAI	2008	2008	#N/DISP
USBEQUISTÃO	1997	#N/DISP	#N/DISP
VIETNAME	2016	#N/DISP	Escassa ou inexistente
ZIMBABUÉ	2002	2002	Mínima

Fonte: elaboração do autor

ANEXO B – DICIONÁRIO DE DADOS E-SIC

<p>Dicionário de Dados</p> <p>SOLICITANTES</p> <ul style="list-style-type: none"> - IdSolicitante - inteiro: identificador único do solicitante (não mostrado no sistema); - TipoDemandante - texto(15): Pessoa Física ou Pessoa Jurídica; - DataNascimento - Data DD/MM/AAAA : data de nascimento do solicitante; - Sexo - texto(13) : Masculino ou Feminino (em branco para pessoa jurídica); - Escolaridade - texto(200): Escolaridade do solicitante (em branco para pessoa jurídica); - Profissao - texto(200): Profissão do solicitante (em branco para pessoa jurídica); - TipoPessoaJuridica - texto(200): tipo de Pessoa Jurídica do solicitante (em branco para pessoa física) - Pais - texto(200): país de residência do solicitante; - UF - texto(2): UF de residência do solicitante; - Municipio - texto(200): Município de residência do solicitante;
<p>PEDIDOS</p> <ul style="list-style-type: none"> - IdPedido - inteiro: identificador único do pedido (não mostrado no sistema); - ProtocoloPedido - texto(17): número do protocolo do pedido; - OrgaoSuperiorAssociadoaoDestinatario - texto(250): Quando o órgão for vinculado, este campo traz o nome do seu órgão superior; - OrgaoDestinatario - texto(250): nome do órgão destinatário do pedido; - Situacao - texto(200): descrição da situação do pedido; - DataRegistro - Data DD/MM/AAAA HH:MM:SS : data de abertura do pedido; - PrazoAtendimento - Data DD/MM/AAAA HH:MM:ss : data limite para atendimento ao pedido; - FoiProrrogado - texto(3) “Sim” ou “Não” : informa se houve prorrogação do prazo do pedido; - FoiReencaminhado - texto(3) “Sim” ou “Não”: informa se o pedido foi reencaminhado; - FormaResposta - texto(200): tipo de resposta escolhida pelo solicitante na abertura do pedido; - OrigemSolicitacao - texto(50): informa se o pedido foi aberto em um Balcão SIC ou pela Internet; - IdSolicitante - inteiro: identificador único do solicitante (não mostrado no sistema); - CategoriaPedido - texto(200) : categoria do pedido atribuída pelo SIC de acordo com o VCGE (Vocabulário COntrolado do GOverno Eletrônico); - SubCategoriaPedido - texto(200) : subcategoria do pedido atribuída pelo SIC de acordo com o VCGE (Vocabulário COntrolado do GOverno Eletrônico); - NumeroPerguntas - inteiro : número de perguntas feitas no pedido; - DataResposta - Data DD/MM/AAAA HH:MM:SS : data da resposta ao pedido (campo em branco para pedidos que ainda estejam na situação “Em Tramitação”); - TipoResposta - texto(100) : tipo resposta dada ao pedido (campo em branco para pedidos que ainda estejam na situação “Em Tramitação”); - ClassificacaoTipoResposta - texto(200): subtipo da resposta dada ao pedido (campo em branco para pedidos que ainda estejam na situação “Em Tramitação”);
<p>RECURSOS</p> <ul style="list-style-type: none"> - IdRecurso - inteiro: identificador único do recurso (não mostrado no sistema); - IdRecursoPrecedente - inteiro: identificador único do recurso que precedeu este (não mostrado no sistema e em branco no caso de Recursos de 1ª Instância e Reclamações); - IdPedido - inteiro: identificador único do pedido ao qual o recurso pertence (não mostrado no sistema); - IdSolicitante - inteiro: identificador único do solicitante (não mostrado no sistema); - ProtocoloPedido - texto(17): número do protocolo do pedido ao qual o recurso pertence; - OrgaoSuperiorAssociadoaoDestinatario - texto(250): Quando o órgão for vinculado, este campo traz o nome do seu órgão superior; - OrgaoDestinatario - texto(250): nome do órgão destinatário do recurso; - Instancia - texto(80): descrição da instância do recurso; - Situacao - texto(80): descrição da situação do recurso; - DataRegistro - Data DD/MM/AAAA HH:MM:SS : data de abertura do recurso; - PrazoAtendimento - Data DD/MM/AAAA HH:MM:SS : data limite para atendimento ao recurso;

- OrigemSolicitacao - texto(50): informa se o recurso foi aberto em um Balcão SIC ou pela Internet;
- TipoRecurso - texto(80): motivo de abertura do recurso;
- DataResposta - Data DD/MM/AAAA HH:MM:SS : data da resposta ao recurso (campo em branco para recursos que ainda estejam na situação “Em Tramitação”);
- TipoResposta - texto(80): tipo resposta dada ao recurso (campo em branco para recursos que ainda estejam na situação “Em Tramitação”);

Fonte: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/DownloadDados.aspx>

ANEXO C – REGULAMENTO DA “ARCA DO SIGILO” DO IHGB

Art. 1º O instituto terá uma arca do sigilo, onde guardará todos os manuscritos secretos que se não podem publicar sem época determinada.

Art. 2º Para a execução dos artigos que se referem ao governo se pedirá a competente autorização ao governo imperial.

Art. 3º A arca do sigilo será feita de ferro, e com duas fechaduras de patente cujas chaves sejam diferentes.

Art. 4º As duas chaves serão entregues e guardadas da maneira seguinte: a 1ª nas mãos do presidente do Instituto; a 2ª nas do Exm. Ministro do Império, ou de quem ele determinar. Quando o Exm. Ministro do Império for presidente do Instituto, a segunda chave será entregue ao diretor do arquivo público.

Art. 5º A arca do sigilo só se abrirá em sessão ordinária do Instituto, e na presença dos claviculários.

Art. 6º Este ato não será executado sem proposta anterior do 1º secretário, e por convite oficial do mesmo para a seguinte sessão.

Art. 7º As memórias depositadas serão previamente numeradas e inventariadas, segundo o título que trouxerem, o formato, a qualidade do papel que as envolver e outros quaisquer sinais que as possam bem caracterizar.

Art. 8º Além do selo e precauções do autor, o Instituto as fará selar de novo.

Art. 9º Na arca do sigilo haverá uma cópia do termo que se lavrar em sessão, em um livro próprio para isso, a qual será assinada pelos claviculários e pelos secretários.

Art. 10º Feito o depósito, se fechará imediatamente a arca, e cada um dos claviculários levará a chave.

Art. 11 O Instituto convidará por meio de convites especiais, de anúncios publicados nos jornais e circulares, etc. para que todos os seus sócios e literatos que, por terem presenciado, ou por informações de pessoas fidedignas, souberem de

circunstâncias de nossos acontecimentos políticos, civis e religiosos, e que estejam ainda mal avaliados pela voz geral, ou pelos escritores públicos, hajam de relatá-los com toda a imparcialidade, e remeter à mesa seu trabalho, dando-lhe a segurança de ser guardado com todo o segredo, até a época em que se determinar sua publicação.

Art. 12 Toda memória enviada ao Instituto para depósito temporário na arca do sigilo deve ser lacrada pelo próprio autor. E virá acompanhado de uma carta ao 1º secretário com assinatura do autor, ou de pessoa conhecida.

Art. 13 Chegado o tempo da abertura das cartas e das memórias, o presidente do Instituto convocará o mesmo para em sessão assistir à abertura da arca do sigilo, e depois de extraído e verificado o manuscrito, segundo a carta que o acompanhou, será aberto e lido imediatamente, e se for muito longo, se procederá à continuação de sua leitura nas sessões seguintes.

Art. 14 Uma vez aberta a memória, antes do Instituto ter um pleno conhecimento de sua matéria, será remetida a uma comissão especial, a fim de dar juízo sobre o seu valor.

Art. 15 Se qualquer eventualidade ocasionar a suspensão dos trabalhos do Instituto, ou a sua dissolução, a arca do sigilo passará para o arquivo público nacional.

Fonte: IHGB. Ata da sessão de 16 de fevereiro de 1850 (texto fundido com as emendas pelo autor).