



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
GABINETE
PARECER n. 00245/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 60141.000420/2023-16

INTERESSADOS: COMAER - COMANDO DA AERONAUTICA

ASSUNTOS: SUBSÍDIOS

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. ART. 5º, INCISO XXXIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO. RECEPÇÃO DO ART. 3º DO DECRETO-LEI 1.778, DE 1980. STATUS DE LEI ORDINÁRIA. HIPÓTESE LEGAL DE SIGILO. SISDABRA. AUSÊNCIA DE CONFLITO COM A LEI Nº 12.527, DE 2011 (LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO).

1. Consulta encaminhada pela Secretária Nacional de Acesso à Informação (SNAI/CGU) a respeito da recepção do art. 3º do Decreto-Lei nº 1.778, de 18 de março de 1980, que cria o Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA), pela Constituição Federal de 1988, bem como a compatibilidade do referido dispositivo legal com o direito de acesso às informações públicas, regulamentado pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação).

2. O art. 3º do Decreto-Lei nº 1.778, de 1980, foi recepcionado com status de lei ordinária, posto que materialmente compatível com a Constituição Federal de 1988, bem como material e formalmente compatível com a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, vigente à época da edição do referido Decreto-Lei.

4. Não se vislumbra conflito normativo entre o art. 3º do Decreto-Lei nº 1.778, de 1980, e a Lei de Acesso à Informação, de 2011, haja vista que esta prevê, em seu art. 22, a possibilidade de coexistência com outras hipóteses legais de sigilo. Nada obstante, por se tratar de norma que limita o direito fundamental de acesso à informação, o ato recepcionado deve ser interpretado restritivamente, de modo que a justificativa para negar o acesso deve guardar relação estrita com a organização e o funcionamento do SISDABRA, ou seja, com procedimentos, fluxos internos, cadeia de comando ou protocolos, sob pena de se incorrer em justificativa geral e abstrata, prática vedada pela sistemática adotada pela Constituição Federal e pela LAI.

5. A situação excepcional do sigilo legal não se confunde com a regra geral prevista nos arts. 23 e 24 da Lei de Acesso à Informação, a qual permite aos órgãos ou entidades do poder público, no âmbito da administração pública federal, classificarem como sigiloso um conjunto de informações consideradas imprescindíveis à segurança, por exemplo, quando prejudicam ou põem em risco a defesa e a soberania nacionais, a integridade do território nacional, as operações estratégicas das Forças Armadas ou mesmo comprometem atividades de inteligência, de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações, inclusive associadas a organizações criminosas. Nestes casos, não havendo a classificação, a regra é a da publicidade.

I - DO RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta encaminhada pela Secretária Nacional de Acesso à Informação (SEI nº 2855394), a fim de consolidar o entendimento sobre a recepção pela Constituição Federal de 1988 do art. 3º do Decreto-Lei nº 1.778, de 18 de março de 1980, que cria o Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA), e, em última análise, a compatibilidade do referido dispositivo legal com o direito de acesso às informações públicas, regulamentado pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a denominada Lei de Acesso à Informação (LAI).

2. Em suma, no caso concreto que deu ensejo à consulta, o interessado pleiteou junto ao Comando da Aeronáutica (COMAER) informações relacionadas a eventual fechamento ocorrido do espaço aéreo nas terras Yanomami em Roraima, no período de 2019 até 2022. Contudo, o órgão requerido justificou a restrição das informações solicitadas com base no art. 3º do Decreto-Lei nº 1.778, de 1980, sob o entendimento de que a divulgação colocaria em risco a segurança e a operacionalidade da Defesa Aeroespacial e, por conseguinte, a própria segurança do Estado.

3. O pedido de acesso à informação tramitou até a terceira instância recursal administrativa, ocasião em que a Secretaria Nacional de Acesso à Informação (SNAI), desta Controladoria-Geral da União (CGU), decidiu pelo desprovisionamento do recurso interposto, com fulcro no art. 22 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e no art. 6º, inciso I, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, nos termos do PARECER Nº 693/2023/CGRAI/DRAI/SNAI/CGU (SEI nº 2836361), acolhendo, portanto, as justificativas do COMAER no sentido de que as informações solicitadas estão protegidas por sigilo específico previsto no art. 3º do Decreto-Lei nº 1.778, de 1980.

4. Além disso, o entendimento supra está em conformidade com a análise feita pela CGU em recursos semelhantes, a exemplo dos precedentes firmados nos Processos Administrativos nº 60502.000066/2020-22 e nº 60502.000457/2021-74, os quais foram mantidos na revisão de ofício objeto do PARECER Nº 483/2023/CGRAI/DRAI/SNAI/CGU (SEI nº 2868148), elaborado em atendimento ao Despacho Presidencial de 1º de janeiro de 2023. Em que pese o assunto ter sido objeto inclusive de decisões da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), no sentido de "não se dar provimento a recursos cujas informações demandadas estejam cobertas por sigilo legal, com especial atenção a informações da Força Aérea Brasileira", o dispositivo aplicado do Decreto-Lei nº 1.778, de 1980, não define um termo final de restrição, o que aparentemente se contrapõe ao princípio da máxima transparência previsto na Lei de Acesso à Informação (LAI), conforme esclarece a área consultante.

5. Vieram os autos a esta Consultoria Jurídica da Controladoria-Geral da União (Conjur/CGU), órgão de execução da Advocacia-Geral da União, para análise e elaboração de manifestação consultiva, no exercício das atribuições que lhe conferem o art. 131 da Constituição Federal e o art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

6. É o relatório. Passo a fundamentar.

II - DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 - Da competência para fixar o entendimento sobre a recepção de norma infraconstitucional

7. O instituto jurídico da recepção compreende o fenômeno da revogação de uma norma infraconstitucional anterior em razão da sua incompatibilidade com a nova Constituição. É dizer, em sentido contrário, que a norma infraconstitucional prévia que não contrariar a nova ordem, estabelecida com o advento de uma Constituição, será por esta recepcionada, podendo inclusive assumir uma tipologia normativa distinta à luz do novo ordenamento jurídico.

8. No âmbito do Poder Executivo federal, a competência para fixar o entendimento sobre a recepção de dispositivo legal pela Constituição Federal de 1988, ou seja, para interpretar os efeitos desta sobre a legislação que a precede, é atribuída à Advocacia-Geral da União (AGU), no desempenho de sua missão institucional de consultoria e assessoramento jurídico, conforme se depreende do art. 131 da própria Carta Maior. Transcreve-se:

Art. 131. A **Advocacia-Geral da União** é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, **nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.**

9. Por sua vez, a Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a Lei Orgânica da AGU, atribui ao Advogado-Geral da União a competência para fixar a interpretação da Constituição Federal, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal, ao passo em que dispõe para as Consultorias Jurídicas o mesmo poder-dever de interpretação e uniformização, porém restrito ao âmbito dos respectivos Ministérios e unidades assessoradas.

Art. 4º - São **atribuições do Advogado-Geral da União:**

I - dirigir a Advocacia-Geral da União, superintender e coordenar suas atividades e orientar-lhe a atuação;

(...)

X - **fixar a interpretação da Constituição**, das leis, dos tratados e demais atos normativos, **a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal;**

XI - unificar a jurisprudência administrativa, garantir a correta aplicação das leis, prevenir e dirimir as controvérsias entre os órgãos jurídicos da Administração Federal;

(...)

Art. 11 - **Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado** ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias, da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:

(...)

III - **fixar a interpretação da Constituição**, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos **a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação** e coordenação **quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União;**

10. O múnus institucional de interpretar a Constituição, atribuído à Advocacia-Geral da União, salvaguardados os respectivos âmbitos de uniformização e a sistemática de vinculação para toda a Administração Federal sob a chancela do Presidente da República, nos termos do art. 40, §1º da Lei Complementar nº 73, de 1993, não afasta por si só a possibilidade de decisões administrativas mencionarem o entendimento do respectivo órgão pela recepção, ou não, de norma infraconstitucional, desde que fundamentada em outros dispositivos legais que embasam o deferimento ou o indeferimento do pedido administrativo. Quando assim o faz, não se trata de um ato declaratório da constitucionalidade de dispositivo normativo em decisão administrativa, o que, em tese, iria de encontro ao papel consultivo atribuído constitucionalmente à Advocacia-Geral da União, bem como à função guardiã do Supremo Tribunal Federal, mas tão somente um esforço lógico-argumentativo na motivação do ato administrativo que defere ou indefere o pedido, com fundamento em outros dispositivos normativos.

11. Nada obstante, ante a ausência de manifestação do Advogado-Geral da União sobre o tema em específico, remanesce sob a atribuição desta Consultoria Jurídica a competência para fixar a interpretação sobre a recepção do Decreto-Lei nº 1.778, de 1980, pela Constituição Federal de 1988, a ser uniformemente seguida no âmbito da Controladoria-Geral da União, em consonância com o art. 131 da Carta Maior e com o art. 11, inciso III da Lei Complementar nº 73, de 1993.

2.2 Do entendimento consolidado da Controladoria-Geral da União (CGU) e da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI)

12. A Controladoria-Geral da União, consignando em algumas decisões inclusive a premissa de que a Constituição Federal recepcionou o Decreto-Lei nº 1.778, de 1980, possui entendimento consolidado segundo o qual o art. 3º do referido Decreto-Lei constitui hipótese de legal sigilo e, portanto, uma exceção à regra de publicidade, amparada pela Lei nº 12.527, de 2011. Por sua relevância, cabe transcrever o seguinte trecho do Parecer emitido pela Ouvidoria-Geral da União, subscrito em 11 de novembro de 2016, no bojo do NUP 60502.001366/2016-42:

06. No presente caso, o que cabe ser avaliado é se a negativa de acesso encontra apoio na legislação vigente. Neste contexto, verifica-se que a Lei de Acesso não excluiu as demais hipóteses legais de sigilo. Portanto, se houver outra lei que imponha hipóteses de obrigatoriedade de sigilo, os órgãos e entidades poderão invocá-la para negar o acesso à informação, desde que a negativa seja devidamente justificada, com a indicação expressa da Lei que embasou o sigilo. Nesses casos de sigilo baseados em outras hipóteses legais, as informações não precisam ser classificadas, pois já têm seu sigilo garantido por outras legislações. Exemplo: sigilo fiscal, sigilo bancário, sigilo comercial, entre outros. No entanto, há de se enfatizar o conflito existente entre a previsão constante no art. 3º do Decreto-Lei nº 1.778, de 18 de março de 1980, com o inciso XXXIII, art. 5º, da CF/88. Ora, se a Lei 12.527/2011

veio regulamentar o direito constitucional de acesso à informação, estabelecido constitucionalmente no inciso citado, e, se tal normativo determina que a regra é a publicidade e o sigilo, exceção, **resta claro que o Decreto-Lei nº 1.778/1980 deve ser visto como uma exceção à regra de publicidade, amparado pela Lei de Acesso à Informação. Nesse sentido, depreende-se que o referido Decreto-Lei foi recepcionado na nova ordem constitucional brasileira**, pelo qual se sustenta a alegação de sigilo legal apresentada pelo recorrido, haja vista que a divulgação da informação solicitada coloca em risco a segurança e a operacionalidade da Defesa Aeroespacial, e em consequência, a própria segurança do Estado.

07. Em esclarecimentos adicionais, a recorrida acrescenta que o documento solicitado “contém informações que estabelecem normas sobre organização e funcionamento da defesa do espaço aéreo brasileiro, podendo revelar como o Estado agiria em face a ameaças, onde o COMDABRA é responsável pela defesa do Brasil contra qualquer tipo de ameaça aeroespacial, garantindo, assim, a soberania nacional”. Reforça-se com estas assertiva que não há amparo legal para que esta Controladoria avalie o que pode oferecer risco a Defesa Nacional, nos cabendo verificar se a aplicação do sigilo foi realizada de acordo com os preceitos da Lei de Acesso a Informação. Em precedente nesta casa, e como foi abordado pelo próprio COMAER, no **NUP 00077.000301/2014-53** sobre tema semelhante, concluiu-se que, embora a informação não estivesse classificada ou protegida por sigilo, sua disposição seria desarrazoada. Seguem os argumentos levantados para fundamentar decisão produzida acerca do caso:(...) *Segundo entendimento desta Controladoria, a avaliação sobre a razoabilidade demanda uma reflexão qualitativa a respeito da plausibilidade do pedido, ou seja, se este se encontra dentro dos limites impostos pelos princípios gerais do direito e pelo meio social com que o direito de acesso à informação dialoga. Pedidos desarrazoados vão de encontro ao espírito da própria Lei de Acesso, e, em última instância, do interesse público, não constituindo manifestações legítimas do direito de acesso à informação (NUP 00077.000029/2013-21).*

(...) Nesse contexto, o atendimento ao pedido não se reveste de interesse público e caracteriza-se como desarrazoado, pois, como se trata de documentos inerentes à segurança da instituição e de seus servidores, os riscos que decorreriam da divulgação superam eventuais efeitos positivos da disponibilização.

Como houve negativa de acesso à informação que poderia fragilizar o dever maior de se proteger a segurança do país, e estando o sigilo aplicado revestido pela razoabilidade, não resta outra alternativa senão o desprovemento do recurso apresentado.

DECISÃO

No exercício das atribuições a mim conferidas pela Portaria nº 1.567, da Controladoria-Geral da União, de 22 de agosto de 2013, adoto, como fundamento deste ato, o parecer acima, para decidir pelo conhecimento do recurso interposto e **no mérito pelo seu desprovemento, nos termos do art. 23, do Decreto 7.724/2012, no âmbito do pedido de informação nº 60502.001366/2016-42**, direcionado ao COMAER – Comando da Aeronáutica.

13. O precedente citado acima é representativo não apenas porque assenta o entendimento administrativo no sentido da recepção do art. 3º do Decreto-Lei nº 1.778, de 1980, pela Constituição Federal, mas também indica o panorama sobre o acolhimento do referido dispositivo como uma hipótese legal de sigilo mesmo após o advento do microsistema da acesso à informação estabelecido pela LAI. Com base nesse mesmo entendimento, nos presentes autos administrativos, a SNAI decidiu pelo desprovemento do recurso interposto pela parte requerente, com fulcro no art. 22 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e no art. 6º, inciso I, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, nos termos do **PARECER Nº 693/2023/CGRAI/DRAI/SNAI/CGU (SEI nº 2836361)**, *in verbis*:

Análise

1. O presente recurso trata de pedido de acesso à informação em que o requerente solicita, ao Comando da Aeronáutica - COMAER, os dados conforme segue:

1 - Quantas vezes a Aeronáutica foi solicitada para fechar o espaço aéreo das terras Yanomami em Roraima nos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022?

2 - Qual a resposta que cada solicitação dessas teve?

3 - Quem foram os órgãos que solicitaram cada um desses pedidos?

4 - A Aeronáutica foi solicitada a aumentar a fiscalização nessas áreas nos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022? Qual a resposta?

Solicita que as informações sejam fornecidas em formato digital, quando disponíveis, conforme estabelece o artigo 11, parágrafo 5º da lei 12.527/2011. Na eventualidade de as informações solicitadas não serem fornecidas, requeira que seja apontada a razão da negativa bem como, se for o caso, eventual grau de classificação de sigilo (ultrassecreto, secreto ou reservado), tudo nos termos do artigo 24, parágrafo 1º da Lei 12.527/2011.

(...)

8. Passando-se à análise deste Parecer, e diante da premissa apontada pelo recorrido, cumpre a esta Casa acolher a justificativa apresentada pelo COMAER quanto ao caráter sigiloso da informação demandada, nos termos do art. 3º do Decreto Lei nº 1.778/1980 c/c o artigo 22 da Lei nº 12.527/2011.

9. Cabe ressaltar que a Lei de Acesso à Informação, ao estabelecer a publicidade como regra e o sigilo como exceção, reconheceu também a existência de regime de restrição de acesso a informações em poder dos órgãos e entidades públicas, dentre as quais se encontra a restrição de acesso decorrente das hipóteses definidas em lei específica (vide art. 22 da Lei nº 12.527/2011 e art. 6º, inciso I do Decreto nº 7.724/2012) e a decorrente do sigilo de Estado, disposto nos art. 23 e 24 da Lei de Acesso à Informação. O sigilo de Estado, que pode resultar na classificação de documentos produzidos ou custodiados pela Administração Pública, nos termos do art. 23 da Lei nº 12.527/2011, deve respeitar os prazos legais constantes do art. 24, §1º e §2º da LAI. Entretanto, as hipóteses de sigilo previstas em legislação específica decorrem da própria natureza da informação protegida e, por este motivo, a restrição de acesso não possui, como regra geral, prazo definido.

10. Deste modo, entende-se que a presente negativa de acesso à informação se encontra fundamentada com base no art. 3º do Decreto-Lei nº 1.778/1980, o qual foi recepcionado pelo art. 22 da LAI combinado com o art. 6º, inciso I, do Decreto nº 7.724/2012, haja vista que a divulgação da informação solicitada colocaria em risco a segurança e a operacionalidade da Defesa Aeroespacial, e, em consequência, a própria segurança do Estado. Cumpre salientar, nesse sentido, que **esta CGU já analisou recursos semelhantes em outras ocasiões, como nos casos dos precedentes de NUPs 60502.000066/2020-22 e 60502.000457/2021-74** nos quais decidiu pelo desprovemento dos recursos, com base na hipótese legal de restrição de acesso supramencionada.

11. Cabe informar, ainda, que os processos citados acima foram objeto de Revisão de Ofício de recurso contra negativa a pedido de acesso à informação, em 10 de maio do corrente ano, PARECER Nº 483/2023/CGRAI/DRAI/SNAI/CGU, em que se manteve as decisões anteriores, conforme segue:

(...)

'Desse modo, é forçoso reconhecer a incidência de hipótese de sigilo legal previsto em legislação específica, conforme prevê o art. 22 da Lei nº 12.527/2011.

Conclusão

25. Isto posto, opina-se pela **manutenção** das decisões da CGU relativamente aos processos de números 60502.000457/2021-74 e 60502.000066/2020-22, dirigidos ao Comando da Aeronáutica – COMAER, porém com recomendação no sentido de que este último processo, 60502.000066/2020-22, seja encaminhado à Consultoria Jurídica da CGU a fim de que este órgão se manifeste em relação à compatibilidade do Decreto-Lei 1.778/1980 com o direito de acesso à informações públicas e à sua recepção pela Constituição Federal de 1988.

(...)

Conclusão

Do exposto, pelo **desprovemento** do recurso, com fundamento no art. 22 da Lei nº 12.527/2011 e no art. 6º, inciso I do Decreto nº 7.724/2012, haja vista o acolhimento das justificativas do requerido quanto ao caráter sigiloso das informações solicitadas, as quais são protegidas por sigilo específico previsto no **art. 3º do Decreto-Lei nº 1.778/1980**.

14. Em pesquisa sobre decisões da CGU e da CMRI referentes ao microsistema de acesso à informação estabelecido pela LAI, disponível no sítio eletrônico "<https://buscaprecedentes.cgu.gov.br/>", mediante o termo de pesquisa "Decreto Lei nº 1.778", é possível encontrar outros casos, além dos mencionados no presente Parecer, em que o art. 3º do Decreto-Lei nº 1.778, de 1980, foi considerado hipótese legal de sigilo, apta a justificar o desprovemento de recursos interpostos em pedidos de acesso a informações que podem revelar o funcionamento e a organização do SISDABRA. Segue, ainda a título de exemplo: NUPs 000131.000012/2020-09; 60502.002895/2019-14; 60502.000802/2018-28.

15. O posicionamento tem sido referendado também no âmbito da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), órgão colegiado que tem por competência decidir sobre o tratamento e a classificação de informações sigilosas, além de atuar como última instância recursal administrativa na análise de negativas de acesso à informação, nos termos do § 1º do art. 35 da Lei nº 12.527, de 2011, c/c arts. 46 e 47, inciso III do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. A título exemplificativo, cabe colacionar o teor da Decisão nº 37/2022/CMRI (NUP 00131.000005/2022-61):

1.3.DECISÃO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU)

INDEFERIDO. Conforme o parecer da CGU, em esclarecimentos adicionais, o Requerido reafirmou o posicionamento apresentado nas instâncias anteriores e asseverou que “informar localização de alvos clandestinos, a exemplo do que foi solicitado, especificamente pistas que dão suporte a atividades ilícitas como contrabando e narcotráfico, acaba por expor a capacidade de mobilização, alcance e força bélica da FAB, Marinha e do Exército, além de atividades permanente e continuadas de inteligência e de operacionalidade destes e dos demais participantes. Tal informação, sendo tratada, permite a vulnerabilidade de meios militares, entre eles os Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro, tanto por organizações criminosas (ORCRIM), como por países no entorno estratégico do Brasil. Daí a necessidade de proteção das informações acerca da sua organização e do seu funcionamento emanada pelas normas contidas no Decreto-Lei nº 1.778/80, antes referenciado”. Além disso, o Requerido afirmou que, tendo em vista a quantidade de órgãos e entidades governamentais envolvidas nas operações, não seria possível precisar o prejuízo que o eventual atendimento do pedido ocasionaria às atividades rotineiras de tais atores. Salientou ainda que a matéria acerca da existência de norma própria para restrição da informação requerida constitui **entendimento consolidado tanto pela CGU quanto pela CMRI, citando os precedentes de NUPs 60502.001366/2016-42, 60502.001272/2017-54, 60502.003039/2019-78, 60502.002899/2019-94, 60502.000041/2020-29, 60502.000066/2020-22, 60502.000409/2020-59 e 20141.000840/2020-41.** Após análise dos esclarecimentos prestados pelo Requerido, a Controladoria entendeu que a maioria dos dados solicitados se refere à informação com acesso protegido por: expor a localização das pistas de pouso clandestinas que ainda estão sendo monitoradas pelo Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro, no que tange aos itens UF, Município, latitude e longitude do pedido de acesso; revelar elementos da capacidade de mobilização das instituições envolvidas no Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro para destruição das pistas; e revelar informações pessoais, relacionadas ao proprietário ou responsável pelas pistas destruídas, uma vez que estes indivíduos poderiam estar sob investigação judicial. A CGU pontuou que a salvaguarda de tais informações se fundamentaria no art. 3º do Decreto-Lei nº 1.778, de 1980, combinado com o art. 22 da Lei nº 12.527, de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), para não expor a organização/funcionamento do Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro, bem como o art. 31 da LAI, para não expor informações pessoais. A CGU **ressaltou que nas decisões precedentes, citadas pelo Recorrido, foi acatado o Decreto-Lei nº 1.778, de 1980, como força de lei pela Constituição Federal de 1988. Além disso, no que tange ao número de auto de destruição, a CGU entendeu pela aplicação da Súmula CMRI nº 6, de 2015,** tendo em Decisão 37 (3295161) SEI 00131.000005/2022-61 / pg. 2 vista que o COMAER informou que **não são instaurados autos de destruição para ações conjuntas relativas a pistas de pouso clandestinas.** Ressaltou-se, ainda, que o COMAER encaminhou ao Requerente um e-mail com links de matérias jornalísticas relacionadas ao objeto do pedido, entretanto, o Requerente respondeu a comunicação informando que os links não atendiam ao que foi solicitado. Ante o exposto, a CGU não conheceu a parcela do pedido relativa ao número do auto de destruição de pistas de pouso clandestinas, com fundamento na Súmula CMRI nº 6, de 2015; e indeferiu a parcela conhecida, referente ao nome do proprietário das pistas e as demais informações constantes do pedido, com base, respectivamente, no art. 31 da Lei nº 12.527, de 2011, e no art. 3º do Decreto-Lei nº 1.778, de 1980, combinado com o art. 22 da Lei nº 12.527, de 2011.

(...)

3. ANÁLISE DO MÉRITO

Conforme os autos, o Requerente recorre a esta Comissão para obter dados dos autos de destruição de pistas de pouso clandestinas, em operações da Aeronáutica na Amazônia Legal, do período de 1º de janeiro de 2010 até a data do pedido, com especificação de data, número do auto de destruição, município, unidade federativa, dono/responsável, latitude, longitude, motivo da ação e quantidade de explosivos utilizada. O Requerente alega que

a negativa de acesso não pode ser fundamentada no art. 3º do Decreto-Lei 1.778, de 1980, pois os dados objeto do pedido se referem a atos do passado, que não interferem no trabalho do Requerido, sendo possível seu atendimento, fazendo-se necessário, apenas, que o Órgão organize tais dados. Verifica-se que, em esclarecimentos adicionais no âmbito da terceira instância, o Comando da Aeronáutica registrou que conceder acesso a informações sobre a localização de alvos clandestinos, que dão suporte a atividades ilícitas, expõe “a capacidade de mobilização, alcance e força bélica da FAB, Marinha e do Exército, além de atividades permanente e continuadas de inteligência e de operacionalidade destes e dos demais participantes. Tal informação, sendo tratada, permite a vulnerabilidade de meios militares, entre eles os Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro, tanto por organizações criminosas (ORCRIM), como por países no entorno estratégico do Brasil. Daí a necessidade de proteção das informações acerca da sua organização e do seu funcionamento emanada pelas normas contidas no Decreto-Lei nº 1.778/80, antes referenciado”. Em que pese as alegações do Requerente, **constata-se que a disponibilização do conjunto de dados, conforme solicitado, tem o potencial de revelar a organização e funcionamento do Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro, estando, portanto, protegido pelo Decreto-Lei nº 1.778, de 1980.** Além disso, os dados referentes ao proprietário ou responsável pelas pistas destruídas constituem informações pessoais, devendo ter seu acesso protegido, nos termos do art. 31, §1º, inciso I, da Lei de Acesso à Informação, de forma a preservar a “intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais”. Importa registrar que a referida Lei, em seu art. 22, reconhece a existência de outras hipóteses de sigilo além daquelas por ela previstas. Ante o exposto, decide-se pelo indeferimento do recurso, **com base no art. 3º do Decreto-Lei nº 1.778, de 1980, combinado com o art. 22 da Lei nº 12.527, de 2011, e com base no art. 31, § 1º, inciso I, da Lei nº 12.527, de 2011.**

4.DECISÃO

A Comissão Mista de Reavaliação de Informações, **por unanimidade, decide pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo indeferimento,** com fundamento no art. 3º do Decreto Lei nº 1.778, de 1980, combinado com o art. 22 da Lei nº 12.527, de 2011, visto que sobre as informações demandadas recai hipótese legal de sigilo e, ainda, porque os registros requeridos contém dados pessoais de terceiros, que são restritos de acesso, nos termos do art. 31, § 1º, inciso I, da Lei nº 12.527, de 2011.

16. Traçado o breve panorama sobre entendimento consolidado no âmbito da Controladoria-Geral da União (CGU) e da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) acerca da hipótese legal de sigilo prevista no art. 3º do Decreto-Lei nº 1.778, de 1980, passa-se à análise jurídica acerca da recepção do referido dispositivo pela Carta Maior.

2.3 - Da recepção do art. 3º do Decreto-Lei nº 1.778, de 1980, pela Constituição Federal de 1988

17. Preliminarmente, cumpre ressaltar que vigora no ordenamento jurídico brasileiro o postulado de que a lei formal possui presunção de constitucionalidade até a declaração em sentido contrário. Trata-se de um princípio constitucional, derivado da separação dos Poderes e da segurança jurídica, segundo o qual os atos normativos possuem presunção relativa de constitucionalidade (*iuris tantum*), sendo nesse mesmo sentido a jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. INTERPOSIÇÃO EM 27.09.2018. DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. POLICIAL CIVIL. APOSENTADORIA ESPECIAL. POSSIBILIDADE. LC 51/85. RECEPÇÃO PELA CF/88. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA SOB A SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL. RE 567.110-RG. INTEGRALIDADE E PARIDADE DE VENCIMENTOS. REGRAS DE TRANSIÇÃO. ARTS. 2º E 3º DA EC 47/2005. REQUISITOS. LC 51/85 E LC 144/2014 E LCE 1.062/2008. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 279 E 280 DO STF. PENDÊNCIA DE JULGAMENTO DE MÉRITO DA ADI 5039. FATO NÃO IMPEDITIVO DO JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRECEDENTES. 1. O acórdão recorrido não diverge da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, no julgamento do RE 567.110, Rel. Min. Cármen Lúcia, sob a sistemática da repercussão geral, **reafirmou o entendimento firmado no julgamento da ADI 3.817 no sentido de ter sido recepcionada a Lei Complementar nº 51/85 pela Constituição da República.** 2. Nos termos da orientação sedimentada nas Súmulas 279 e 280 do STF, não cabe recurso extraordinário quando a verificação da alegada ofensa à Constituição Federal depende de análise prévia da legislação local pertinente à matéria em discussão ou da apreciação de fatos e provas. 3. A existência de ação de controle objetivo pendente de julgamento não infirma a formação de jurisprudência dominante para os fins do art. 21, §1º, do RISTF, com esteio tão somente na expectativa de mudança jurisprudencial. **Embora seja possível em posterior julgamento a alteração da compreensão jurisprudencial, vige no direito brasileiro o postulado de que lei formal goza de presunção de constitucionalidade até declaração em sentido contrário.** Art. 525, §§12, 14 e 15 do CPC/15. 5. Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação de multa, nos termos do art. 1.021, §4º, do CPC. Inaplicável a norma do artigo 85, § 11, CPC, em face da Súmula 512 do STF.(ARE 1130355 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 19/11/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-252 DIVULG 26-11-2018 PUBLIC 27-11-2018)

18. Sobre a recepção de normas pela ordem constitucional vigente, lecionam Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmiento:

“Como já salientado, o exercício do poder constituinte importa, pelo menos formalmente, em ruptura com a ordem jurídica anterior. Porém, existe a necessidade prática de que haja certa continuidade no ordenamento estatal, para se evitar o completo vácuo normativo após o advento de nova Constituição, que tenderia a gerar o caos e a insegurança jurídica. Seria impraticável estabelecer, em nome da inicialidade do poder constituinte, um vazio normativo geral, a ser preenchido apenas por normas editadas após o surgimento da nova Constituição. A teoria da recepção visa a conciliar os componentes desta tensão entre rompimento e continuidade. Essa teoria afirma que norma jurídica anterior a uma Constituição, que não seja incompatível com ela, continuará a vigorar após o seu advento, mas agora com outro fundamento de validade: não mais a Constituição vigente quando da edição da norma recepcionada, mas o novo diploma constitucional. Já as normas anteriores incompatíveis com a Constituição deixarão de vigorar, em razão da sua não recepção pelo novo ordenamento constitucional” (PEREIRA DE SOUZA NETO, Cláudio; SARMENTO, Daniel. Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho – 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014).

19. Neste sentido se consolidou, desde muito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual, no exame da recepção de norma pré constitucional pela atual ordem constitucional, examina-se sua compatibilidade material com a Constituição vigente.

20. Assim, por exemplo:

“Ocorre que, o acórdão recorrido julgou a legitimidade da cobrança de contribuição instituída em norma anterior à Constituição Federal de 1988 (art. 122, VII, a, do Decreto 89.312/84). Nesse contexto, quanto ao juízo de recepção de normas tributárias infraconstitucionais pela ordem constitucional em vigor, observo que ele se dá em razão da compatibilidade do conteúdo, independente da forma normativa exigida, nos termos do art. 34, § 5º, do ADCT, uma vez que não há que se falar em inconstitucionalidade formal superveniente, conforme se pode depreender dos seguintes julgados, entre outros: RE 238.166/SP, Rel. Min. Moreira Alves; RE 238.358- AgR/MG, Rel. Min. Joaquim Barbosa; RE 501.189-AgR/MG, Rel. Min. Eros Grau; ADI 438/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; RE 214.206/AL, Relator para o acórdão Min. Nelson Jobim; RE 146.747-AgR-EDv/CE e RE 237.689/RJ, Rel. Min. Marco Aurélio; RE 290.079/SC e RE 156.564/PR, Rel. Min. Ilmar Galvão; RE 220.323/MG, Rel. Min. Carlos Velloso. Assim, a contribuição discutida nos autos, ainda que não tenha sido instituída por lei complementar anterior à Constituição vigente, não seria, só por esse motivo, incompatível com a nova ordem constitucional.” (Recurso extraordinário n. 632.586 – Rel. o Ministro Ricardo Lewandowski. Julgado em 17.12.2013).

21. Nesse sentido, a análise do fenômeno da recepção das normas infraconstitucionais, conforme ensina Pedro Lenza [\[1\]](#), será feita aferindo-se a compatibilidade material do art. 3º do Decreto-Lei nº 1.778, de 1980, com a Constituição vigente da época e com a Constituição Federal de 1988.

22. O Decreto-Lei em questão cria o denominado Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA), ou seja, um conjunto sistematizado de órgãos e serviços designados para exercerem atividades relacionadas à Defesa Aeroespacial com a finalidade específica de assegurar o exercício da soberania no espaço aéreo brasileiro. O seu art. 3º prevê, ainda, que eventuais determinações sobre a publicação ou divulgação ostensivas não devem alcançar o referido sistema, acaso revelem a sua organização e funcionamento, *in verbis*:

Decreto-Lei nº 1.778, de 1980

Art. 3º - O Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro é isento de quaisquer prescrições **que determinem a publicação ou divulgação ostensiva de sua organização e funcionamento.**

23. De outro lado, a Constituição Federal de 1988 consagrou expressamente, enquanto um direito individual do cidadão, fundamental, o acesso à informação de interesse particular, coletivo ou geral (art. 5º, XXXIII), o acesso dos usuários a registros administrativos e informações sobre os atos do governo (art. 37, § 3º, II), bem como a disponibilidade de consulta da gestão da documentação governamental. Transcreve-se:

Constituição Federal 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 **invulnerabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade**, nos termos seguintes:

(...)

XIV - é **assegurado a todos o acesso à informação** e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

(...)

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.**

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

(...)

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

(...)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#) [\(Vide Lei nº 12.527, de 2011\)](#)

(...)

§ 7º A lei disporá sobre os requisitos e as restrições ao ocupante de cargo ou emprego da administração direta e indireta que possibilite o acesso a informações privilegiadas. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

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.

24. Portanto, à luz da Carta Magna, o acesso à informação constitui um direito fundamental, porém não é absoluto e deve estar em harmonia com outros princípios e direitos constitucionais. E nesse sentido, a própria Constituição Federal de 1988, na parte final do inciso XXXIII do seu art. 5º, impõe restrições e limites ao direito de informação, notadamente quando o sigilo se revela imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. A segurança que, por sua vez, sob a perspectiva da sociedade

representa um direito social (art. 6º); sob a do Estado, um dever público (art. 144) corolário do exercício da soberania, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, inciso I).

25. Dessa forma, a norma contida no **art. 3º do Decreto-Lei nº 1.778, de 1980, ao propor uma hipótese específica de sigilo, restrita a informações que revelem a organização e o funcionamento do SISDABRA, é materialmente compatível com a Constituição Federal de 1988, a qual traz na parte final de seu inciso XXXIII do art. 5º a ressalva do direito de acesso para as informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.**

26. Para ser recepcionado, o ato normativo precisa deter, ainda, compatibilidade formal e material perante a Constituição sob cuja regência ele foi editado. Nessa linha, observa-se que o Decreto-Lei nº 1.778, de 1980, foi editado pelo Presidente da República com fundamento no art. 55, inciso I da Constituição Federal de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, que assim dispunha:

Emenda Constitucional nº 1, de 1969

Art. 55. O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa, poderá expedir decretos-leis sobre as seguintes matérias:

I - segurança nacional;

27. O Decreto-Lei nº 1.778, de 1980, restou aprovado pelo Congresso Nacional, nos termos do art. 55, § 1º daquela Constituição, conforme o Decreto Legislativo nº 92, de 4 de setembro de 1980, publicado no Diário Oficial da União de 5 de setembro de 1980. Portanto, depreende-se a compatibilidade formal do referido Decreto-Lei, posto que observado o rito e a iniciativa para este tipo normativo, à luz da Constituição Federal então vigente, inclusive ao que dispunha sobre a competência administrativa da União para planejar e promover a segurança nacional, bem como a legislativa a respeito da execução de serviços federais e direito aeronáutico. Vejamos:

Emenda Constitucional nº 1, de 1969

Art. 8º. Compete à **União**:

(...)

IV - organizar as forças armadas;

V - **planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais**;

(...)

XVII - legislar sobre:

a) cumprimento da Constituição e **execução dos serviços federais**;

b) **direito** civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, **aeronáutico**, espacial e do trabalho;

(...)

Art. 81. Compete **privativamente ao Presidente da República**:

I - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

II - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

III - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, **expedir decretos** e regulamentos para a sua fiel execução;

(...)

V - dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração federal;

(...)

28. Por sua vez, o respaldo material do Decreto-Lei nº 1.778, de 1980, à luz da Constituição Federal vigente à sua época, advém da possibilidade prevista de limitação pela lei do exercício dos direitos e garantias individuais, que não são absolutos, e devem ser sopesados com outros direitos previstos na Carta Maior, a exemplo da segurança nacional. Transcreve-se:

Emenda Constitucional nº 1, de 1969

Art. 86. Toda pessoa, natural ou jurídica, é responsável pela segurança nacional, **nos limites definidos em lei**.

Art. 90. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e **dentro dos limites da lei**

Art. 91. As Forças Armadas, essenciais à execução da política de segurança nacional, destinam-se à defesa da Pátria e à garantia dos poderes constituídos, da lei e da ordem.

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:

(...)

§ 2º Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa **senão em virtude de lei**

§ 8º **É livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica, bem como a prestação de informação independentemente de censura**, salvo quanto a diversões e espetáculos públicos, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros, jornais e periódicos não depende de licença da autoridade. Não serão, porém, toleradas a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de religião, de raça ou de classe, e as publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes.

(...)

§ 30. **É assegurado a qualquer pessoa o direito de representação e de petição aos Podêres Públicos**, em defesa de direito ou contra abusos de autoridade.

(...)

§ 35. **A lei assegurará** a expedição de certidões requeridas às repartições administrativas para defesa de direitos e esclarecimento de situações.

29. Ademais, cabe ressaltar que a Carta Magna ora vigente atribui à União a competência administrativa para assegurar a defesa nacional e executar os serviços de polícia aeroportuária, bem como ao mesmo ente federativo a competência legislativa para dispor sobre o direito aeronáutico, o regime de navegação aérea e aeroespacial, a defesa aeroespacial, remanescendo ao Congresso Nacional a atribuição de dispor sobre o espaço aéreo ao passo em que reservada a iniciativa privativa do Presidente da República para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, conforme a redação original e anterior à Emenda Constitucional nº 32, de 11 de 2001. Vejamos:

Constituição Federal de 1988

Art. 21. Compete à **União**:

(...)

III - assegurar a **defesa nacional**;

(...)

XXII - executar os serviços de polícia marítima, **aeroportuária** e de fronteiras;

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, **aeronáutico**, espacial e do trabalho;

(...)

X - **regime dos portos, navegação** lacustre, fluvial, marítima, **aérea e aeroespacial**;

XI - trânsito e transporte;

(...)

XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

(...)

V - limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo e bens do domínio da União;

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, na forma da lei; (redação original, anterior à Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

30. Pelo exposto, em consonância com as manifestações mais recentes da Controladoria-Geral da União (CGU) e da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), **firma-se neste Parecer o entendimento jurídico de que o art. 3º do Decreto-Lei nº 1.778, de 1980, foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988**. Além disso, consigna-se que o referido Decreto-Lei assumiu a tipologia normativa de **lei ordinária**, à luz do ordenamento jurídico vigente.

2.4 - Ausência de conflito entre o art. 3º do Decreto-Lei nº 1.778, de 1980, e a Lei de Acesso à Informação

31. Superada a etapa de análise jurídica sobre a recepção do art. 3º do Decreto-Lei nº 1.778, de 1980, pela Constituição Federal de 1988, cumpre avaliar também a compatibilidade do referido dispositivo legal com o direito de acesso às informações públicas, regulamentado pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a denominada Lei de Acesso à Informação (LAI).

32. Nessa linha, cabe destacar de início que a própria LAI admite a restrição de acesso a informações em casos especiais, ao acolher em seu art. 22 a existência de outras hipóteses de sigilo, desde que amparadas por lei. Transcreve-se:

Lei nº 12.527, de 2011

Art. 22. **O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo** e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.

33. O art. 3º do Decreto-Lei nº 1.778, de 1980, por sua vez, recepcionado pela Constituição Federal de 1988 com *status* de lei ordinária (ver tópico 2.3 deste parecer), prevê que o Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA) "é isento de quaisquer prescrições que determinem a publicação ou divulgação ostensiva de sua organização e funcionamento."

34. Contudo, ressalte-se que o sigilo legal, enquanto norma que limita o direito fundamental de acesso à informação, **deve ser interpretado restritivamente**. Sobre o tema, assim leciona Tércio Sampaio Ferraz Júnior^[2]:

Uma interpretação restritiva ocorre toda vez que se limita o sentido da norma, não obstante a amplitude de sua expressão literal. Em geral, o intérprete vale-se de considerações teleológicas e axiológicas para fundar o raciocínio. Supõe, assim, que a mera interpretação especificadora não atinge os objetivos da norma, pois lhe confere uma amplitude que prejudica os interesses, ao invés de protegê-los. Assim, por exemplo, recomenda-se que toda norma que restrinja os direitos e garantias fundamentais reconhecidos e estabelecidos constitucionalmente deva ser interpretada restritivamente. O mesmo se diga para as normas excepcionais: uma exceção deve sofrer interpretação restritiva. No primeiro caso, o telos protegido é postulado como de tal importância para a ordem jurídica em sua totalidade que, se limitado por lei, esta deve conter, em seu espírito (*mens legis*), antes o objetivo de assegurar o bem-estar geral sem nunca ferir o direito fundamental que a constituição agasalha. No segundo, argumenta-se que uma exceção é, por si, uma restrição que só deve valer para os casos excepcionais. Ir além é contrariar sua natureza.

35. Dessa forma, para estar amparada na hipótese de sigilo legal prevista no art. 3º do Decreto-Lei nº 1.778, de 1980, a informação pleiteada deve estar estritamente correlacionada à organização e o funcionamento do SISDABRA. É dizer, portanto, que informações relacionadas a procedimentos, fluxos internos, cadeia de comando ou protocolos sobre a organização e funcionamento do SISDABRA estão acobertadas pelo sigilo legal de que trata o referido decreto-lei.

36. Perceba-se que a situação excepcional do sigilo legal não se confunde com a regra geral que permite aos órgãos ou entidades do poder público classificarem no âmbito da administração pública federal um conjunto de informações como sigilosas, quando consideradas imprescindíveis à segurança, seja do Estado, seja da própria sociedade, conforme preconiza o art. 23 da Lei nº 12.527, de 2011. Vejamos:

Lei nº 12.527, de 2011

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, **passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:**

I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;

II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;

III - pôr em risco a vida, a **segurança** ou a saúde da **população**;

IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;

V - prejudicar ou causar **risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas**;

VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;

VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

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

§ 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no caput, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:

I - ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos;

II - secreta: 15 (quinze) anos; e

III - reservada: 5 (cinco) anos.

37. O sigilo *ope legis* já traz consigo a discussão legislativa prévia sobre situações excepcionalíssimas, presumidas, que devem resguardar o sigilo e a restrição de acesso, desde que mantidos os pressupostos materiais que o fundamentam. Já o sigilo mediante classificação compreende uma exceção à regra da publicidade mediante justificativa prevista em lei, observado o procedimento correspondente. Não à toa que, de acordo com o Manual de Aplicação da Lei de Acesso à Informação ^[3], as informações passíveis de classificação seriam apenas as que se enquadram nas hipóteses constantes dos arts. 23 e 24 da Lei nº 12.527, de 2011, ao passo em que as informações protegidas por sigilos legais, informações pessoais, documentos preparatórios ou que se enquadrem como pedidos genéricos, desproporcionais ou desarrazoados, ou que demandem trabalhos adicionais alheios à competência do órgão ou entidades, não precisam ser classificadas.

38. Dessa distinção de situações exsurge, a meu ver, a ausência de conflito entre o art. 3º do Decreto-Lei nº 1.778, de 1980, e a Lei de Acesso à Informação, mas também a imprescindibilidade de o órgão ou entidade do poder público motivar a eventual negativa de acesso com a respectiva fundamentação. Assim, caso entender que as informações pleiteadas revelam dados sobre a organização e o funcionamento do SISDABRA, é recomendável que o órgão ou entidade competente, para além de fundamentar a decisão com base no art. 3º do Decreto-Lei nº 1.778, de 1980, c/c art. 22 da Lei nº 12.527, de 2011, também forneça esclarecimentos mínimos ao requerente a respeito da correlação entre a informação sigilosa e a organização ou funcionamento do Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro. Em outras palavras, fundamentar objetivamente de que maneira o dado solicitado pode evidenciar a organização e o funcionamento do SISDABRA, ou seja, revelar procedimentos, fluxos internos, cadeia de comando ou protocolos, sob pena de se incorrer em justificativa geral e abstrata para negativa do direito fundamental de acesso à informação, prática vedada pela sistemática adotada pela Constituição Federal e pela LAI.

39. De outro lado, se o órgão ou entidade do poder público entender que a informação pleiteada põe em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional, prejudica ou causa risco à condução de negociações, às relações internacionais do País, a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas ou mesmo compromete atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações, inclusive relacionadas a organizações criminosas, dentre outras hipóteses elencadas nos arts. 23 e 24 da LAI, é recomendável que se avalie então a conveniência e a oportunidade de classificação de tais informações, em conformidade com os procedimentos da legislação em vigor, de modo a justificar o sigilo. Nestes casos, não havendo a classificação, a regra é a da publicidade.

40. Por fim, vale lembrar que o Poder Executivo federal designou a Controladoria-Geral da União como órgão responsável pela (i) promoção de campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência da administração pública e conscientização do direito fundamental de acesso à informação; (ii) pelo treinamento de agentes públicos no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública; (iii) pelo monitoramento da aplicação da lei no âmbito da administração pública federal, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 30 da Lei de Acesso à Informação (LAI); e (iv) pelo encaminhamento ao Congresso Nacional de relatório anual com informações atinentes à implementação da LAI.

41. No âmbito do microsistema de acesso à informação, dentre os diversos papéis institucionais exercidos pela CGU, merece destaque a sua atuação como terceira instância recursal, nos termos dos arts. 21 e 23 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a LAI. Transcreve-se:

Art. 21. No caso de negativa de acesso à informação ou de não fornecimento das razões da negativa do acesso, poderá o requerente apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, à autoridade hierarquicamente superior à que adotou a decisão, que deverá apreciá-lo no prazo de cinco dias, contado da sua apresentação.

Parágrafo único. Desprovido o recurso de que trata o **caput**, poderá o requerente apresentar recurso no prazo de dez

dias, contado da ciência da decisão, à autoridade máxima do órgão ou entidade, que deverá se manifestar em cinco dias contados do recebimento do recurso.

(...)

Art. 23. **Desprovido o recurso de que trata o parágrafo único do art. 21** ou infrutífera a reclamação de que trata o art. 22, **poderá o requerente apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, à Controladoria-Geral da União**, que deverá se manifestar no prazo de cinco dias, contado do recebimento do recurso.

§ 1º **A Controladoria-Geral da União poderá determinar que o órgão ou entidade preste esclarecimentos**

§ 2º Provido o recurso, a Controladoria-Geral da União fixará prazo para o cumprimento da decisão pelo órgão ou entidade.

42. Portanto, caso entenda haver carência de fundamentação por parte do órgão requerido quanto à configuração da hipótese de sigilo legal previsto no art. 3º do Decreto-Lei nº 1.778, de 1980, ou a de hipótese de informação passível de classificação (a exemplo de risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional), recomenda-se à Secretaria Nacional de Acesso à Informação desta Controladoria-Geral da União que requeira os devidos esclarecimentos ao órgão ou entidade recorrido, conforme prevê o art. 23, §1º do Decreto nº 7.724, de 2012.

43. Por último, cabe ressaltar que esta Consultoria Jurídica não possui competência para firmar interpretação jurídica sobre atribuições que sejam de competência exclusiva da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), cuja Secretaria-Executiva desse órgão colegiado está vinculada à Casa Civil da Presidência da República, nos termos do art. 12, inciso X, anexo I do Decreto nº 11.329, de 1º de janeiro de 2023, c/c a Resolução CMRI nº 6, de 6 de junho de 2022, que lhe aprova o Regimento Interno.

III - DAS CONCLUSÕES

44. Pelo exposto, este órgão jurídico da Advocacia-Geral da União firma os seguintes entendimentos, em resposta à consulta encaminhada pela Secretária Nacional de Acesso à Informação:

1. Ante a ausência de manifestação do Advogado-Geral da União sobre o tema em específico, remanesce sob a atribuição desta Consultoria Jurídica a competência para fixar a interpretação sobre a recepção do Decreto-Lei nº 1.778, de 1980, pela Constituição Federal de 1988, a ser uniformemente seguida no âmbito da Controladoria-Geral da União, em consonância com o art. 131 da Carta Maior e com o art. 11, inciso III da Lei Complementar nº 73, de 1993.

2. O art. 3º do Decreto-Lei nº 1.778, de 1980, foi recepcionado com *status* de lei ordinária, posto que materialmente compatível com a Constituição Federal de 1988, bem como material e formalmente compatível com a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, vigente à época da edição do referido Decreto-Lei.

3. Não se vislumbra conflito normativo entre o art. 3º do Decreto-Lei nº 1.778, de 1980, e a Lei de Acesso à Informação, de 2011, haja vista que esta prevê, em seu art. 22, a possibilidade de coexistência com outras hipóteses legais de sigilo. Nada obstante, por se tratar de norma que limita o direito fundamental de acesso à informação, deve ser interpretada restritivamente, de modo que a justificativa para negar o acesso deve guardar relação estrita com a organização e o funcionamento do SISDABRA, ou seja, com procedimentos, fluxos internos, cadeia de comando ou protocolos, sob pena de se incorrer em justificativa geral e abstrata, prática vedada pela sistemática adotada pela Constituição Federal e pela LAI.

4. A situação excepcional do sigilo legal não se confunde com a regra geral prevista nos arts. 23 e 24 da LAI, a qual permite aos órgãos ou entidades do poder público classificarem no âmbito da administração pública federal um conjunto de informações como sigilosas, quando consideradas imprescindíveis à segurança porque, por exemplo, prejudicam ou põem em risco a defesa e a soberania nacionais, a integridade do território nacional, as operações estratégicas das Forças Armadas ou mesmo comprometem atividades de inteligência, de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações, inclusive associadas a organizações criminosas.

45. Destaco competir a esta Consultoria Jurídica, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente. Tampouco cabe a esta Consultoria examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira. Ademais, presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa, e por tal motivo, as orientações estabelecidas não se tornam vinculantes para o gestor público, que pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada por esta Consultoria Jurídica.

46. É o parecer.

47. Ao Protocolo, para trâmite via SEI à SNAI e **inclusão na base de conhecimento**.

Brasília, 28 de julho de 2023.

JÔNITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE

Consultor Jurídico Substituto
Controladoria-Geral da União

Notas

1. [^][Lenza, Pedro. *Direito Constitucional*. 26. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.](#)
2. [^][Ferraz Junior, Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.](#)
3. [^][Controladoria-Geral da União. *Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal*. 4 ed. rev., atual. e ampl. 2019. Disponível em: \[https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46641/1/aplicacao_da_lai_2019.pdf\]\(https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46641/1/aplicacao_da_lai_2019.pdf\). Acesso: 18 jul. 2023.](#)



Documento assinado eletronicamente por JONITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1222231990 e chave de acesso 44b4674e no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JONITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 28-07-2023 15:47. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
