

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Matéria: Ilegalidade da imposição de sigilo aos documentos que embasaram a Reforma Administrativa. Imprescindibilidade da divulgação.

FÓRUM NACIONAL PERMANENTE DE CARREIRAS TÍPICAS DE ESTADO, FONACATE, associação integrada por entidades nacionais associativas e sindicais representativas de carreiras que desenvolvem atividades essenciais e exclusivas do Estado nos Poderes Executivo e Legislativo e no âmbito do serviço público federal, estadual, distrital ou municipal, inscrito no CNPJ sob o n. 10.407.434/0001-64, com sede no SRTVN Quadra 702, Bloco P, Edifício Brasília Rádio Center, 1º andar, Ala B, Salas 1.029/1.031, CEP 70.719-900, Asa Norte, Brasília/DF, titular do endereço eletrônico fonacate@fonacate.org.br, vem, respeitosamente, por seus advogados, com fulcro no artigo 5º, incisos XXI e LXX, alínea “b”, da Constituição da República (CR) e no artigo 21 e seguintes da Lei n. 12.016, de 07 de agosto de 2009, impetrar o presente

MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO

com pedido de liminar, contra ato da **COORDENADORA-GERAL DE ARQUITETURA DE CARREIRAS DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA**, com endereço para citação na Esplanada dos Ministérios, Bloco C, 7º andar, e-mail: penha.cruz@planejamento.gov.br, e do **MINISTRO DE ESTADO DA ECONOMIA**, com endereço para citação na Esplanada dos Ministérios, Bloco “P”, Brasília/DF, e-mail: gabinete.ministro@fazenda.gov.br, autoridades vinculadas à **UNIÃO FEDERAL**, pessoa jurídica de direito público, com endereço para citação no Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 03, Lotes 5/6, Edifício Multi Brasil Corporate, CEP 70070-030, Brasília/DF, pelas razões de fato e de direito aduzidas.

I – DO ATO IMPUGNADO

No dia 03 de setembro de 2020, o Poder Executivo Federal apresentou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 32/2020, que altera disposições constitucionais sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa, a tão falada Reforma Administrativa.

Na mesma data, o periódico *O GLOBO* solicitou, com base na Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI), a disponibilização dos dados que embasaram a proposta, nos termos seguintes (**doc. 07**):

Solicito acesso à íntegra dos documentos, incluindo íntegra de processo SEI e anexos, relacionados a elaboração da Proposta de Emenda Constitucional que trata da reforma administrativa. O pedido abrange documentos produzidos e/ou armazenados nesta pasta relacionados ao tema, bem como pareceres da PGFN e seus órgãos vinculados. O pedido inclui ainda minutas de texto elaboradas ao longo do processo de produção da PEC.

Vale salientar que, de acordo com o artigo 10 da LAI, qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações, por qualquer meio legítimo, desde que contenha a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

Em resposta divulgada no dia 28 de setembro de 2020, última segunda-feira, o pedido foi negado com o argumento de que esses documentos não serão divulgados enquanto a proposta estiver sob análise do Congresso Nacional (**doc. 07**):

O Serviço de Informações ao Cidadão do Ministério da Economia agradece o seu contato.

Em resposta à sua solicitação, primeiramente, importante registrar que todos os documentos incluídos no processo constituem documentos preparatórios, nos termos do inciso XII do art. 3º do Decreto nº 7.724, de 2012, segundo o qual documento preparatório é aquele documento formal utilizado como fundamento da tomada de decisão ou de ato administrativo, a exemplo de pareceres e notas técnicas.

Neste sentido, de se observar que a matéria está pendente de ato decisório conclusivo, tendo em vista que é uma Proposta de Emenda Constitucional - PEC, a qual ainda encontra-se em análise no congresso, somente podendo ser tido como editado após a conclusão de toda a tramitação necessária. Assim, uma vez que o processo encontra-se classificado com base no art. 20 do Decreto nº 7724, de 2012, não é possível a disponibilização do seu conteúdo neste momento.

Assim, considerando-se o princípio da segurança jurídica e o disposto no § 3º do art. 7º da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), informa-se que o acesso aos documentos solicitados a este Ministério, e que não tenham restrição de acesso prevista em legislação específica, será garantido após a edição do ato correspondente.

Atenciosamente,

Serviço de Informações ao Cidadão (SIC)
Ministério da Economia

Curiosamente, o artigo 20 do Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012, editado para regulamentar a garantia de acesso à informação e para classificar as informações sujeitas à restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo, foi mencionado na resposta.

Ocorre que é justamente esse o dispositivo que garante a divulgação de documento que embasou a tomada de decisão ou a adoção de determinado ato administrativo, após a edição dessa decisão ou desse ato. Ou seja, encaminhada a PEC n. 32/2020 ao Congresso Nacional para apreciação, não há justificativa para manutenção de sigilo dos estudos e dados que respaldaram a proposta. Eis o teor do dispositivo:

Art. 20. O acesso a documento preparatório ou informação nele contida, utilizados como fundamento de tomada de decisão ou de ato administrativo, será assegurado a partir da edição do ato ou decisão.

Parágrafo único. O Ministério da Fazenda e o Banco Central do Brasil classificarão os documentos que embasem decisões de política econômica, tais como fiscal, tributária, monetária e regulatória.

É contra a negativa de acesso à informação de interesse coletivo e geral, formulado com base na LAI, que o Impetrante se insurge. A conduta adotada não apenas contraria as disposições da Lei n. 12.527/2011 e do Decreto n. 7.724/2012, mas também princípios constitucionais basilares do devido processo legislativo, como será elucidado adiante.

II – DA LEGITIMIDADE ATIVA

O FONACATE, fundado em 11 de dezembro de 2007 e sediado em Brasília/DF, é uma associação dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos. O Fórum é integrado exclusivamente por entidades nacionais associativas e sindicais representativas de carreiras ou de categorias funcionais que desenvolvem atividades essenciais e exclusivas do Estado nos Poderes Executivo e Legislativo e no âmbito do serviço público federal, estadual, distrital ou municipal.

A legitimidade do Autor para o presente mandado de segurança decorre de seu estatuto e do disposto no artigo 5º, incisos XXI e LXX, da CR, assim redigidos:

Art. 5º. (...)

XXI – As entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;

LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por: (...)

b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;

Além disso, a Lei n. 12.016/2009 dispensou as associações, em seu artigo 21, da apresentação de qualquer autorização especial para que seja impetrado mandado de

segurança coletivo na defesa dos direitos líquidos e certos da totalidade, ou de parte dos seus membros, desde que na forma do Estatuto e pertinentes às suas finalidades.

Confirmam ainda legitimidade ativa do FONACATE os Enunciados n. 629 e n. 630 da Súmula do Supremo Tribunal Federal (STF), que preveem a possibilidade de impetração de mandado de segurança coletivo por entidade de classe, independentemente de autorização específica dos filiados:

Súmula n. 629. A impetração de mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor dos associados independe da autorização destes.”

Súmula n. 630. A entidade de classe tem legitimação para o mandado de segurança ainda quando a pretensão veiculada interesse apenas a uma parte da respectiva categoria.

Portanto, verifica-se a aptidão do FONACATE para impetrar mandado de segurança coletivo. Como se isso não bastasse, a pertinência da atuação do Impetrante é ainda evidente: busca-se combater a não disponibilização dos documentos preparatórios da Reforma Administrativa, conduta que impactará sobremaneira os filiados ao Fórum, entidades representativas de servidores públicos federais, distritais, estaduais e municipais, diretamente atingidos pelas alterações propostas.

Independentemente do requerente do pedido de informações negado, que ora se contesta, os documentos buscados são de interesse coletivo ou geral, porquanto essenciais ao debate característico do processo legislativo e devem ser disponibilizados para todos os brasileiros. Afinal, sem os dados, os estudos e os pareceres que embasaram a proposta de alteração do texto constitucional em epígrafe, será inviável analisar se as medidas sugeridas atingem os objetivos traçados ou se outras alternativas podem ser mais interessantes.

III – DA LEGITIMIDADE PASSIVA

O §1º do artigo 19 do Decreto n. 7.224, de 16 de maio de 2012, determina que, negado o pedido de acesso à informação, a resposta deverá conter as razões da negativa de acesso da informação classificada, o fundamento legal da classificação, a autoridade que a classificou e o código de indexação do documento classificado. E segundo o §5º do artigo 24 da LAI, a classificação da informação em determinado grau de sigilo depende do interesse público da informação, que deve ser avaliado diante da gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado; e do prazo máximo de restrição de acesso ou o evento que defina seu termo final.

Esses elementos, contudo, ou não constaram ou foram indicados de forma indevida na resposta encaminhada ao jornal *O GLOBO*. A comunicação enviada ao requerente aponta

que o processo teria sido classificado com base no artigo 20 do Decreto n. 7.724/2012, ou seja, por ser tido como preparatório, apenas poderia ser disponibilizado “a partir da edição do ato administrativo ou da decisão”. Ocorre que essa restrição de acesso não se encaixa em nenhum das hipóteses do §1º do artigo 24 da LAI de informação ultrassecreta, secreta ou reservada. Não há, portanto, classificação de grau de sigilo.

Na verdade, ao invés da classificação de sigilo, foi apontado apenas o evento que define o termo final para a restrição de acesso. E por inexistir indicação de grau de sigilo dentre os possíveis elencados pelo normativo, não se pode avaliar se o órgão apontado como responsável para resposta, qual seja, a Coordenação-Geral de Arquitetura de Carreiras/CGCAR/SGDP, teria competência para impor a indisponibilidade dos dados solicitados.

Além disso, não há código de indexação do documento classificado ou Termo de Classificação de Informação (TCI), previsto no artigo 31 do Decreto n. 7.724/2012, que deveria apontar:

Art. 31. A decisão que classificar a informação em qualquer grau de sigilo deverá ser formalizada no Termo de Classificação de Informação - TCI, conforme modelo contido no Anexo, e conterá o seguinte:

I - código de indexação de documento;

II - grau de sigilo;

III - categoria na qual se enquadra a informação;

IV - tipo de documento;

V - data da produção do documento;

VI - indicação de dispositivo legal que fundamenta a classificação;

VII - razões da classificação, observados os critérios estabelecidos no art. 27;

VIII - indicação do prazo de sigilo, contado em anos, meses ou dias, ou do evento que defina o seu termo final, observados os limites previstos no art. 28;

IX - data da classificação; e

X - identificação da autoridade que classificou a informação.

§ 1º O TCI seguirá anexo à informação.

§ 2º As informações previstas no inciso VII do **caput** deverão ser mantidas no mesmo grau de sigilo que a informação classificada.

§ 3º A ratificação da classificação de que trata o § 5º do art. 30 deverá ser registrada no TCI.

O procedimento adotado foi, indiscutivelmente, irregular. Como cabe ao órgão ou entidade pública autorizar ou conceder acesso imediato à informação disponível ou, não sendo possível, em prazo não superior a 20 (vinte) dias (artigo 11 da LAI), pela inobservância do procedimento previsto em lei, deve responder a autoridade máxima do órgão a quem a informação foi solicitada, no caso, o Ministro de Estado da Economia.

No caso, seria dele a competência da atribuição de sigilo, independentemente do grau, cuja delegação poderia ocorrer apenas na hipótese de atribuição de grau reservado a autoridades que exerçam funções de direção, comando ou chefia do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, nível DAS 101.5 ou superior, e seus equivalentes. Não é essa

a hipótese vertente. A Coordenação de Arquitetura de Carreiras, segundo regimento interno do Ministério da Economia (Decreto n. 9.745, de 08 e abril de 2029, na redação dada pelo Decreto n. 10.072, de 18 de outubro de 2019) detém uma função de confiança FCPE 101.4.

Por essas razões, devem figurar como Autoridades Coatoras no presente mandado de segurança o senhor Ministro de Estado da Economia e a Coordenadora de Arquitetura de Carreiras.

IV – DO DIREITO LÍQUIDO E CERTO

Consoante previsto no artigo 1º da LAI, devem ser assegurados aos brasileiros os procedimentos necessários ao acesso à informação previsto no inciso XXXIII do artigo 5º da CR (*informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado*); no inciso II do §3º do artigo 37 da CR (*o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo*) e no §2º do artigo 216 da CR (*documentação governamental relativa ao patrimônio cultural brasileiro*).

Percebe-se que já no *caput* do primeiro artigo da lei há menção expressa à necessidade de divulgação de registros administrativos e informações sobre os atos de governo, no quais, evidentemente, devem ser enquadrados os documentos que fundamentam a formulação de uma proposta de alteração constitucional.

Além disso, o artigo 3º expressamente aponta as diretrizes que devem ser seguidas no procedimento de publicização, além dos princípios básicos da Administração Pública previstos no artigo 37:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Ou seja, o sigilo é exceção e a informação de interesse público, na qual se enquadra a requerida pelo periódico *O GLOBO*, deve inclusive ser divulgada independentemente de pedidos expressos.

Para a atribuição de sigilo, caso necessário, as informações podem ser classificadas como ultrassecreta, secreta ou reservada, com base nos seguintes critérios: (i) a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado; (ii) o prazo máximo de restrição de acesso ou o evento que defina seu termo final, como disposto no artigo 24, §5º,

da LAI. A restrição de acesso é ainda possível em relação a informações pessoais, relativas à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem

Os dados pertinentes à segurança da sociedade ou do Estado, cujos acessos podem ser restringidos, estão dispostas no artigo 23:

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 estratégicos 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.

Na hipótese vertente, os dados e estudos que embasaram a Reforma Administrativa devem compreender o diagnóstico da qualidade do serviço público, ou da percepção da população sobre a qualidade do serviço público; a sugestão de medidas a partir desse diagnóstico; o indicativo das despesas prioritárias.

Certamente material como esse não colocará em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território: números e projeções econômicas não afetam a autonomia brasileira perante outras nações ou mesmo a manutenção de fronteiras.

Igualmente não se está a tratar de negociações internacionais que podem ser ameaçadas ou de situação que coloque em xeque a vida e a saúde da população ou a estabilidade financeira, econômica ou monetária do país, visto que as modificações propostas no texto constitucional versam sobre a organização da Administração Pública.

Os dados não são vinculados às Forças Armadas ou a projetos de desenvolvimento científico e tecnológico ou ainda pertinentes a altas autoridade nacionais ou estrangeiras, já que nenhum desses sujeitos será atingido pela PEC n. 32/2020.

Finalmente, os documentos preparatórios da Reforma Administrativa não envolveram atividades de inteligência ou de prevenção e repressão de infrações – se assim o fosse, estariam sob a guarda de autoridades policiais ou órgãos de controle e não do

Ministério da Economia – ou mesmo informações tidas como pessoais, relativas à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem de pessoa física ou jurídica.

As hipóteses mencionadas no artigo 23 sequer foram mencionadas na resposta enviada ao jornal *O GLOBO*. Aliás, tanto os dados e estudos fundamentais à Reforma da Previdência devem ser publicizados que a LAI traz disposição específica a respeito, qual seja, o artigo 7º, § 3º, segundo o qual “o direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo”. A mesma disposição foi replicada no artigo 20 do Decreto n. 7.724/2012, como já mencionado.

Questão que se coloca é a definição do que é “edição do ato decisório específico”. A Controladoria-Geral da União (CGU), ao analisar recurso no processo 16853.001246/2019-16, interposto por cidadão que teve pedido de acesso a arquivos/documentos utilizados para embasar a elaboração da PEC da Previdência/2019, trouxe os parâmetros dessa definição (**doc. 08**).

A negativa de acesso baseou-se no argumento de que “a edição do ato ou decisão” deve ser entendida, quando envolver a produção de atos legislativos, como a efetiva aprovação de um projeto de lei ou de uma PEC. A CGU, órgão recursal da LAI, conforme seu artigo 16, ao contrário, consignou que a finalização da atuação do Executivo, que se dá com a entrega do projeto de alteração constitucional ao Congresso, caracteriza a edição do ato decisório respectivo, nos seguintes termos:

6. Nesse sentido, quando a disponibilização de documento preparatório ou de informação nele contida puder frustrar a própria finalidade do processo em curso, é recomendável que essas informações somente sejam disponibilizadas quando finalizado o procedimento a que se referem. Da mesma maneira, deve-se ter cuidado com a divulgação de informações que possam criar expectativas na sociedade que não necessariamente serão cumpridas, sendo esse o caso da divulgação de informações incompletas ou imprecisas, as quais ainda podem ser modificadas pela própria Administração. Vê-se, com isso, que a intenção é a de garantir maior segurança jurídica aos procedimentos não finalizados pelo poder público.

7. Considerando o entendimento acima exposto e de modo a aplicá-lo ao caso concreto, impende esclarecer que dado que o processo de emenda à Constituição resulta do exercício do Poder Constituinte Reformador e que, neste caso, é devido ao Presidente da República o poder de iniciativa, entende-se que, finalizada a etapa de iniciativa, que se dá com a apresentação do texto da PEC para deliberação pelo Congresso Nacional, não há mais previsão constitucional de ingerência do Poder Executivo nas decisões que se seguem.

8. Nesse contexto, embora a LAI e o seu Decreto regulamentador não cite expressamente o momento em que se dá a decisão final do processo em tela, entende-se que, com a finalização do texto da PEC e seu encaminhado ao Poder Legislativo, a decisão final que cabe ao Poder Executivo já foi devidamente tomada. Isso porque o Poder Legislativo, em seu processo deliberativo, deve proceder a debate público autônomo, tornando-se imprescindível a observância do princípio da

máxima publicidade, a fim de viabilizar amplo e efetivo escrutínio nacional acerca do tema.

Não é preciso, portanto, que o Legislativo encerre a deliberação acerca do projeto de lei ou de emenda constitucional para que o Executivo dê a devida publicidade aos dados e aos estudos que embasaram PEC já apresentada ao Congresso Nacional. Inclusive, como pontuado pelo CGU, a disponibilização dessas informações é essencial ao debate público acerca das alterações propostas, que podem impactar milhares ou até milhões de brasileiros.

A veiculação dos documentos preparatórios, conceituados pelo artigo 3º, inciso XII, do Decreto n. 7.724/2012, como os *“utilizados como fundamento da tomada de decisão ou de ato administrativo, a exemplo de pareceres e notas técnicas”* é essencial para permitir a atuação adequada do Poder Legislativo. Os impactos práticos das medidas propostas na organização dos serviços públicos para municípios, estados, Distrito Federal e União e a metodologia de transição do regime anterior ao novo regime proposto, que provavelmente foram levantadas pelo Executivo ao redigir a PEC n. 32/2020, têm importância ímpar no debate e para a sociedade e devem ser conhecidas por todos.

O dispositivo que pode conferir proteção a material preparatório até que seja tomada decisão está relacionado à necessidade de que se possa pesar diferentes cenários e alternativas de forma ponderada, sem que possibilidades que não serão escolhidas acabem por ocupar o espaço do debate público.

No entanto, ao enviar uma PEC ao Congresso Nacional, o chefe do Poder Executivo Federal naturalmente fez a escolha de um desses cenários específicos. Assim, a ele agora cabe o dever de disponibilizar a quem solicitar todos os cenários e dados levados em consideração, avaliados, descartados, bem como todos os efetivamente utilizados para subsidiar o processo de tomada de decisão.

Ademais, a justificativa de que a tramitação da PEC no Congresso Nacional seria uma continuação do processo decisório do Poder Executivo é paradoxal. Afinal, se o material é subsidiário à tomada de decisão, obrigatório que ele seja prontamente disponibilizado a quem agora cabe essa tomada de decisão.

A divulgação dos dados apenas após a finalização do processo legislativo não tem razão de ser: caso tenham sido utilizados de forma inadequada ou de maneira falaciosa, não haverá meios de se propor novas alterações na PEC, de sorte que premissas equivocadas não poderão ser afastadas se findo o processo legislativo.

A questão, portanto, é central para o respeito ao devido processo legislativo. É inviável ao Legislativo debater uma mudança constitucional sem ter acesso a dados produzidos pelo Executivo. Há aí, inclusive, nítida violação aos princípios republicano e da

separação de poderes: o Legislativo, competente por editar atos normativos, seja por iniciativa própria ou de outros Poderes, terá suas autonomia e independência tolhidas pelo desconhecimento de todas as nuances consideradas para a redação de um projeto. Ele não poderá, assim, bem desempenhar suas funções.

A publicidade tem que ser a regra e o sigilo, uma rara exceção. A proibição na gestão da coisa pública também é incompatível com a não apresentação da documentação em questão, em desrespeito à moralidade administrativa.

Aliás, além da publicidade, que já está expressa no *caput* do artigo 37 da CR e que é a base da LAI e de toda a argumentação ora esposada, a PEC n. 32/2020 busca acrescentar como princípios da Administração Pública a transparência, a responsabilidade e a boa governança pública, entre outros, que são assim definidos pela Exposição de Motivos n. 47 (EM n. 00047/ME):

Transparência implica não apenas estar disponível ao público, mas ser compreensível pelo público, com clareza e fidedignidade. A transparência é elemento fundamental para conferir maior controle social sobre os atos do Estado, auxiliar no controle externo aos órgãos públicos, fortalecer o combate a corrupção e elevar o nível de desempenho socioeconômico dos entes federativos. O dever de transparência relaciona-se intimamente à ideia de governança pública e responsabilização dos gestores. Não é possível, atualmente, pensar em um Estado moderno e eficiente sem que se observe a obrigação dos governantes de prestar contas de suas ações. Conforme amplamente reconhecido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, a transparência é um importante instrumento que garante que os cidadãos detenham as informações necessárias para fiscalizar e avaliar as decisões governamentais. (...)

Essa responsabilidade é ampla e configura uma atuação íntegra não apenas sob o ponto de vista objetivo ou formal, mas também materialmente responsável. Nesse aspecto, o princípio da responsabilidade, conquanto dialogue com outros princípios como a moralidade, a legalidade e a impessoalidade, possui autonomia conceitual ao traduzir um direito fundamental de todos exigirem que os agentes estatais atuem de modo efetivamente responsável. (...)

No conceito de uma boa governança pública é possível sublinhar a posição de destaque do cidadão, como centro de toda a atuação administrativa, incluindo o direito de ser ouvido antes de qualquer decisão administrativa que o afete desfavoravelmente, de ter acesso aos processos que tratem de seus interesses, bem como a obrigação, por parte da Administração, de fundamentar suas decisões, que devem ser imparciais e proferidas num prazo razoável.

A negativa de acesso à íntegra dos documentos relacionados à elaboração da Reforma Administrativa contraria justamente esses princípios que o Presidente da República propõe inserir no texto constitucional. Não foram dadas as necessárias informações para que um amplo debate público viabilize a fiscalização e a avaliação das decisões governamentais. Como se pode propor transparência e o fazê-lo de forma secreta, velada?

O próprio servidor público não teve o destaque que lhe seria garantido em atenção à boa governança pública: será afetado substancialmente sem conhecer previamente as razões que justificaram as mudanças na sua vida funcional.

A conduta ora impugnada, aliás, é ilícita e passível de responsabilização, como previsto no artigo 65 do Decreto n. 7.724/2012, visto há recusa de “fornecer informação requerida nos termos deste Decreto, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa”.

A atribuição de sigilo na hipótese vertente, portanto, é inegavelmente inadequada. Em situações como a presente, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) reviu decisões de negativa de acesso a informações que não justificavam o sigilo atribuído ao dado buscado, consoante julgados colacionados a seguir:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. OBTENÇÃO DE CERTIDÃO. FISCALIZAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS. INTERESSE PARTICULAR OU COLETIVO. DIREITO À INFORMAÇÃO. SEGURANÇA CONCEDIDA. PROVIMENTO NEGADO.

1. O art. 5º, XXXIII, da CF/88 assegura o direito à informação de interesse particular, como o exercício do direito de petição perante a própria Administração Pública ou a defesa de um direito individual perante o Judiciário, ou de interesse coletivo, como a defesa do patrimônio público, desde que respeitados o direito à intimidade e as situações legais de sigilo.

2. Na espécie, inexistente justificativa para não se conceder a certidão solicitada, pois o caso não envolve informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

3. O não fornecimento da certidão pleiteada constitui ilegal violação de direito líquido e certo do impetrante de acesso à informação de interesse coletivo, assegurado pelo art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal e regulamentado pela Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

4. Agravo regimental não provido.

(STJ, 6ª Turma, AgRg no RMS 29.489/RJ, Relator Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ, DJe 30.03.2015)

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. DIREITO DE ACESSO ÀS INFORMAÇÕES. ART. 5º, XXXIII DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI 12.527/2011 (LEI DE ACESSO ÀS INFORMAÇÕES). DADOS RELATIVOS A GASTOS COM CARTÃO CORPORATIVO DO GOVERNO FEDERAL. INTERESSE PÚBLICO E SOCIAL. PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA. PARECER MINISTERIAL PELA CONCESSÃO DA ORDEM. ORDEM CONCEDIDA.

1. O não fornecimento dos documentos e informações a respeito dos gastos efetuados com cartão corporativo do Governo Federal, com os detalhamentos solicitados, constitui ilegal violação ao direito líquido e certo do impetrante, de acesso à informação de interesse coletivo, assegurando pelo art. 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal e regulamentado pela Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

2. Inexistente justificativa para manter em sigilo as informações solicitadas, pois não se evidencia que a publicidade de tais questões atente contra à segurança do Presidente e Vice-Presidente da República ou de suas famílias e nem isso restou evidenciado nas informações da digna Autoridade.

3. A transparência das ações e das condutas governamentais não deve ser apenas um flatus vocis, mas sim um comportamento constante e uniforme; de outro lado, a divulgação dessas informações seguramente contribui para evitar episódios lesivos e prejudicantes; também nessa matéria tem aplicação a parêmia consagrada pela secular sabedoria do povo, segundo a qual é melhor prevenir, do que remediar.

4. Ordem concedida para determinar a prestação das informações, relativas aos gastos efetuados com o cartão corporativo do Governo Federal, utilizado por

Rosemary Nóvoa de Noronha, com as discriminações de tipo, data, valor das transações e CNPJ/Razão social dos fornecedores.
(STJ, 1ª Seção, MS 20.895/DF, Relator Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 25/11/2014)

Ambos os casos mencionados, como o presente, não envolviam informações cujo sigilo fosse imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. No primeiro precedente, cidadão requereu certidão relativa a processos administrativos, na qual constasse os períodos de férias e/ou licenças concedidas, bem como as quantias pagas a título de férias indenizadas, a servidores de determinada repartição, com o objetivo de fiscalizar a adequação dos atos administrativos.

No segundo, ao analisar a possibilidade de divulgação de gastos em cartão corporativo, o Ministro Relator NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO frisou que as informações requeridas tinham relevante interesse social e público, cuja disponibilização obedeceria aos princípios constitucionais da publicidade e da transparência. As mesmas razões são aplicáveis no caso sob análise no presente mandado de segurança:

7. Diante dessas ponderações, deve ser reconhecida a violação ao direito líquido e certo dos impetrantes, assegurando-lhes o acesso às informações solicitadas, porquanto possuem relevante interesse social e público, importando a sua divulgação, regida pelos princípios da publicidade e transparência, consagrados na Constituição Federal e na Lei de Acesso à Informação; esta, aliás, festejada como paradigma e sinal de transparência de gastos públicos e avanço democrático.

8. Convém deixar ressaltado que o direito à obtenção de informações como as cogitadas neste MS é reconhecido amplamente em todas as democracias contemporâneas ocidentais e não deveria, a rigor, provocar qualquer estranheza ou recusa; na verdade, a sonegação de tais informações, ao que se percebe, é capaz de produzir maior celeuma do que a sua disponibilidade; afinal, se nada há para ocultar, dissimular ou esconder, é claro que o negaceio em causa assume feição de ilegalidade ou de ato abusivo, além de irrazoável.

9. Deve-se, ainda, assinalar que a transparência das gastos e das condutas governamentais não deve ser apenas um flatus vocis, mas sim um comportamento constante e uniforme; de outro lado, a divulgação dessas informações seguramente contribui para evitar episódios lesivos e predicantes; também nessa matéria tem aplicação, ao meu ver, a parêmia consagrada pela secular sabedoria do povo, segundo a qual é melhor prevenir, do que remediar.

Em uma terceira hipótese, as alegações de necessidade de manutenção de estratégia de negociação e manutenção de interesse público foram igualmente afastadas para determinar a disponibilização de gastos com publicidade e propaganda do Poder Público:

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. FORNECIMENTO DE DADOS RELATIVOS AOS VALORES GASTOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM PUBLICIDADE E PROPAGANDA. DIREITO À INFORMAÇÃO. PUBLICIDADE. DADOS NÃO SUBMETIDOS AO SIGILO PREVISTO NO ART. 5º, XXXIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. Mandado de segurança impetrado contra ato que negou o fornecimento de dados relativos aos valores gastos pelos órgãos da Administração Federal, direta e

indireta, nos anos 2000 a 2010, e no atual, com publicidade e propaganda, discriminando-os por veículo de comunicação.

2. Nos termos do art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal, 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.

3. O art. 220, § 1º, da Constituição Federal, por sua vez, determina que nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XVI.

4. A regra da publicidade que deve permear a ação pública não só recomenda, mas determina, que a autoridade competente disponibilize à imprensa e a seus profissionais, sem discriminação, informações e documentos não protegidos pelo sigilo.

5. Os motivos aventados pela autoridade coatora, para não atender a pretensão feita administrativamente - "preservar estratégia de negociação de mídia" e que "Desnudar esses valores contraria o interesse público" (fl. 26e) -, não têm respaldo jurídico. Ao contrário, sabendo-se que milita em favor dos atos administrativos a presunção de legitimidade e que a regra é dar-lhes a mais irrestrita transparência - sendo, ainda, as contratações precedidas das exigências legais, incluindo-se licitações -, nada mais lícito e consentâneo com o interesse público divulgá-los, ou disponibilizá-los, para a sociedade, cumprindo, fidedignamente, a Constituição Federal.

6. Segurança concedida.

(STJ, 1ª Seção, MS 16.903/DF, Relator Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, DJe 19.12.2012)

O STF também já se pronunciou sobre a atribuição indevida de sigilo a dados que deveriam ser públicos e concedeu ordem para determinar ampla divulgação:

MANDADO DE SEGURANÇA. ATO QUE INDEFERE ACESSO A DOCUMENTOS RELATIVOS AO PAGAMENTO DE VERBAS PÚBLICAS. INOCORRENCIA DE SIGILO. CONCESSÃO DA ORDEM.

1. A regra geral num Estado Republicano é a da total transparência no acesso a documentos públicos, sendo o sigilo a exceção. Conclusão que se extrai diretamente do texto constitucional (arts. 1º, caput e parágrafo único; 5º, XXXIII; 37, caput e § 3º, II; e 216, § 2º), bem como da Lei no 12.527/2011, art. 3º, I.

2. As verbas indenizatórias para exercício da atividade parlamentar têm natureza pública, não havendo razões de segurança ou de intimidade que justifiquem genericamente seu caráter sigiloso.

3. Ordem concedida. (STF, Tribunal Pleno, MS 28178/DF, Relator Ministro ROBERTO BARROSO, DJe 08.05.2015)

Nesse cenário, impõe-se a concessão de segurança para que seja determinada a divulgação de todos os documentos que embasaram a redação da PEC n. 32/2020, visto que, como demonstrado, ilegais o sigilo e a restrição de acesso impostos a essas informações.

V – DA LIMINAR

Em vista do exposto, considerando o direito líquido e certo dos filiados ao Impetrante de terem acesso aos dados e estudos que embasaram a Reforma Administrativa e, considerando ainda a impossibilidade de reparação do prejuízo na hipótese de continuidade

do processo legislativo sem que se conheça as condicionantes para a adoção das medidas propostas, impõe-se a concessão de liminar na hipótese vertente.

A liminar busca determinar a imediata divulgação das informações consideradas sigilosas, visto que sobre elas não recai nenhuma das condições previstas na Lei n. 12.527/2011, quais sejam, gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado; necessidade de proteção de informações pessoais, relativas à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem.

A patente violação à LAI e a diversos princípios constitucionais justifica o presente mandado de segurança e dispensa maiores ponderações acerca da plausibilidade do direito para a concessão da liminar, exposta ao longo do presente mandado de segurança.

Inclusive, o artigo 7º, § 3º, da Lei n. 12.527/2011, expressamente garante “o direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo”, assim como parecer da CGU em caso praticamente idêntico ao presente.

Vale ressaltar que quando da entrega, ao Congresso Nacional, da Reforma da Previdência, o Ministro da Economia igualmente impôs restrição de acesso aos documentos que embasaram aquela PEC. Pouco depois, em razão principalmente da pressão popular e das inúmeras medidas judiciais propostas, os dados foram divulgados, consoante exposto no já mencionado processo n. 16853.001246/2019-16 analisado pela CGU:

(...) Em atendimento ao solicitado, mediante e-mail enviado em 10/06/2019, o Ministério da Economia informou que todas as manifestações técnicas e jurídicas produzidas no processo que deu origem à PEC no 06/2019 foram disponibilizadas no endereço eletrônico da previdência social <http://www.previdencia.gov.br/2019/04/secretario-especial-apresenta-dados-e-estudos-que-embasam-nova-previdencia/>. Ato contínuo, esclareceu que todos os documentos e informações que estão sendo produzidos ficarão disponíveis na página informada acima, que será atualizada à medida que forem expedidos novos documentos.

13. Em seguida, foi enviado ao e-mail do requerente cadastrado no sistema e-SIC o passo a passo detalhado com precisão de onde encontrar as informações requeridas, nos termos do art. 17 do Decreto no 7.724/2012, a saber: (...)

Esse fato é inclusive pontuado nas inúmeras notícias veiculadas sobre o sigilo das informações da PEC n 32/2020 (<https://oglobo.globo.com/economia/ministerio-da-economia-poe-em-sigilo-documentos-da-reforma-administrativa-1-24666592>):

Essa não é a primeira vez que o Ministério da Economia insiste em manter em sigilo documentos que já deveriam ser públicos. Em abril do ano passado, ao receber pedido semelhante de acesso aos documentos que foram usados para elaborar a PEC da Previdência, a gestão do ministro Paulo Guedes também quis manter os registros em segredo.

Ele alegava que a divulgação poderia prejudicar a tramitação da PEC no Congresso. Com a divulgação do sigilo imposto aos documentos, o ministério passou a ser criticado no Congresso e acabou liberando o acesso a todos os cálculos e pareceres que havia produzido para elaborar a PEC da Previdência.

Como se isso não bastasse, a jurisprudência dessa Corte Superior tem reiteradamente retirado sigilo indevidamente a informações de caráter coletivo e geral, cuja restrição não se adequa às condicionantes da LAI. A publicidade é a regra e o sigilo a exceção.

Quanto ao incremento do prejuízo com a demora, este é evidente, pois caso a apreciação da PEC n. 32/2020 avance, poderá não haver meios de contestá-la quando da disponibilização dos dados que a embasaram: a veiculação tardia (quando da finalização do processo legislativo) de estudos e pareceres impedirá uma real análise da adequação das medidas propostas.

Por outro lado, inexistente possibilidade de prejuízo para o Poder Público: uma vez que já se encerrou a atividade do Poder Executivo Federal com a entrega da PEC n. 32/2020 ao Legislativo para apreciação, não há razão para que se mantenham restritos os dados que embasaram as escolhas feitas, a não ser que haja justificativas escusas ou inverídicas.

Dessa forma, uma vez presentes os pressupostos da medida liminar, imperiosa se torna a sua concessão, principalmente em face da irreparabilidade do dano a ser agravado pela continuidade da restrição de acesso das informações buscadas.

VI – DO PEDIDO

Por todo o exposto, o Impetrante requer:

1) seja concedida liminar, independentemente da oitiva das Autoridades Impetradas, para que seja determinada a imediata divulgação de todos os documentos que embasaram a redação da PEC n. 32/2020;

2) seja assinado o prazo de 48 (quarenta e oito) horas para seja cumprida a liminar ora requerida, sob pena de serem apuradas as responsabilidades penal e administrativa e de ser investigada a desobediência pessoal de decisão judicial, nos termos do artigo 26 da Lei n. 12.016/2009;

3) sejam notificadas as Autoridades Impetradas para que apresentem as informações de estilo;

4) seja ouvido o Ministério Público Federal;

5) seja, ao final, concedida a segurança pleiteada, para confirmar a liminar e retirar o sigilo imposto aos documentos que embasaram a redação da PEC n. 32/2020, de sorte que sejam amplamente divulgados aos agentes públicos, em especial aos parlamentares que sobre ela debaterão.

Dá à causa o valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais).

Solicitam, ademais, que das intimações constem os nomes dos advogados Larissa Benevides Gadelha Campos, inscrita na OAB/DF sob o n. 29.268, e Bruno Fischgold, inscrito na OAB/DF sob o n. 24.133.

Brasília, 1º de outubro de 2020.

Larissa Benevides Gadelha Campos
OAB/DF 29.268

Bruno Fischgold
OAB/DF 24.133

LISTA DE DOCUMENTOS

Documento 01: Guia de custas e comprovante de pagamento.

Documento 02: Procuração.

Documento 03: Comprovante de inscrição no CNPJ.

Documento 04: Ata de Posse da Diretoria.

Documento 05: Estatuto.

Documento 06: Lista de entidades filiadas ao Impetrante.

Documento 07: Pedido de informações formulado pelo periódico O GLOBO e resposta ao pedido formulado (ato coator).

Documento 08: Parecer da CGU no processo 16853.001246/2019-16.