



Número: **5014610-61.2021.4.03.6100**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**

Órgão julgador: **17ª Vara Cível Federal de São Paulo**

Última distribuição : **09/06/2021**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Dever de Informação, Garantias Constitucionais, Atos Administrativos**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
TRANSPARENCIA BRASIL (AUTOR)		LUCAS MORAES SANTOS (ADVOGADO) BRUNA RAFAELA DE SANTANA SANTOS (ADVOGADO) JULIANA VIEIRA DOS SANTOS (ADVOGADO)	
UNIÃO FEDERAL (REU)			
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - PR/SP (TERCEIRO INTERESSADO)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
16017 9166	16/11/2021 21:28	<a href="#">Decisão</a>	Decisão

AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65) Nº 5014610-61.2021.4.03.6100 / 17ª Vara Cível Federal de São Paulo

AUTOR: TRANSPARENCIA BRASIL

Advogados do(a) AUTOR: LUCAS MORAES SANTOS - DF49849, BRUNA RAFAELA DE SANTANA SANTOS - BA65720,  
JULIANA VIEIRA DOS SANTOS - SP183122

REU: UNIÃO FEDERAL

## DECISÃO

Trata-se de ação civil pública movida pela associação TRANSPARÊNCIA BRASIL em face da UNIÃO, visando provimento judicial, com pedido de tutela para suspender a aplicação do inciso XVI do artigo 19 da Portaria 529/2016 da Advocacia Geral da União, nos termos e fundamentos constantes da petição inicial.

A União foi intimada a se manifestar acerca do pedido de tutela (id 55248505).

Manifestação da União no id 55550147 sustentando preliminares de ilegitimidade ativa e inadequação da via eleita.

A r. decisão de id. 73876699 determinou à autora a juntada de novos documentos, manifestando-se a autora no id 98300906.

**É o relato do necessário. Decido.**

De início, reconsidero a decisão de id 73876699, acolhendo os fundamentos expostos pela parte autora.

Reconheço a legitimidade ativa da parte autora para a propositura da presente ação civil pública, sendo despicienda a juntada da lista de associados ou da ata de aprovação.

Vale mencionar que em 2018, o STF julgou o RE 612.430/PR - Tema 499, sedimentando o entendimento de que a exigência de autorização expressa dos associados para a propositura de ação coletiva por associação não se aplica às ações civis públicas, vez que, de acordo com o microsistema processual coletivo, tais ações possuem rito próprio, sendo, pois, dispensada à autorização específica ou assemblear dos associados.

As associações podem atuar como substitutas ou representantes processuais. Substitutas processuais, nos casos de violação à direitos difusos, coletivos *stricto sensu*, ou individuais homogêneos, por força normativa do microsistema processual coletivo brasileiro (art. 5º da LACP e art. 82 do CDC). Por outro lado, como representantes processuais de determinados sujeitos individuais que expressamente lhe conferiram poderes para defendê-los em juízo, por força normativa da Constituição Federal (art. 5º, inciso XXI).

No presente caso, atuando como substituta processual e, inexistindo a possibilidade de execução individual da sentença, vale reforçar a legitimidade da associação autora, que possui dentre suas finalidade “propor medidas para defesa do interesse público”.

No mais, observando-se os requisitos para a concessão da tutela, verifico, ao mesmo nesta fase de cognição sumária, que estão presentes.

Insurge-se a parte autora em face da Portaria nº 529, de 23 de agosto de 2016, em especial o artigo 19, que estabelece situações passíveis de restrições ao acesso. *In verbis*, o inciso especificamente questionado:

#### *Das Situações Passíveis de Restrição*

*Art. 19. Poderão ter acesso restrito na AGU e na PGF, em decorrência da inviolabilidade profissional do advogado, prevista no art. 7º, inciso II, da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, e independentemente de classificação, na forma do art. 22 da Lei nº 12.527, de 2011, as informações, documentos e dados que versem sobre:*

(...)

*XVI - manifestações jurídicas elaboradas com a finalidade de apreciação de projeto de lei submetido à sanção ou veto do Presidente da República.*

Sustenta a parte autora que mencionado dispositivo viola aos princípios da legalidade, da transparência e da publicidade.

De fato, o que se denota da mencionada portaria é uma violação de um princípio fundamental, criando, portanto, restrições a normas constitucionais. Ou seja, norma de característica inferior (portaria) criando óbices à efetivação de direitos fundamentais, o que só poderia ocorrer se as restrições partissem do próprio texto constitucional, em homenagem não só ao **princípio da legalidade** como ao da **Supremacia da Constituição**.

Nem se diga que há uma colisão de direitos fundamentais em face do sigilo profissional, na medida em que não se configura razoável a alegação de sigilo profissional diante de pareceres jurídicos a projetos de lei, que deveriam se apresentar de forma generalista e abstrata, não importando em dados individuais ou sensíveis.

O artigo 5º, em seu inciso XXXIII, prevê que “*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*”.

Ademais, conforma a previsão do artigo 37, § 3º, inciso II, “*a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente*”, dentre outras questões, “*o acesso dos usuários a registros administrativos e as informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII*”.

Ainda sobre a questão, o artigo 216, §2º, determina que “*cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem*”.

Justamente com essa finalidade é que foi editada a Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527/2011, considerada um marco na democracia brasileira. Anote-se que a lei se coaduna com a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Gomes Lund e outros “versus” Brasil, que determinou a elaboração de uma lei nesse sentido, em respeito ao artigo 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Em sua decisão, a Corte Interamericana de Direitos Humanos consignou que:

*O Tribunal considera que os Estados, para garantir adequadamente o direito de buscar e de receber informação pública sob seu controle, devem adotar as medidas necessárias, entre outras, a aprovação de legislação cujo conteúdo seja compatível com o artigo 13 da Convenção Americana e com a jurisprudência deste Tribunal.*

Nesse sentido, a referida lei, em seu artigo 3º, traz as seguintes diretrizes quanto ao direito à informação:

*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.*

Assim, a lei “*estabelece procedimento para o diálogo, e enriquece o processo de interpretação acerca da aplicação do princípio da transparência do qual o acesso à informação é um dos pilares, ao ampliar os canais e procedimentos, institucionalizados e legítimos, para atuação dos diversos atores envolvidos*” (ROCHA, 2012, p. 89).

Na nova moldura legal, o direito à informação envolve tanto o direito de receber informação, por uma transparência estatal proativa; quanto de requerer informação, por meio de uma transparência estatal passiva.

Vale frisar que a **transparência** enquanto atributo da gestão pública democrática impõe o rompimento com velhas práticas que resultam em um modo de agir pautado na crença de que é propriedade do Estado toda e qualquer informação por ele produzida (ROCHA, 2012).

Segundo Wallace Paiva Martins Júnior (2014, p. 422): “*Isso fornece um novo padrão de governança pela atribuição da legitimação material ao exercício do poder, um importante marco para a ruptura de um perfil autoritário, isolado, hermético, misterioso e opaco da Administração Pública*”.

Muito além da publicidade, o dever de transparência ativa é direito fundamental (indisponível), direito de natureza complexa: permanecer informado, com pleno acesso à informação e dados públicos, conferindo também o direito do cidadão exigir informações, e se considerá-las incorretas ou incompletas, promover denúncias de agentes públicos (artigos 5º, XXXIII e 37, §3º, II).

E, ainda, quando ao **Princípio da Publicidade**, presente em qualquer forma de governo republicana, tal como explica Irene Nohara também é indispensável:

[...] A publicidade é princípio básico da Administração Pública, positivado no caput do art. 37 da Constituição Federal, que permite credibilidade pela transparência. É pela publicidade que os cidadãos têm conhecimento das ações dos administradores no trato da coisa pública. Ela também garante a defesa de direitos quando estes são violados pelo Poder Público, viabilizando a proteção da moralidade e a estabilidade das relações jurídico-administrativas. A obediência ao princípio pode ser analisada de duas perspectivas complementares: (1) do direito e os administrados terem acesso a informações de interesse particular ou coletivo, e (2) do correspondente dever de a Administração dar publicidade de atos e contratos administrativos. Quanto à primeira perspectiva, determina o art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de

interesse coletivo ou geral, que serão prestados no prazo da lei (Lei nº 12.527/2011), sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado [...].

Além disso, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou em situação semelhante, cuja ementa segue transcrita:

*EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RESTRIÇÕES GENÉRICAS E ABUSIVAS À GARANTIA CONSTITUCIONAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA. SUSPENSÃO DO ARTIGO 6º-B DA LEI 13.979/11, INCLUÍDO PELA MP 928/2020. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. 1. A Constituição Federal de 1988 consagrou expressamente o princípio da publicidade como um dos vetores imprescindíveis à Administração Pública, conferindo-lhe absoluta prioridade na gestão administrativa e garantindo pleno acesso às informações a toda a Sociedade. 2. À consagração constitucional de publicidade e transparência corresponde a obrigatoriedade do Estado em fornecer as informações solicitadas, sob pena de responsabilização política, civil e criminal, salvo nas hipóteses constitucionais de sigilo. 3. O art. 6º-B da Lei 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória 928/2020, não estabelece situações excepcionais e concretas impeditivas de acesso à informação, pelo contrário, transforma a regra constitucional de publicidade e transparência em exceção, invertendo a finalidade da proteção constitucional ao livre acesso de informações a toda Sociedade. 4. Julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6.347, 6351 e 6.353. Medida cautelar referendada.*

*(ADI 6347 MC-Ref, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 30/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-202 DIVULG 13-08-2020 PUBLIC 14-08-2020)*

Em sendo assim, presente a verossimilhança do direito alegado, depreende-se que o “periculum in mora” reside no fato de que se aplicável as restrições de acesso por várias vezes, o sigilo poderia esvaziar o acesso à informação e, conseqüentemente, à transparência e à publicidade, bases de uma gestão pública eficiente, responsável e democrática.

**Ante o exposto, DEFIRO a tutela para determinar a suspensão da aplicação do inciso XVI do artigo 19 da Portaria nº 529/2016 da Advocacia Geral da União, bem como para determinar que a União junte aos autos, os documentos requeridos nos pedidos de informação abaixo elencados:**

- a) 00700.000594/2017-18 (Doc. 06) (documentos que embasaram sanção e vetos ao Projeto de Lei de Conversão - P L V 1 6 / 2 0 1 7 ) ;
- b) 00077.001753/2019-67(Doc. 07) (documentos que embasaram sanção e vetos à Lei Antidrogas);
- c) 00077.002022/2019-39 (Doc. 08) (documentos que embasaram sanção e vetos ao projeto de lei de conversão nº 7, de 2019, referente à Lei nº 13.853, de 2019, que alterou dispositivos da Lei nº 13.709/2018 - L G P D ) ;

- d) 00077.002727/2019-56 (Doc. 09) (documentos que embasaram sanção e vetos à Lei 13.869/2019 - lei de abuso de autoridade);
- e) 00077.002887/2019-03 (Doc. 10), (documentos que embasaram sanção e veto à Lei nº 13.869/2019);
- f) 00700.000932/2019-83 (Doc. 11) (documentos que embasaram sanção e vetos à Lei 13.243/2016);
- g) 00075.001295/2019-86 (Doc. 12) (documentos que embasaram sanção e vetos às leis 13.869/2019 e 13.853/2019);
- h) 00075.001371/2019-53 (Doc. 13) (documentos que embasaram sanção e vetos presidenciais às leis 13.869/2019 e 13.853/2019);
- i) 77000743202048 (Doc. 14) (documentos que embasaram sanção e vetos ao PL 10160/2018 / Lei nº 13.799/2019);
- j) 77000790202091 (Doc. 15) (documentos que embasaram sanção e vetos ao PLP 55/2019 / Lei Complementar nº 170/2019);
- k) 77000927202016 (Doc. 16) (documentos que embasaram sanção e vetos à Lei n. 13.982/2020).

No mais, cite-se a União para contestar.

Intimem-se o Ministério Público Federal, nos termos do artigo 5º, §1º, da Lei nº 7.347/1985.

Intimem-se.

São PAULO, 16 de novembro de 2021.

Referências:

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. São Paulo: Saraiva, 2004.

NOHARA, Irene. **Direito Administrativo**, 5ª edição. São Paulo: Atlas, 2015.

ROCHA, Heloisa Helena Nascimento. Transparência e accountability no Estado Democrático de Direito: reflexões à luz da Lei de Acesso à Informação. Revista TCEMG – Edição especial. p. 84–95, out., 2012.

