

# O Desencontro entre Direito à Informação e Direito à Verdade: Análise das Práticas da Controladoria-Geral da União

*The Mismatch Between the Right to Information and the Right to Truth: An Analysis of the Practices of the Office of the Comptroller General of the Federal Government*

Marcio Camargo Cunha Filho\*

Universidade de Brasília – UNB, Brasília-DF, Brasil

## 1. Introdução

Leis de acesso à informação são comumente vistas como um instrumento de justiça de transição, conceito que abarca um conjunto de métodos por meio dos quais uma comunidade que sofreu graves violações de direitos fundamentais tenta se distanciar do passado, garantindo justiça aos que sofreram repressão do Estado<sup>1</sup>. Os objetivos centrais destas leis são promover a abertura do Estado e garantir às vítimas de violações de direitos fundamentais e aos seus familiares o direito à verdade, ou seja, o direito de conhecer fatos anteriormente tratados como sigilosos. Portanto, leis de acesso à informação constituem não apenas reformas institucionais destinadas a tornar o Estado mais democrático, mas também formas de reparação, ou “um primeiro passo na promoção da justiça e da reparação, sobretudo após períodos de autoritarismo”<sup>2</sup>. A associação entre o direito à informação e o direito à verdade é também enfatizada pelas autoridades brasileiras e por organismos internacionais, conforme analiso mais adiante.

---

\* Bacharel em Direito e Mestre em Ciência Política, ambos pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutorando em Direito pela Universidade de Brasília (UnB) e Analista de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União. E-mail: marciocunhafilho@yahoo.com.br.

1 Méndez, 2012, p. 1271.

2 La Rue, 2013, p. 3, tradução livre.

A transição brasileira é comumente vista como um processo lento e gradual. Se por um lado estas características fizeram de nossa democratização um processo pacífico – ao menos se comparado com os vizinhos sul-americanos –, por outro impediram, em um primeiro momento, reformas institucionais importantes para que o país deixasse definitivamente de lado uma fase obscura de sua história. Acredito que a promulgação da Lei de Acesso a Informação, em 2011, é um exemplo de reforma institucional tardia no âmbito da Justiça de Transição brasileira. Tendo isso em vista, meu objetivo central neste artigo será demonstrar que a Lei, aprovada tantos anos após o término do período ditatorial, se desvinculou de seu objetivo originário e se tornou um instrumento pouco efetivo de concretização do direito à verdade em relação às violações de direitos humanos.

Para comprovar este argumento, após analisar em mais profundidade a relação entre informação e busca à verdade, problematizo o discurso e a interpretação conferidos à Lei pelos órgãos de cúpula do Poder Executivo federal responsáveis pela efetividade da Lei. Meu foco de análise será a Controladoria-Geral da União (CGU), órgão que tem as atribuições de julgar recursos contra negativas de acesso à informação no âmbito do Poder Executivo federal e de promover campanhas de conscientização sobre a Lei. Também analiso brevemente o papel da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), órgão responsável por consolidar interpretações sobre questões controversas acerca da Lei por meio de súmulas e orientações normativas. Demonstro que a CGU não realiza, em sua comunicação com o público, tentativas de vincular o direito à informação ao direito à verdade, ao passo que tanto CGU quanto CMRI têm proferido decisões que distanciam estes dois direitos, indo em sentido contrário a orientações internacionais sobre o tema.

## 2. Direito à informação e direito à verdade

O direito de acessar informações públicas está previsto em diversos tratados internacionais<sup>3</sup> e é constitucionalmente protegido em diversos países.<sup>4</sup>

3 Os principais exemplos são a Declaração Universal dos Direitos dos Homens (art. 19), a Convenção Interamericana de Direitos Humanos (art. 13), a Convenção Interamericana contra a Corrupção (art. 3º, V), o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (art. 19, II) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (art. 10).

4 Somente para citar exemplos do continente americano, pode-se mencionar que este direito está expressamente previsto nas Constituições de Colômbia (arts. 20, 23 e 74), Costa Rica (art. 30), Equador

Esse direito é interpretado tanto como autônomo (ou seja, como um direito que deve ser protegido por si só) quanto como instrumental<sup>5</sup> (ou seja, como um pressuposto para efetivação de outros direitos, como a liberdade de expressão).<sup>6</sup> É comumente visto como pressuposto do regime democrático, porque permite que os cidadãos se tornem aptos a avaliar quais agentes políticos devem ser eleitos e quais as melhores políticas públicas a serem perseguidas. Esta norma jurídica se relaciona, portanto, com a ideia de igualdade de oportunidades políticas: desprovidos de informação, os cidadãos não podem ser protagonistas na formação da vontade política do Estado. É por isso que Bobbio afirma que a superioridade da democracia diante dos Estados absolutos funda-se na convicção de que o governo democrático poder dar vida à transparência do poder ou ao “poder sem máscara”<sup>7</sup> e Zepeda argumenta que a publicidade é “peça fundamental para a justiça, pois quem esconde, quem oculta (...) dificilmente ostenta ou representa interesses legítimos”<sup>8</sup>.

Este direito foi incluído no rol do art. 5º da Constituição brasileira de 1988, porém foi disciplinado somente em 2011, por meio da Lei n.º 12.527, de 18 de novembro. Em parte por causa da omissão legislativa que perdurou por mais de vinte anos, o debate sobre a política de publicidade como direito fundamental dos cidadãos vem sendo tratado à margem do direito constitucional brasileiro. Ainda que a transparência pública apareça

---

(art. 81), México (art. 6º), Nicarágua (art. 66), Panamá (art. 43), Paraguai (art. 28), Peru (art. 2º), Venezuela (art. 28), além de ser reconhecido pelas Supremas Cortes da Argentina (decisão *Acordada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, No. 1/2004 Exp. 315/2004 Adm. Gral*), e do Chile (Caso *Casas Cordero y Otro contra Dirección Nacional de Aduanase*, 2007).

5 McDonagh (2013) afirma que o direito ao acesso a informações públicas deve ser compreendido como um direito autônomo, que independe, para receber proteção administrativa e judicial, da sua relação com outros direitos. Nessa perspectiva, a autora critica decisões judiciais que têm predominantemente caracterizado o direito ao acesso como apenas um direito que serve à efetivação de outros. Esta abordagem instrumentalista comprometeria a máxima efetividade deste direito, fazendo com que a ele se conceda proteção somente se servir para que outros valores constitucionais ou legais sejam garantidos.

6 No plano internacional, o direito de acessar informações públicas é usualmente visto como um direito instrumental, i.e., como um pressuposto à efetivação do direito à liberdade de expressão. A título de exemplo, a Corte Europeia de Direitos Humanos já decidiu que o art. 10 da Convenção Europeia de Direitos Humanos, que regulamenta a liberdade de expressão, “proíbe um governo de restringir uma pessoa a receber informações que outros desejam ou podem desejar compartilhar com ele” (*apud* Mendel, 2009, p. 2). Segundo o entendimento da Corte, a liberdade de expressão pressupõe o acesso a fontes íntegras e plurais de informação, pois somente por meio destas é possível formar juízos opinativos autênticos e realmente imparciais, isto é, que levam em consideração diversos pontos de vista.

7 Bobbio, 2000, p. 42.

8 Zepeda, 2012, p. 16.

no debate do direito administrativo e do direito constitucional como um dos princípios da Administração Pública, raramente ele é analisado como direito fundamental e como ferramenta de realização de justiça social. Uma das dimensões pouco analisadas do direito à informação é o seu potencial para funcionar como instrumento para redescobrir informações sobre o passado, bem como os obstáculos colocados pela Administração para a divulgação deste tipo de informação. Argumentos comuns utilizados para restringir acesso a elas se associam à proteção da segurança nacional, preservação da Lei da Anistia, dentre outros. O próprio transcurso do tempo é um fator que restringe o pleno exercício do direito à verdade, já que contribui para a perda ou eliminação indevida de informações<sup>9</sup>.

No Brasil, a Lei de Acesso à Informação foi idealizada como um instrumento – ainda que tardio – para concretizar o direito à verdade. Há pelo menos dois dados que permitem esta interpretação. Em primeiro lugar, à época de tramitação do Projeto de Lei sobre acesso à informação no Senado Federal, o Brasil respondia, frente à Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao caso *Gomes Lund e Outros* (“*Guerrilha do Araguaia*”). A demanda se referia à alegada “responsabilidade [do Estado] pela detenção arbitrária, tortura e desaparecimento forçado de setenta pessoas (...) resultado de operações do Exército brasileiro empreendidas entre 1972 e 1975 com o objetivo de erradicar a Guerrilha do Araguaia, no contexto da ditadura militar do Brasil”. À época da decisão da Corte, em 2010, já tramitava no Congresso Nacional Projeto de Lei versando sobre acesso à informação, e por isso o Brasil não foi diretamente condenado a implementar uma Lei de Acesso, mas apenas advertido pela Corte, nos seguintes termos: “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, à aprovação de legislação (...)”<sup>10</sup>.

O segundo indício que permite associar a promulgação da Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/11) e o direito à verdade é o fato de ela ter sido sancionada pela Presidenta da República em sessão conjunta com a Lei que criou a Comissão Nacional da Verdade (Lei n.º 12.528/11). Na verdade, as Leis foram produzidas em conjunto, e visando ao mesmo fim. Na cerimônia que marcou a sanção das duas leis, o discurso da Presidenta

---

9 La Rue, 2013, p. 22.

10 CIDH, 2010, par. 282.

da República deixou claro que o objetivo de ambas era a busca da verdade histórica:

“o sigilo não oferecerá nunca mais guarida ao desrespeito aos direitos humanos no Brasil. Esta é uma importante conexão, uma conexão decisiva [da LAI] com a lei que cria a Comissão da Verdade. Uma não existe sem a outra, uma é pré-requisito para a outra, e isso lançará luzes sobre períodos da nossa história que a sociedade precisa conhecer (...)”<sup>11</sup>.

O discurso presidencial apresentado na cerimônia de sanção das Leis nº 12.527/11 e 12.528/11 demonstra a necessidade de superação dos silêncios ainda existentes em torno da ditadura e de reconstituição da memória e da história acerca do período, o que também é enfatizado por historiadores brasileiros: “dadas as nossas circunstâncias, penso que a sociedade poderia compreender-se melhor discutindo o passado. Como sabemos, essa é a melhor forma de pensar o presente e preparar o futuro.”<sup>12-13</sup> A promulgação da Lei de Acesso à Informação foi, portanto, um instrumento de reforma institucional tardia relacionada à redescoberta da verdade com relação à ditadura militar do Brasil. Meu argumento é que, no Brasil, esse primeiro passo talvez tenha sido dado tarde demais, acarretando na falta de efetividade da Lei de Acesso à Informação como instrumento de concretização do direito à verdade.

### 3. A Lei de Acesso à Informação e os órgãos de cúpula do Poder Executivo federal: a CGU e a CMRI

Pretendo demonstrar de duas formas que a Lei de Acesso à Informação não tem concretizado o direito à verdade: em primeiro lugar, por meio da análise do discurso apresentado e divulgado pela CGU sobre as finalidades da Lei e, em segundo, por meio da análise das interpretações que a CGU e a CMRI têm dado a recursos administrativos que versam sobre informações relacionadas à ditadura militar. No primeiro caso, a escolha da CGU

---

11 Brasil, 2011.

12 Reis Filho, 2013, p. 225.

13 Segundo Reis Filho (2013) há três grandes “silêncios” sobre a ditadura militar no Brasil que devem ser superados: o silêncio sobre a tortura e os torturadores, o silêncio sobre o apoio da sociedade à ditadura e o silêncio sobre as propostas revolucionárias de esquerda.

como objeto de pesquisa justifica-se por se tratar de órgão responsável por “promover campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização sobre o direito fundamental de acesso à informação”<sup>14</sup>. No segundo caso, escolhi o estudo da CGU e da CMRI porque ambos são órgãos que decidem, em sede recursal, as principais controvérsias relacionadas à Lei, preenchendo suas lacunas e controvérsias legislativas.

Para La Rue<sup>15</sup>, a plena efetivação de leis de acesso à informação requer dois fatores: em primeiro lugar, uma sociedade civil ativa, capaz de promover e supervisionar a aplicação da Lei e, em segundo, o que chama de “vontade política”, compreendida como a plena ratificação do ato normativo por parte das diferentes autoridades administrativas. Estes dois requisitos de efetividade da Lei são basicamente o que analiso neste artigo. Investigarei se a sociedade civil tem sido incentivada, pela CGU, a adotar postura ativa na efetivação da Lei n.º 12.527/11 como instrumento de recuperação da memória histórica e, também, se a Administração tem se mostrado aberta a utilizá-la como instrumento de reconstituição do passado, de acordo com parâmetros internacionais acerca do tema.

### 3.1 O discurso da Controladoria-Geral da União sobre a Lei de Acesso à Informação

Uma das funções da CGU é fomentar a conscientização sobre o direito de acesso à informação. Até que ponto, contudo, a CGU tem incentivado a descoberta da verdade histórica por meio do direito à informação? Analiso esta questão por meio do material institucional de divulgação da Lei e, também, de suas postagens nas redes sociais. O material analisado indica que as campanhas da CGU de incentivo ao uso da Lei de Acesso à Informação não se voltam, em nenhum momento, para a concretização do direito à verdade. Ao contrário, o órgão parece ver a Lei preponderantemente como instrumento de controle social e combate à corrupção, dando pouca ou nenhuma importância para o seu papel de instrumento de reconstituição de fatos históricos.

---

14 Brasil, 2012, art. 68, II.

15 La Rue, 2013, p. 19.

A título de exemplo, o Portal da Transparência possui informações claras e facilmente visíveis sobre utilização de recursos públicos em programas sociais, remuneração de servidores públicos e imóveis funcionais por eles ocupados, gastos com copa do mundo e olimpíadas, relação de empresas sancionadas e impedidas de contratar com o Poder Público. Nada, porém, sobre informações de interesse histórico. Já no primeiro relatório sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação<sup>16</sup>, a CGU elenca como exemplos de avanços institucionais em matéria de transparência a decisão do Banco Central do Brasil em alterar o regulamento do Comitê de Política Monetária para determinar o registro nominal e a divulgação dos votos de cada um de seus membros; a criação, por parte do Ministério das Comunicações, de um Comitê de Organizações das Informações, com a finalidade de organizar e padronizar a sistematização de informações produzidas pelo órgão; a nova política de prestação de contas do Ministério da Integração Nacional; dentre outros. Uma vez mais, nenhuma referência à redescoberta de informações sobre violações passadas de direitos humanos.

Nas redes sociais, a ênfase quase que exclusiva da comunicação da CGU sobre a Lei de Acesso à Informação recai sobre sua função como instrumento de fiscalização sobre a utilização de recursos públicos. Analisando as postagens do órgão de controle no *Facebook* no ano de 2015<sup>17</sup>, não encontrei nenhuma referência ao uso da LAI como instrumento potencial de reconstituição da verdade histórica ou como instrumento de reparação contra injustiças ocorridas no passado. Incentivos à realização do controle de gastos públicos, por outro lado, foram abundantes. Transcrevo algumas destas postagens, a título exemplificativo:

Exerça a sua cidadania monitorando o bom uso do dinheiro público federal

Acompanhe cada centavo da aplicação dos recursos públicos transferidos pela União ao exterior, a estados e municípios brasileiros, ao Distrito Federal, a instituições privadas e aos cidadãos.

---

16 Disponível em <<http://www.acesoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/1relatoriolai.pdf>>.

17 Analisei todas as postagens da CGU no *Facebook* <<https://www.facebook.com/cguonline/?fref=ts>> entre 1º de janeiro e 31 de dezembro de 2015. Das oitenta postagens que encontrei, 21 se referiam à transparência pública ou à lei de acesso à informação. Muitas continham informações sobre cursos ou sobre aspectos básicos dos procedimentos estabelecidos pela Lei, mas nenhuma enfatizava o potencial da Lei como instrumento de realização de justiça social contra violações de direito ocorridas no passado.

Acesse o Portal da Transparência do Governo Federal em [www.portal-datransparencia.gov.br](http://www.portal-datransparencia.gov.br)

(1º de dezembro de 2015).

**#Transparência:** Quer receber por e-mail dados sobre liberações de recursos públicos federais, por meio de convênios, para seu município?

Basta se cadastrar, gratuitamente, em: <http://goo.gl/QLV5MU>

(16 de outubro de 2015).

**#ContraCorrupção:** A CGU administra e mantém o Portal da Transparência para que cada centavo dos gastos e receitas do Governo Federal possam ser monitorados por todos.

(29 de setembro de 2015).

De maneira alguma quero diminuir a importância do papel da Lei como instrumento de fiscalização do uso de recursos públicos. Entretanto, a CGU parece se esquecer que esta não é a única função da Lei. Talvez por ser um órgão de controle financeiro-orçamentário, ele tem dificuldades em compreender e estimular um direito de conteúdo mais abstrato, como o direito à verdade. No entanto, no contexto de uma democracia plural é importante que os órgãos estatais adotem uma visão dialógica do processo político e promovam a conscientização dos cidadãos não apenas na gestão de recursos econômicos, mas também acerca das injustiças sociais existentes ou passadas. Por isso, a meu ver a comunicação social do órgão possui uma visão bastante estreita do direito à informação, a qual não contempla inteiramente sua densidade normativa.

### 3.2 Julgamentos da Controladoria-Geral da União

A cúpula da Administração federal tem dado concretude ao direito à verdade em seus julgamentos de recursos de acesso à informação? Respondo a esta questão analisando decisões da CGU e uma súmula da CMRI. O primeiro órgão julga recursos de acesso à informação contra decisões denegatórias de todos os órgãos e entidades do Poder Executivo federal. O segundo julga recursos contra decisões denegatórias de acesso da CGU, e também edita súmulas e orientações que vinculam os demais órgãos do Executivo federal. No âmbito da tomada de decisões administrativas, estes



órgãos não têm ignorado a relação entre o direito à informação e o direito à verdade, como acontece nas campanhas publicitárias da CGU. Nesta seara, eles se deparam constantemente com o potencial que o direito à informação tem de concretizar o acesso à memória histórica, mas o desconstroem de maneira expressa. Chego a esta conclusão ao contrastar suas decisões com as de organismos internacionais aos quais o Brasil se subordina.

Esta forma de argumentar se justifica porque, no atual nível de complexidade das relações jurídicas, o Estado nacional já não é a única fonte produtora de normas válidas e eficazes. Nesse sentido, Walker chama atenção para a importância das novas formas de normas jurídicas e comunidades políticas nos níveis subnacionais, transnacionais, supra-estatais, bem como em unidades e processos não estatais<sup>18</sup>. Estes fatores desafiam o papel da Constituição estatal moderna como mecanismo único de reconhecimento, coordenação e assimilação de sistemas políticos e legais. Nesse mesmo sentido, Neves afirma que “o direito constitucional (...), embora tenha a sua base originária no Estado, dele se emancipa (tendo em vista que outras ordens jurídicas estão envolvidas diretamente na solução de problemas constitucionais básicos”<sup>19</sup>. Choudhry por sua vez, chama atenção para a existência de um processo de “migração” de ideias constitucionais entre Estados, entre Estados e organizações internacionais ou mesmo entre Estados e organizações não estatais, propondo a adoção de um “método dialógico de estudo comparado” em direito constitucional<sup>20</sup>.

No caso do direito de acesso a informações públicas, a análise das discussões internacionais se faz especialmente importante por se tratar, no Brasil, de debate recente, inaugurado de maneira consistente apenas após a promulgação da Lei n.º 12.527, em 2011. Regionalmente – em especial no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) e na Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) – discussões mais aprofundadas sobre o assunto vêm sendo travadas há mais tempo, permitindo a consolidação de diversos entendimentos relevantes. Antes de me voltar à análise da jurisprudência administrativa da CGU e da CMRI, mostrarei alguns dos entendimentos destes organismos internacionais sobre o acesso à informação, para somente depois verificar em que medida os principais órgãos da

---

18 Walker, 2002.

19 Neves, 2012, p. 21.

20 Choudhry, 2006.

Administração federal encarregados de efetivar o direito de acesso vêm dialogando e se mostrando permeável a estes entendimentos internacionais.

A CIDH já decidiu que, de acordo com a proteção outorgada pela Convenção Interamericana, o direito de liberdade de pensamento e de expressão compreende “não apenas o direito e a liberdade de expressar seu próprio pensamento, mas também o direito e a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda índole”<sup>21</sup>. Também já determinou que toda pessoa tem o direito de conhecer a verdade sobre graves violações a direitos humanos cometidas contra familiares<sup>22</sup>. Já decidiu, ademais, que, em casos de violações de direitos humanos, as autoridades estatais não podem amparar-se em argumentos como o segredo de Estado, interesse público ou segurança nacional para deixar de entregar as informações requeridas pelas autoridades judiciais ou administrativas encarregadas da investigação de processos pendentes<sup>23</sup>.

A OEA, por sua vez, já incentivou “os Estados-membros a respeitarem e fazer respeitar o direito de acesso de todas as pessoas à informação pública e a promover a adoção de disposições legislativas ou de outro caráter que forem necessárias para assegurar seu reconhecimento e aplicação efetiva”<sup>24</sup>. Já decidiu também que restrições ao direito de acesso somente podem ser definidas mediante medidas legislativas que sejam acessíveis, concretas, claras, inequívocas e compatíveis com as obrigações internacionais do Estado em matéria de direitos humanos. Estas restrições devem, além disso, seguir estritamente os critérios do princípio da proporcionalidade<sup>25</sup>. Voltando-me à análise de fontes não estatais de normas jurídicas, os princípios de Tshwane<sup>26</sup> referem que “informações relativas a violações de direitos humanos ou graves violações do direito internacional humanitário é um tema de interesse público preponderante” e que “informações relacionadas a outras violações de direitos humanos estão sujeitas a uma

---

21 CIDH, 2006, par. 163.

22 *Id.*, 2004, par. 128.

23 *Id.*, 2003, par. 180.

24 OEA, 2009.

25 *Id.*, 2009.

26 Os “Princípios de Tshwane” são uma proposta de princípios globais sobre o direito de acesso a informações públicas, elaborados pela Organização Internacional *Open Society Foundations*. Ainda que não possuam caráter vinculante, os princípios têm sido citados em decisões da CIDH e nas Resoluções da ONU sobre acesso à informação, o que demonstra que possuem ao menos alguma influência sobre o processo decisório no âmbito multilateral.

alta presunção de divulgação, e em nenhuma hipótese poderá ter acesso restrito por razões de segurança nacional”.

Em se tratando de direito à informação, a Administração Pública federal brasileira não tem se mostrado permeável aos entendimentos internacionais e não estatais acima mencionados. Na verdade, é justamente o contrário: tem adotado decisões em sentido diametralmente oposto aos apresentados acima. A análise do posicionamento da CGU e da CMRI em casos concretos referentes a informações inexistentes e classificação de informações sobre violações de direitos humanos deixará claro esse ponto.

#### *a) Informações inexistentes*

Alguns órgãos públicos negam pedidos de acesso sob o argumento de que as informações requeridas não mais existem. Ou seja, foram destruídas, eliminadas ou perdidas. Isso já aconteceu no Brasil: quando os familiares dos guerrilheiros mortos na Guerrilha do Araguaia solicitaram informações sobre seus restos mortais, o Poder Público afirmou que não poderia atender a este pedido porque não se sabia onde eles estavam ou o que tinha sido feito deles. O caso foi levado à CIDH, que divergiu das autoridades brasileiras, e decidiu que o Estado não pode amparar-se na falta de prova de existência dos documentos solicitados para negar um pedido de acesso à informação. Assim, ele deve fundamentar a negativa em disponibilizar os documentos demonstrando que adotou todas as medidas a seu alcance para comprovar que, efetivamente, a informação solicitada não existia. Para a Corte, garantir a efetividade do direito de informação significa também realizar as diligências necessárias para assegurar a sua satisfação, especialmente quando se trata de conhecer a verdade sobre o ocorrido em casos de graves violações de direitos humanos. Por outros termos, simplesmente alegar a falta de prova sobre a existência de certa informação – sem haver indicado, ao menos, quais foram as diligências realizadas para confirmar ou não sua existência – possibilitaria uma atuação arbitrária do Estado, gerando insegurança jurídica referente a esse direito<sup>27</sup>.

A interpretação da CGU sobre o assunto é bastante distinta. Para o órgão de controle brasileiro, é suficiente, para encerrar solicitações de acesso, a mera alegação do órgão ou entidade pública no sentido de que a infor-

---

27 CIDH, 2010.

mação solicitada não existe. Para a CGU, a alegação de inexistência de informação é revestida de presunção de veracidade, e somente pode ser impugnada se houver prova concreta em sentido oposto. Em um caso em que se requeria à Comissão de Anistia do Ministério da Justiça gravação de sessão de julgamento, a CGU decidiu que “as afirmações feitas pela Comissão de Anistia do MJ, de que não dispõe das informações requeridas, têm fé pública e prevalecem até prova em contrário”<sup>28</sup>. Ressalto um ponto importante: a CGU não colocou em discussão eventual obrigação legal do órgão em produzir a informação, e tampouco exigiu que a Comissão demonstrasse que realizou esforços no sentido de comprovar a inexistência da informação. Esse entendimento já foi corroborado em outros recursos de acesso à informação<sup>29</sup>.

Em outra ocasião, a CGU se deparou com recurso em que se pleiteava acesso aos nomes dos professores da Universidade Federal Fluminense (UFF) que foram afastados, demitidos, exonerados e aposentados compulsoriamente durante o período da ditadura militar. A Universidade respondeu que as informações poderiam ou não estar disponíveis no seu Arquivo Central, que armazena documentos por até vinte anos. Com base neste entendimento, indeferiu o pedido, por não ter certeza de que as informações existiam. A CGU ratificou a posição da Universidade: “as explicações encaminhadas pela UFF (...) são suficientes para entender que a Universidade não possui a informação almejada para a entrega imediata e esta informação goza de presunção *juris tantum* de legitimidade e de veracidade”<sup>30</sup>. Em outra ocasião, a CGU decidiu que “inexistindo obrigatoriedade de existência de qualquer das informações solicitadas, à luz dos fluxos processuais da Administração (...), não se faz possível a este juízo adotar medida que não acolher a alegação de inexistência”<sup>31</sup>.

Me parece evidente a diferença de tratamento à alegação de inexistência de informação concedida pela CGU e pela CIDH. O órgão brasileiro presume verdadeira a alegação de que a informação não existe, independentemente de qualquer prova ou de qualquer esforço para obtê-la. Confia na palavra dos órgãos públicos demandados. A Corte Interamericana, por

---

28 CGU, 2012a.

29 *Id.*, 2012b.

30 *Id.*, 2013a.

31 *Id.*, 2013b.

sua vez, afirma que o Estado não pode simplesmente alegar a inexistência de informações para denegar pedidos de acesso, tendo a obrigação de realizar esforços no sentido de encontrar a informação solicitada. Há aí um indício de que a CGU opta por deixar de dialogar com os entendimentos produzidos em âmbito internacional sobre o acesso à informação, reduzindo o papel da LAI como instrumento de efetivação do direito à verdade. Ao não dar a devida atenção a estes precedentes internacionais, o órgão de controle acaba por minimizar a densidade normativa do diploma legal.

E este não é um posicionamento isolado da CGU. A Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), instância máxima de julgamento de recursos contra decisões de órgãos do Poder Executivo Federal que negam acesso a informações públicas, decidiu por várias ocasiões que a declaração de inexistência de uma informação, por parte do órgão público, é suficiente para negar acesso. Esta posição foi consolidada na súmula n.º 6/2015 da Comissão, segundo a qual “a declaração de inexistência de informação objeto de solicitação constitui resposta de natureza satisfativa”. Ao afirmar que tem “natureza satisfativa” a decisão que declara a inexistência de uma informação pública, a Comissão desrespeita frontalmente a determinação da Corte Interamericana, que afirma que o Estado deve tomar medidas proativas no sentido de buscar, recuperar e organizar informações públicas. A súmula da CMRI acarreta perda de efetividade do direito de acessar informações públicas.

#### *b) Classificação de informações sobre violações de direitos humanos*

Em outra ocasião, a CGU deparou-se com recurso de acesso à informação em que o recorrente demandava ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI) diversos processos administrativos referentes à suposta descoberta de ossadas de guerrilheiros do Araguaia, fato possivelmente ocorrido em 2002, na cidade de Belém/PA. O GSI indeferiu o pedido por afirmar que as informações se encontravam classificadas em grau secreto. A CGU, por sua vez, não conheceu o recurso que lhe foi dirigido pelo solicitante, sob o fundamento de que não lhe cabia desconstituir o ato de classificação de informação secreta. Alegou que inexistiam meios materiais para a realização de pedidos de desclassificação: “(...) sobre a possibilidade jurídica do pedido de desclassificação por meio do rito criado por meio do e-SIC para instrução do processo de Acesso à Informação

(...) percebe-se como inadmissível o acolhimento do pleito do cidadão por meio do expediente adotado<sup>32</sup>. Esta decisão foi reproduzida pela CGU em outras ocasiões<sup>33</sup>.

Novamente, a CGU, utilizando-se de argumentos formais e burocráticos, desconsiderou orientação da Corte Interamericana de Direitos Humanos, segundo a qual informações referentes a violações de direitos humanos não podem ser classificadas. Veja-se a posição da Corte sobre o tema:

[...] los poderes públicos no pueden escudarse tras el manto protector del secreto de Estado para evitar o dificultar la investigación de ilícitos atribuidos a los miembros de sus propios órganos. En casos de violaciones de derechos humanos, cuando los órganos judiciales están tratando de esclarecer los hechos y juzgar y sancionar a los responsables de tales violaciones, el ampararse en el secreto de Estado para entregar información requerida por la autoridad judicial puede ser considerado como un intento de privilegiar la “clandestinidad del Ejecutivo” y perpetuar la impunidad<sup>34</sup>.

#### 4. Conclusões

A Lei nº 12.527/11 ainda é recente e não se pode afirmar, com base nos dados apresentados, que nenhum órgão da Administração Pública brasileira tem se utilizado da Lei de Acesso à Informação para fins de efetivar o direito à verdade. No entanto, os indícios existentes até o presente momento apontam que não se está caminhando neste sentido, ou seja, não se está buscando – nos discursos públicos ou nos entendimentos jurídicos proferidos em decisões administrativas – conferir à Lei o papel de instrumento de efetivação do direito à memória e do direito à verdade. Esta constatação aponta para a necessidade de repensar a função constitucional do direito ao acesso à informação no Brasil, que, pensado para ser um instrumento, entre outros, de recuperação da história, passa a se dirigir quase que exclusivamente ao controle de gastos públicos. Um olhar mais atento às orientações da Corte Interamericana e da Organização dos Estados Americanos

---

32 CGU, 2013c.

33 *Id.*, 2013d.

34 CIDH, 2003, par. 180.

poderia nos auxiliar a direcionar a Lei de Acesso à sua função constitucional de recuperação da memória e da história.

O direito à informação é um instrumento para que as pessoas fiscalizem a atuação do Estado, participem do processo de tomada de decisões públicas e exerçam direitos fundamentais. Ele está assim relacionado ao conceito de igualdade de oportunidades de participação política. Deve ser um instrumento voltado, dentre outros, a corrigir injustiças ocorridas no passado. No entanto, ainda que haja consenso acerca desta função normativa do direito à informação, na prática sua utilização nem sempre é incentivada com a finalidade de resguardar direitos de pessoas em estado de precarização – o apelo ao “combate à corrupção” e à “fiscalização de recursos públicos” é tão forte que acaba ofuscando outras funções do direito à informação, como a proteção de direitos fundamentais relacionados à dignidade dos que sofreram violações de direitos humanos durante o regime autoritário brasileiro. De certa forma, me parece que o Estado é seletivo ao incentivar e agenciar a transparência, promovendo-a apenas quando isso beneficie fins vistos como nobres por ele próprio.

## Referências bibliográficas

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 9ª Edição. São Paulo: Editora Paz e Terra S.A., 2000.

BRASIL. Discurso da Presidenta Dilma Rousseff durante a cerimônia de sanção dos projetos de lei que criam a comissão nacional da verdade e a lei de acesso à informação. Nov 2011. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-sancao-do-projeto-de-lei-que-garante-o-acesso-a-informacoes-publicas-e-do-projeto-de-lei-que-cria-a-comissao-nacional-da-verdade/view>. Acesso em novembro de 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. In: *Diário Oficial da União*, 2012.

- CHOUHDRY, Sujit. Migrations as a new metaphor in comparative constitutional law: memories between silence and oblivion. In: CHOUHDRY, Sujit (ed.). *The migration of constitutional ideas*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, pp. 1-35.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Recurso de acesso à informação n. 08850.000332/2012-37*. Parecer elaborado pelo Analista de Finanças e Controle Olímpio Ribeiro Gomes, julgado em 10/09/2012 (2012a).
- \_\_\_\_\_. *Recurso de acesso à informação n. 08850.003036/2012-98*. Parecer elaborado pelo Analista de Finanças e Controle Marcos Gerhardt Lindenmayer, julgado em 19/06/2013. (2013d)
- \_\_\_\_\_. *Recurso de acesso à informação n. 23480.017713/2012-02*. Parecer elaborado pela Analista de Finanças e Controle Gabriela de Oliveira Costa, julgado em 22/01/2013 (2013a)
- \_\_\_\_\_. *Recurso de acesso à informação de n. 48700.000162/2012-29*. Parecer elaborado pelo Analista de Finanças e Controle Olímpio Ribeiro Gomes, julgado em 27/09/2012 (2012b).
- \_\_\_\_\_. *Recurso de acesso à informação de n. 08850.003036/2012-98*. Parecer elaborado pelo Analista de Finanças e Controle Marcos Gerhardt Lindenmayer, julgado em 19/06/2013 (2013c).
- \_\_\_\_\_. *Recurso de acesso à informação de n. 08850.003062/2012-16*. Parecer elaborado pelo Ouvidor-Geral da União, julgado em 26/08/2013 (2013b).
- CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso 19 governantes contra Colômbia*. Sentença de 5 de julho de 2004. Série C, n. 109.
- \_\_\_\_\_. *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) versus Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010.
- \_\_\_\_\_. *Caso López Álvarez contra Honduras*. Sentença de 1º de fevereiro de 2006. Série C, n. 141, parágrafo 163.
- \_\_\_\_\_. *Caso Myrna Mack Chang contra Guatemala*. Sentença de 25 de novembro de 2003, série C, n. 101, parágrafo 180.
- LA RUE, Frank. *Informe do Relator Especial da ONU sobre promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e de expressão*. Organização das Nações Unidas, 2013.
- MCDONAGH, Maeve. The Right to Information in International Human Rights. In: *Human Rights Law Review*, February 2013.
- MENDEL, Toby. *Liberdade de informação: um estudo comparado*. Brasília, Unesco, 2009.



- MÉNDEZ, Juan E. Constitutionalism and Transitional Justice. In: ROSENFELD Michel; SAJÓ, Andrés (ed.). *Comparative constitutional law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, pp. 1270-1286.
- NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo, WMF Martins Fontes, 2012
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Resolução n. 2514 (XXXIX-O/09) da Assembleia Geral da OEA*, de 4 de junho de 2009, sobre o “Acesso à Informação Pública”, ponto resolutivo n. 2.
- REIS FILHO, Daniel Aarão. O governo Lula e a construção da memória do regime civil-militar. In: Pinto, Antonio Costa. Martinho, Francisco Carlos Palomanes (org.). *O passado que não passa: a sombra das ditaduras na Europa do Sul e na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 215-233.
- WALKER, Neil. The Idea of Constitutional Pluralism. In: *Modern Law Review*, nº 3, May 2002, pp. 317-359.
- ZEPEDA, Jesús Rodríguez. Estado y transparência: um paseo por la filosofía política. In: IFAI, *Cuadernos de transparencia*, Editora do IFAI, v. 4, 2012.

Recebido em 23 de dezembro de 2014

Aprovado em 28 de outubro de 2015