Número 17 – janeiro/fevereiro/março de 2009 – Salvador – Bahia – Brasil - ISSN 1981-187X -

DAS RESTRIÇÕES AO PEDIDO DE INFORMAÇÕES A ÓRGÃO PÚBLICO

Prof. José Luiz Levy
Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Paulo,
Mestre em Direito pela USP e Doutorando pela PUC-SP.

I- INTRODUÇÃO

Um problema bem conhecido de toda autoridade pública são os freqüentes e abusivos pedidos de informações que lhe são dirigidos com fundamento no art. 5º, inciso XIV, da Constituição Federal, formulados por pessoas físicas, órgãos de imprensa e associações diversas, pretendendo esclarecimentos e certidões sobre os mais variados assuntos, como despesas efetuadas, contratos ajustados, certames licitatórios, nome, número e remuneração de servidores, listas de presença, relação de serviços terceirizados, justificativas sobre providências adotadas, programas a serem implementados, etc., etc., etc...

Não se questiona nesta ocasião o importante papel que desempenham tais pedidos, que em princípio hão de ser atendidos, porquanto apresentados por quem legitimamente exerce direito subjetivo público, com pleno amparo no ordenamento jurídico pátrio e visando, presume-se, às mais nobres aspirações de uma sociedade democrática.

De fato, todos têm *"o direito ao governo honesto"* e, em decorrência, de conhecer e controlar os atos do governo, de maneira a existir uma correlação entre o direito de tomar parte na gestão da coisa pública e o direito de ser informado sobre os atos de governo. A garantia constitucional à obtenção de informações deriva não apenas da preocupação com a transparência do Estado, mas também *"do próprio avanço das concepções de uma democracia participativa. Se cada vez exige-se mais do cidadão em termos de participação na vida pública, é natural que a ele também sejam conferidas todas as possibilidades de informar-se sobre a condição da res publica" (Celso Ribeiro Bastos, Comentários à Constituição do Brasil, Ed. Saraiva, 1ª Ed., p. 162).*

Nesse sentido, adequada e didadicamente posicionou-se o Ministro Celso de Mello, no MS nº 27.141-8/DF em sede cautelar monocrática: *"O sistema democrático e o modelo republicano não admitem − nem podem tolerar − a existência de regimes de governo sem a correspondente noção de fiscalização e de responsabilidade. Nenhum membro de qualquer instituição da República, por isso mesmo, pode pretender-se excluído da crítica social ou do alcance do controle fiscalizador da coletividade e dos órgãos estatais dele incumbidos" (STF, j. 22.02.08, Info STF nº 495).*

Contudo, a par das grandes vantagens e das louváveis finalidades do pedido de informação, infelizmente não poucas vezes é este instrumento utilizado de forma irrazoável e abusiva, com finalidades distorcidas, de mera curiosidade, de auto-promoção e confronto político-partidário, ou mesmo de invasão à privacidade alheia.

Por outro lado, como se sabe, o simples ingresso do pedido já é suficiente às vezes para difundir-se através da mídia a suspeita de que a autoridade administrativa não está zelando pelo Erário e pelo interesse da coletividade como deveria. E as informações, mesmo se prestadas correta e tempestivamente, são consideradas insuficientes pelo autor do pedido, que manifesta abertamente sua irresignação, e insiste na pretensa omissão de dados considerados indispensáveis

Assim, diante de um pedido abusivo concreto − por exemplo, diante uma avalanche de pedidos de informação formulados no mesmo dia pela mesma pessoa, ou de pedido que invada a privacidade de servidor, ou que visa instruir pesquisa escolar de caráter acadêmico −, natural a perplexidade da autoridade pública ao avaliar a pertinência da solicitação: será razoável e legítima a realização de despesas, a dedicação de tempo e a mobilização de esforços do órgão público para atender tal pedido, em detrimento de tantas outras atividades mais prementes e necessárias à coletividade?

Daí a importância de se reconhecerem as restrições ao direito constitucional de postular informações a órgão público, que não é um direito absoluto (cf. Celso de Mello, Constituição Federal Anotada, Ed.Saraiva, 1984, p.377), e há de ser exercido em consonância com outras normas e princípios constitucionais que integram o sistema jurídico pátrio.*"O direito de receber, dos órgãos integrantes da estrutura institucional do Estado, informações revestidas de interesse geral ou coletivo qualifica-se como prerrogativa de índole constitucional, sujeita, unicamente, às limitações fixadas no próprio texto da Carta Política" (MS 24725 MC / DF, Rel. Celso de Melo, j. 28.11.03, DJU 09.12.2003, p. 42).*

Cabe ao jurista elaborar o sistema jurídico, descobrindo o alcance e significado da normas e princípios constitucionais aplicáveis, tendo presentes os fatos e valores envolvidos, e dando-lhes unidade de sentido. Criará condições para que autoridade administrativa competente possa tomar a solução apropriada, dentro do Direito vigente.

Dispondo das orientações fornecidas pelo jurista, o aplicador poderá decidir a respeito do pedido de informação ou de certidão que lhe foi formulado, decisão que não será simples nem isenta de conseqüências e repercussões para o interesse público, mesmo porque a autoridade poderá ser responsabilizada caso não atenda adequadamente ao pedido (art. 1º, XV, do Decreto-Lei 201/67; no Município de São Paulo, art. 5º, Parágrafo único, da Lei 13.284/02).

É o que se pretende com o presente artigo: reconhecer as restrições ao exercício do direito de pedir informações e estabelecer critérios para constatar a falta de razoabilidade e de abuso em seu exercício, bem como fornecer subsídios que permitirão, à autoridade administrativa, o preenchimento da antinomia no caso concreto.

Para esse fim, convém, em uma primeira aproximação, esclarecer em que consiste a abrangência semântica das expressões "direito à informação" e "pedido de informações".

II- DO DIREITO À INFORMAÇÃO E DE SUAS RESTRIÇÕES

O direito à informação é um direito fundamental que, na lição da doutrina, abrange três níveis: o direito de informar, o direito de se informar e o direito de ser informado (J. J. Gomes Canotilho, *"Direito Constitucional".* 5. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1992). Há liberdade de informação quando se verifica a livre circulação de informações e o livre acesso às fontes de informações (cfr. Pinto Ferreira, "*Comentários à Constituição Brasileira",* Ed. Saraiva 1989, Vol 1., p. 13.)

A respeito desse direito ensina René Ariel Dotti: *"Como aspectos essenciais do direito à informação devem ser compreendidos o direito à notícia e o direito ao fato",* sendo que *"o direito ao fato é o mais essencial" (Enciclopédia Saraiva do Direito, 1977, Vol. 44, p. 175, Verbete "Informação").*

Assim, o direito à informação consiste no direito a ter acesso aos fatos. Plácido e Silva, em seu "*Vocabulário Jurídico",* leciona*: "Do latim informativo, de 'informare' (instruir, esboçar, dar forma), é o vocábulo tido, geralmente, no sentido de notícia, comunicação, pesquisa ou exame, acerca de certos fatos, que se tenham verificado e para sua confirmação ou elucidação" (Ed. Forense 1996,Vol 2, p. 467, Verbete "Informação", destaque nosso).*

O direito de ser informado possui caráter bilateral, e somente pode ser afirmado quando o mesmo ordenamento atribua a determinada pessoa ou organismo o dever de informar. E esse dever, conforme art. 5º, XXXIII, da Constituição da República, ficou restrito aos organismos públicos, que têm a obrigação de municiar o cidadão com todas as informações acerca das

atividades públicas (cfr. Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior, *Curso de Direito Constitucional*, Ed. Saraiva, 2005, p.138).

Além do direito à informação do órgão público, e de certo modo também abrangido por esse direito, o cidadão tem o direito de exigir que a Administração forneça certidão para fins de interesse geral ou coletivo, que respalde documentalmente a informação prestada, inclusive visando ao ingresso de eventual ação popular. A certidão nesse sentido nada mais é do que uma informação qualificada. As certidões administrativas *"são cópias ou fotocópias fiéis e autenticadas de atos ou fatos constantes de processo, livro ou documento que se encontre nas repartições públicas. Podem ser de inteiro teor ou resumidas(...). Em tais atos o Poder Público não manifesta a sua vontade, limitando-se a trasladar para o documento a ser fornecido ao interessado o que consta de seus arquivos. As certidões administrativas, desde que autenticadas, têm o mesmo valor probante do original, como documentos públicos que são"(Hely Lopes Meirelles., Direito Administrativo Brasileiro,20ª Ed., 1995, p.175).*

Prevê a nossa Constituição inúmeros dispositivos constitucionais e legais que asseguram o direito do cidadão a ter acesso aos atos da Administração Pública, no interesse coletivo e geral, e desta maneira poder exercer um efetivo controle sobre a atuação estatal. Em especial, convém destacar o art. 1º, parágrafo único, e o art. 37 *"caput",* relativo este último ao princípio da publicidade.

Em seu art. 5º, a Carta Magna assegura a todos o *"direito de receber de todos os 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."* (inciso XXXIII) .

Ao mesmo tempo, estabelece restrições a esse direito. No próprio art. 5º, inciso XXXXIII, *"in fine",* como salientado, são ressalvadas *"aquelas informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado".* O art. 5º assegura ainda serem invioláveis *"a vida privada, a honra e a imagem das pessoas"* (inciso X), *e "o sigilo da correspondência e das comunicações"* (inciso XI), como decorrência do princípio da intangibilidade dos valores da pessoa humana e de sua dignidade, que fundamento da nossa Republica constituída em Estado Democrático de Direito (art. 1º, III). O art. 37, *"caput",* por sua vez, estabelece o princípio da legalidade, que impede a realização de atos desviados da finalidade legal, e, implicitamente, os princípios da razoabilidade e da supremacia do interesse público. Por fim, os incisos LIV e LV do art. 5º estabelecem o princípio do devido processo legal, também em relação aos processos administrativos.

III- DA ANTINOMIA REAL

Encontra-se a autoridade pública, pois, ao ter que decidir pedido de informações abusivo, diante de uma típica hipótese de antinomia real, também denominada lacuna de conflito. De um lado, deve atender normas e princípios relativos à publicidade e a transparência da Administração, e de outro lado, normas e princípios relativos à privacidade e à intimidade, ao interesse público e à vedação de atos desviados da finalidade legal, sendo difícil identificar a abrangência e o sentido da norma aplicável ao caso concreto.

A antinomia real, na lição de Maria Helena Diniz, que acompanha a de Tércio Sampaio Ferraz Jr., *"é a oposição que ocorre entre duas normas contraditórias (total ou parcialmente), emanadas de autoridades competentes num mesmo âmbito normativo, que coloca o sujeito numa posição insustentável pela ausência ou inconsistência de critérios aptos a permitir-lhe uma saída nos quadros de um dado ordenamento" (Conflito de Normas, Saraiva, 2005, p. 106).* Pode verificar-se a oposição, em sua aplicação prática, entre duas normas, entre dois princípios, ou entre uma norma e um princípio.

Portanto, pode-se afirmar que três são as exigência para a configuração de uma antinomia real: a) incompatibilidade (entre as normas ou princípios envolvidos); b) indecidibilidade (impossibilidade de se chegar a uma decisão sobre qual preceptivo legal deve prevalecer); e c) necessidade de decisão.

E as três exigências se encontram presentes na hipótese de pedido abusivo. Constatando-se normas e princípios contraditórios, emanados da própria Constituição e com igual hierarquia, terá dificuldade o aplicador em optar por uma norma ou outra, ou por um princípio ou outro, ou em delimitar a aplicação de um em detrimento de outro.

Trata-se, portanto, de uma antinomia denominada de primeiro grau, em que não se poderá adotar qualquer dos critérios clássicos de solução de antinomias, deduzido de princípios implícitos no ordenamento: critério hierárquico (*lex superior derogat legi inferiori*); critério cronológico (*lex posterior derogat legi priori*); e critério de especialidade (*lex specialis derogat legi generali*).

Não é possível para a solução do conflito, por outro lado, tão- somente a aplicação das técnicas lógicas de interpretação das normas, seja a interpretação sistemática, levando em conta a unidade e harmonia e da Constituição, a restritiva, que conduz à não aplicação da norma a casos incompatíveis com o seu espírito, ou a teleológica, que visa à finalidade da lei.

Isso porque o ordenamento jurídico pátrio estabelece que o aplicador, em caso de lacuna, − e a antinomia real, como vimos, é uma lacuna de conflito − deve aplicar os arts. 4º e 5º da Lei de Introdução ao Código Civil, que são critérios normativos de integração da norma, que delimitam a atuação do aplicador do Direito**.** Tais dispositivos estão vazados nos seguintes termos**:** *"Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os*

costumes e os princípios gerais de direito" e "Art. 5º Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se destina e às exigências do bem comum.

A Lei de Introdução do Código Civil, como se sabe, não pode ser considerada norma ordinária infraconstitucional, porquanto, na lição da doutrina, estabelece *"normas de Direito sobre direito"* (Celso Ribeiro Bastos, *Curso de Direito Constitucional*, Ed. Celso Bastos, 2002, p. 108). Tendo em vista o caráter universal e obrigatório das normas legais que consagram preceitos de interpretação, são consideradas elas sobredireito, e *"pertencem, por esta sua peculiar natureza, ao direito público, a cujos preceitos, aliás, também se aplica" (Vicente Ráo, O Direito e a vida dos Direitos, Ed. RT, 5ª Ed.,1999, p. 466).*

A integração das normas constitucionais deverá ser feita por meio da interpretação corretiva-equitativa, guiada pela interpretação sistemática e tendo-se presentes as circunstâncias do caso concreto e os valores sociais envolvidos**.** Com base em tal orientação interpretativa, o aplicador preencherá a lacuna constatada ao optando pela norma que for mais justa, de acordo com os valores objetivos que informam a vida social − não de maneira subjetiva e aleatória, O preenchimento da lacuna solucionará o caso concreto *"sub examine", mas* não eliminará definitivamente a antinomia existente.

Adverte de modo oportuno Maria Helena Diniz*:*

> *"**É preciso deixar bem claro que essa interpretação corretivo-eqüitativa do órgão judicante lhe confere poder discricionário e não uma arbitrariedade**. É uma permissão de apreciar, eqüitativamente, segundo a lógica do razoável, interesses e fatos não determinados a priori pelo legislador, estabelecendo uma norma individual para o caso concreto. Mas esse poder não quer dizer, em absoluto, decisão contra legem. A eqüidade não é, portanto, uma licença para o arbítrio puro**, mas uma atividade jurisdicional condicionada às valorações positivas do ordenamento jurídico, ou seja, relacionando sempre os subsistemas normativos, fáticos e valorativos que compõem o sistema jurídico**" (Conflito de Normas, op. cit., p.60, destaque nosso).*

IV − Dos requisitos do pedido de informações

Em princípio, como já sublinhado, os pedidos de informação devem sempre ser atendidos pela autoridade pública, em atenção à importância constitucional de que se revestem . Mas como tais pedido têm restrições fixadas também constitucionalmente, importante identifica-lás, bem como estabelecer critérios jurídicos objetivos para a solução de antinomia real, no caso de pedido abusivo e irrazoável, contrário ao interesse público.

Nesse sentido, o STF, se posicionou no sentido de que *" A publicidade e o direito à informação não podem ser restringidos com base em atos de natureza discricionária, salvo quando justificados, em casos excepcionais, para a defesa da honra, da imagem e da intimidade de terceiros ou quando a medida for essencial para a proteção do interesse público."* (STF, 2ª T., RMS 23.036-RJ**,** Rel Min. Nelson Jobim, j. 28.03.06).

Os requisitos para o exercício do direito de informações, levando em conta o alcance e sentido da semântica da expressão, e as exigências fixadas no próprio texto constitucional, podem ser assim enumerados: a) objeto determinado; b) legitimidade e interesse; c) razoabilidade do pedido e ausência de abuso de direito; d) ausência de sigilo; e e) respeito à privacidade, intimidade, honra e imagem.

Oportuna a análise um a um dos requisitos mencionados, visando facilitar a integração das normas constitucionais em caso de antinomia.

IV. A) - DO OBJETO DETERMINADO

A primeira restrição ao pedido de informações decorre da própria semântica da expressão "informações", tendo-se ainda em vista os fins sociais a que se destina esse direito nos termos do art. 5º da LICC. O direito à informação, como já asseverado, consiste no direito a ter acesso aos fatos. **Assim, o pedido de informação somente poderá ter por objeto fatos determinados, e não objetos genéricos, que configurem devassa na Administração.**

Como bem observa Pedro Origa Neto, em seu artigo *" Interpretação do Art. 5º XXXIII, Da Atual Constituição Federal e Lei 4.717, de 29.6.65"* (RDP-92/145):

> *" Em relação ao **pedido de informações** previstos pela Lei 4.717, há de se atentar para o fato de que estas **deverão referir-se a situações concretas.** A atos administrativos adequadamente identificados. Esta é a lição de Hely Lopes Meirelles,in Mandado de Segurança e Ação Popular p. 91-93. O atendimento de informações genéricas não é obrigação de qualquer agente político, mormente quando relativas a fatos e pessoas indeterminadas.*
>
> ***A administração pública tem recebido uma avalanche de pedidos de informações genéricas. A maioria dos pedidos não envolve atos do governo. Constituem solicitações genéricas de fatos indeterminados".***

Na lição da doutrina, "*O principio da transparência não pode ir ao absurdo de impor ao agente público o atendimento de proposituras*

genéricas que, inclusive, ***possam constituir despropositada devassa na Administração****"(* Mayr Godoy, *Direito a Informações*, in "Municipium"**,** nº 138, jan. 2003, p. 4).

O Tribunal de Justiça de São Paulo, em hipótese de recusa da Administração em atender o pedido de informações que envolvia um enorme volume de dados sobre assuntos os mais diversos, assim dirimiu a matéria:

> *"****O cidadão não tem direito à devassa, isto é, de colher um acervo de documentos e informações genéricas*** *a fim de sobre eles exercer um juízo de valor, uma vez que a atividade atinente ao exame regular e abrangentes dos atos e contas do Executivo constitui atribuição do Tribunal de Contas.* ***Admitir caráter absoluto ao direito de certidão e informação (sem atendimento dos pressupostos constantes da norma constitucional e de lei− objeto específico, interesse e legitimidade), não condiz com o exercício da cidadania****, que requer responsabilidade. Importaria, na verdade, em franquear as portas do ordenamento jurídico a abusos, a finalidade espúrias, sob o pretexto de exercício daqueles direitos." (TJESP, 7ª Cam.D.Públ., Ap. Cív.134.834.-5,Rel. Prado Pereira, j.2.09.01 JTJ 251/133, destaque nosso) No mesmo sentido, Ap.Civ. 194.785-5/1, Rel.Barreto Fonseca, j.02.08.04, RTJESP 288/216).*

IV. B) - DA LEGITIMIDADE E INTERESSE

Ainda que, nos termos constitucionais, todos são titulares do direito de formular pedido de informações − tanto as pessoas físicas como as jurídicas, tanto os nacionais como os estrangeiros−, torna-se necessário que o requerente apresente um pedido revestido das exigências processuais que possibilitem a análise adequada do seu conteúdo, em atenção à denominada **"processualidade administrativa",** que decorre do **princípio do devido legal,** aplicável também ao processo administrativo (art. 5º, LIV e LV da CF).

Em conseqüência, impõe-se que o peticionário, ao deduzir a sua pretensão, preencha os elementos básicos formais do pedido, e demonstre a sua legitimidade e interesse.

Nesse sentido, deverá o peticionário identificar-se através de seu nome completo, estado civil, profissão e dados cadastrais de praxe . Se é uma pessoa jurídica, será necessário que junte seu estatuto social e o comprovante da regularidade da representação, nos termos legais. Deverá ainda , no caso de expedição de certidão de interesse coletivo, recolher preço público correspondente, uma vez que nessa hipótese a certidão não se encontra abrangida pela gratuidade prevista no art. 5º, XXIV, "b", da CF (cfr. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *Direito Administrativo*, Ed. Atlas, 21ª Ed., 2008, p. 72).

Será preciso ainda que o peticionário apresente justificativa clara e suficiente quanto ao interesse coletivo ou geral da informação ou da certidão almejada, para que a autoridade pública possa avaliar se a máquina estatal não estará sendo acionada de modo desnecessário, impertinente ou irrazoável.

O pedido de informações, como já afirmado, não pode se destinar a fins ilícitos, a satisfazer a mera curiosidade, ou a extrair lições de caráter especulativo ou acadêmico, nem a obter dados já publicados no Diário Oficial. Hely Lopes Meirelles, citando a jurisprudência, já lecionava que devem ser evitadas, com relação ao pedido de informações, *"solicitações impertinentes e muitas vezes inatendíveis, por absurdas ou ilegais (TJSP, JTJ 183/284 e 184/256) "* (*Direito Municipal Brasileiro*, Ed. Malheiros, 15ª Ed. , 2006, p.684).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, por seu turno, assevera ser evidente que o pedido de informações *"não pode ser exercido abusivamente, sob pena de tumultuar o andamento dos serviços públicos administrativos; para exercer esse direito, **deve a pessoa demonstrar qual o seu interesse individual, se for o caso, ou qual o interesse que pretende defender**" (Direito Administrativo, op. cit.. 2008, p. 593, destaque nosso).*

Como consta do voto do Relator do Acórdão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, na Apelação nº 51.403-0, *"não me parece possível e nem razoável que a todo e qualquer momento alguém, **sem qualquer justificativa plausível, clara, definida e objetiva, exija do administrador verdadeira prestação de contas sob a forma de informação/certidão**"* (6ª Cam.Civ., Rel. Cordeiro Guerra, j.em 13.11.96). E extrai-se de ementa de Acórdão do Tribunal de Justiça de Santa Catarina: *"O direito de obter informações, seja ou não, na forma de certidão, não pode ser exercido indiscriminadamente**. Em ambas as hipóteses, deve o interessado fazer constar, no respectivo requerimento, os esclarecimentos relativos aos fins e razões do pedido**" (ACMS 2006.009080-8, Rel. Newton Trisotto, j. 29.06.06, Boletim de Direito Municipal, Outubro 2007, p.793, destaque nosso).*

IV. C) - DA RAZOABILIDADE E AUSÊNCIA DE ABUSO

O princípio da razoabilidade há de informar a aplicação do art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal, e há de prevalecer sobre o princípio da publicidade em hipótese de pedido abusivo. O Direito não é um fim em si mesmo, mas está orientado ao benefício da vida social, a serviço do bem comum. Como ensina Miguel Reale, *" O Direito é feito para a vida e não a vida para o Direito" (Filosofia do Direito, Saraiva, 2008, p. 610).* Deve o aplicador, portanto, solucionar o conflito com bom senso, atendendo não apenas os aspectos exteriores e formalísticos do direito, mas sua finalidade e razão de ser.

Poderá − e deverá − o administrador denegar pedidos irrazoáveis. Estará, nesse caso, talvez afastando-se da lei, mas não do direito, *"visto estar[a decisão] autorizada pelo art. 5º da Lei de Introdução ao Código Civil, já que nada impede que haja uma opção pela norma mais justa, visando manter a coerência do*

sistema jurídico, afastando a aplicação da outra norma, em prol do fim social e do bem comum" (Maria Helena Diniz, Conflito de Normas, op. cit, p. 92).

O princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade,na lição de Karl Larenz, em essência *"consubstancia uma pauta de natureza axiológica que emana diretamente das idéias de justiça, equidade, bom senso, prudência, moderação, justa medida, moderação, justa medida, proibição de excesso, direito justo e valores afins; precede e condiciona a positivação jurídica,inclusive constitucional; e, ainda, enquanto princípio geral do direito, serve de regra de interpretação para todo o ordenamento jurídico"* (*Metodologia da Ciência do Direito*, apud Gilmar Ferreira Mendes e Outros, Curso de Direito Constitucional, Saraiva, 2ª Ed., 2008, p. 121).

Necessário que a autoridade pública, antes decidir pelo fornecimento da informação ou da certidão almejada, pondere se o atendimento do pedido não irá trazer conseqüências desproporcionais, inaceitáveis ao interesse público. Assim, a título meramente ilustrativo, irrazoável que a Administração mobilize todo um exército de servidores para apurar o preço exato do cafezinho servido no respectivo órgão público; ou, atendendo a freqüentes pedidos de certa ONG, informar por certidão a cada quinze dias o horário de chegada e de saída do Chefe de determinado Departamento; ou ainda, apresentar cópia de todos os contratos administrativos pactuados nos últimos dois anos.

Tampouco poderá a autoridade dar amparo ao denominado "abuso de direito", em que o sujeito exercita o seu direito subjetivo de modo anormal, com a intenção de prejudicar terceiros, sem utilidade prática ou contrariamente à finalidade social com que o direito foi instituído. Diferentemente do ato ilícito, no ato abusivo há uma aparência de legalidade: *"O ilícito, sendo resultante da violação de limites formais, pressupõe a existência de concretas proibições normativas, ou seja, é a própria lei que irá fixar limites para o exercício do direito. No abuso não há limites definidos e fixados aprioristicamente, pois estes serão dados pelos princípios que regem o ordenamento, os quais contêm seus valores fundamentais." (Abuso de Direito no Código de 2002*, in Tepedino, Gustavo (coord.), *A Parte Geral do novo Código Civil*, Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 382.).

Nina Ranieri, em excelente artigo sobre a matéria, conclui pela abusividade dos pedidos de certo Vereador, que prometera a seus amigos "parar a Prefeitura" de certa cidade, solicitando milhares de certidões (A Obtenção de Certidões em Repartições Públicas, Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, Ed.RT 19/150).

O Superior Tribunal de Justiça, acolhendo voto da lavra do Min. Relator Francisco Falcão, posicionou-se claramente sobre a matéria:

"O artigo 5º, XXXIII, do mesmo Texto Magno, dá a todos o direito de receber dos órgãos públicos informações de 'interesse coletivo ou geral'. Ocorre que o recorrente especificou 'quaisquer contratos' e, é de se convir, em geral, os contratos públicos, firmados pela Administração Pública, se submetem ao crivo da publicidade, mediante divulgação no Diário Oficial. Não havendo tal publicidade, seria pertinente, em tese, a solicitação (...)

Ora, assim sendo, não é razoável o pedido do recorrente, envolvendo todo e qualquer contrato, referente a obras, serviços, etc., realizados em quatro anos de governo.

A norma constitucional há de ser interpretada, com mínimo de razoabilidade, a fim de que sua aplicação se dê de maneira adequada aos fins a que se propõe. *Hoje, mais do que nunca, a razoabilidade é necessária, para que o direito a ser exercitado não sirva a abusividades ou não se subordine a interesses menores.* ***A norma jurídica é bem aplicada, quando, bem interpretada, atinge a teleologia que a gerou, na formulação abstrata do legislador****.*

Evidentemente que fica ressalvado à recorrente o direito de peticionar, administrativamente, com indicação pontual de atos e fatos, para propositura de eventual ação popular" (STJ,1ª T RMS 18.564/RJ, j. 09.11.04).

Igualmente o Tribunal de Justiça de São Paulo decidiu que: "*O direito à certidão não é ilimitado, sob pena de converter-se em fardo à sociedade, na medida em que viabilizará excessivos ônus em atividade meio."* (TJESP, 1ª Cam.D.Público, Apelação Cível n, ° 130.199-5/9, v.u. Rel. Des. José Raul Gavião de Almeida"). Convém transcrever também outro Acórdão do mesmo Tribunal:

> *"Imagine-se o tempo e despesas que teria a Prefeitura na expedição de certidões de todos esses atos, com sério entrave ao normal funcionamento de seus serviços, assim prejudicando a própria coletividade. Sem falar na possibilidade de outros tantos pedidos paralelos, pela própria impetrante ou por terceiros, não se descartando a hipótese de utilização da medida com desvirtuados propósitos de cunho político.*
>
> *Em suma, embora reconhecido o direito constitucional da impetrante à obtenção de informações ou de certidões do órgão público municipal, cabe a ressalva de que esse direito não é absoluto."* (TJESP, 1ª Cam.Civ., "Ap. 165.711-1/3, j. 4.08.92, Rel. Des. Euclides de Oliveira, RT 694/75).

IV. D) - DA AUSÊNCIA DE SIGILO

Nos expressos termos do art. 5º, inciso XXXIII, pode e deve a Administração manter sigilo acerca de determinados dados, fazendo prevalecer o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular.

Não deve a autoridade administrativa, portanto, atender pedido de informação a respeito de atos declarados prévia e justificadamente como sigilosos, tais como, em princípio: os imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado (art. 5º, XXXIII, da CF); os ligados a investigações no interesse público, como processos disciplinares e inquéritos policiais; os relativos a retificação de dados (art. 5º, LXXII, "b"); os decorrentes de processos judiciais sob segredo de justiça (art. 93, IX e 5º LX); as votações secretas do Poder Legislativo (art. 55, § 2º).

Declarado o sigilo, apenas os interessados e seus procuradores − além das autoridades e servidores encarregados do processo− poderão ter acesso aos dados ou vista do processo administrativo, e mais ninguém.

E o sigilo somente poderá ser quebrado por determinação judicial, desde que comprovado o interesse público (art. 93, IX), restrito o uso dos dados à finalidade judicial específica. Sob certas condições, também poderá ser quebrado por Comissão Parlamentar de Inquérito (art. 58, § 3º).

A autoridade deverá ter cuidado na prestação de informações que possam mesmo indiretamente violar o sigilo, pois poderá causar graves ofensas a interesses públicos e privados, e em certas hipóteses caracterizar inclusive o crime tipificado no art. 154 do Código Penal (cfr. Victor Gabriel de Oliveira Rodriguez, *Sigilo Médico e Direito à Privacidade*, in *Direito à Privacidade,* coord. Ives Gandra da Silva Martins e Antonio Jorge Pereira, Ideias Letras, Centro de Extensão Universitária, 2005, p. 391).

No que tange à informação sobre processo disciplinar em curso, além da importância de se preservar o interesse público envolvido, razão assiste a Carlos Ari Sunfeld, para quem, *"permitir a divulgação de mera imputação ainda não decidida pode significar, em alguns casos específicos, violação à integridade moral do acusado e condenação social antecipada. Por isso, enquanto não houver decisão, é legítimo manter sob sigilo o procedimento*" (*apud* Romeu Felipe Bacellar Filho, *Princípios Constitucionais do Processo Administrativo Disciplinar*, Max Limonad, 1998, p.186).

IV. E) - DO RESPEITO À PRIVACIDADE, INTIMIDADE, HONRA E IMAGEM

O direito de obter informações dos órgãos públicos, a que corresponde o dever destes de informar, encontra restrições no direito à privacidade à intimidade, à honra e à imagem. Em caso de lacuna de conflito no caso concreto, há de prevalecer este último, por estar relacionado com o princípio da intangibilidade dos direitos da personalidadade e do devido respeito à dignidade da pessoa humana, fundamento da nossa República (art. 1º, III, da Constituição Federal).

O direito da privacidade preserva o indivíduo da publicidade, da exposição da sua vida pessoal, profissional e familiar à esfera pública, e o direito à intimidade resguarda o individuo no âmbito da própria esfera privada. Dentro desse direito podem ser incluídos o sigilo das comunicações, o sigilo bancário e fiscal, e o segredo profissional.

Tércio Sampaio Ferraz ao abordar o direito fundamental à privacidade, salienta que a cidadania antecede o Estado, não sendo por ele instituída: *"As competências estabelecidas e atribuídas ao Estado devem, pois, estar submetidas ao reconhecimento do indivíduo como cidadão, cuja dignidade se corporifica em direitos fundamentais" (Sigilo de dados: o direito à privacidade e os limites à função*

fiscalizadora do Estado, Ed.RT, Caderno de Direito Constitucional e Ciência Política, Ano 1, out/dez 1992, p.77*).*

A jurisprudência se orienta pelo mesmo diapasão:

> *"O exercício da liberdade de manifestação de pensamento e de informação, garantia constitucional, encontra limites nos direitos da pessoa humana também garantidos constitucionalmente. Portanto, mister que aquele direito seja exercido com responsabilidade e consciência,respeitando a verdade e a dignidade alheia." (STJ, 4ª T.,* REsp 818764 / ES, Rel., Min. Jorge Scartezzini, j. 15/02/2007, DJ 12/03/2007 p. 250).

O Superior Tribunal de Justiça reconheceu a regularidade da denegação de pedido de informações que visava obter relação de valores remuneratórios recebidos especificamente por cada servidor público. Convém transcrever a respectiva ementa:

"ADMINISTRIVO E PROCESSO CIVIL – CERTIDÃO

1. A remuneração dos servidores públicos está prevista em lei, com publicidade ampla para conhecimento dos interessados.

2. Diferentemente, não pode o cidadão ter acesso à intimidade de cada servidor.

3. Impossibilidade de conceder a Administração certidão nominal dos ganhos de cada servidor.

4. Recurso ordinário improvido" (STJ, 2ªT, ROMS 14.163-MS, Rel. Min. Eliana Calmon, j.27.08.02).

Em hipótese análoga, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul condenou uma editora jornalística a indenizar por danos morais a servidores difamados por meio de matéria relativa a "marajás" publicada no jornal, que indicava a remuneração de cada um deles. Entendeu o Tribunal que o jornal *"poderia, em atenção ao seu poder de informação, informar o cargo ao qual a remuneração se refere, jamais sendo permitido que, transbordando do direito que lhe é inerente, fazer referências individuais às pessoas contempladas. Só o poderia fazer com a concordância da pessoa, não ao seu próprio e só talante*"(TJERGS, 10ª Câmara Cível, Ap.nº 70013013792, Rel. Des. Luiz Ary Vessini de Lima, j. 22.06.06).

O direito à privacidade e intimidade, no entanto, não pode se configurar uma muralha a proteger crimes e atos claramente nocivos ao interesse público, podendo o Poder Judiciário devassar tal direito, nos limites do art. 93, inciso IX, da Constituição Federal.

V- PROPOSTAS DE SOLUÇÃO DE ANTINOMIAS

Em razão do exposto, visando facilitar a identificação do direito constitucional de pedir informações a órgãos públicos, e apontar soluções para a antinomia real constatada, proponho a seguir algumas soluções possíveis a título exemplificativo:

1. A autoridade administrativa poderá denegar pedido que pretenda obter informações ou certidões em número elevado, com objeto abrangente ou relativo a período temporal excessivo, fundamentando o ato denegatório na ausência de amparo constitucional ao objeto do pedido, e na afronta ao princípio constitucional da razoabilidade .

2. Convém que a autoridade administrativa, diante da ausência de justificativas no pedido de informações, ou da mera alegação de "análise para posterior ingresso de ação popular", notifique o requerente para apresentar justificativas adicionais ao pedido formulado. Caberá ao peticionário o ônus de apresentar razões suficientes quanto ao interesse coletivo ou geral da informação almejada, inclusive apontando indícios de eventuais irregularidades, ou o porquê de determinado esclarecimento, para que a autoridade pública possa avaliar se a máquina estatal não estará sendo acionada de modo desnecessário, impertinente e irrazoável. O órgão público não deve atender pedido com finalidades ilícitas, ou meramente acadêmicas, ou que visem satisfazer curiosidade, nem permitir que, com fins particulares, o requerente se benefície com serviços públicos gratuitos de pesquisa ou de coleta de dados.

3. Deverá a autoridade administrativa denegar pedido que invada a privacidade e a intimidade das pessoas, tais como o que pretenda conhecer a remuneração de determinada pessoa, ou a doença que levou o servidor a aposentar-se por motivo de saúde, ou que vise a obtenção de dado sigiloso. Em caso de dúvida, antes de decidir, se achar oportuno, poderá a autoridade notificar os possíveis atingidos em sua esfera privada pela decisão, para que se manifestem previamente, ou solicitar detalhado parecer jurídico sobre a questão.

4. Entendo conveniente e legítima a edição de lei que discipline o pedido de informações e certidões de interesse coletivo, para que seu deferimento atenda às restrições constitucionais. Atualmente, foi editada lei nacional estabelece a gratuidade da informação (Lei 9.265/96, art. 1º, III); outra lei prevê, quanto aos pedidos de certidão a órgãos públicos, a necessidade de atendimento no prazo improrrogável de quinze dias, e que *"deverão os interessados fazer constar esclarecimentos relativos aos fins e razões do pedido."* (Lei 9.051/95, art. 2º); a lei da ação popular prevê também o prazo de quinze dias para as certidões e informações (Lei 4.717/65, art. 1º, § 4º); e, por fim, está em vigor lei que assegura o direito de receber informações contidas em documentos de arquivos, *"ressalvadas aquelas cujos sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas(*Lei 8.159/9, art. 4º), mas a disciplina legal da matéria é incipiente.

Nada impede, por outro lado, que as Casas Legislativas, assediadas − como é notório − por pedidos de informação e de certidões sobre temas os mais diversos, estabeleçam em seu Regimento Interno, com fulcro no art. 51, incisos III e IV da Constituição Federal, restrições aos pedidos de informação.

Poderá o Regimento Interno prever com esse objetivo, a título ilustrativo, a apresentação de relatório periódico (trimestral, por exemplo), disponibilizado inclusive na internet, contendo as informações usualmente solicitadas. Guilherme Wagner Ribeiro, em seu artigo *"Transparência, Câmaras Municipais e Relatório de Atividades",* indica a importância desses Relatórios e sugere alguns dados que poderiam neles ser inseridos: número de proposições, quem as apresentou e quantas foram aprovadas; quantas indicações foram encaminhadas ao Poder Executivo, quantas audiências públicas foram realizadas, etc. (cfr.Boletim de Direito Municipal, NDJ, Julho/08, p. 517).

Estabelecendo a lei ou o Regimento Interno a obrigação de relatório periódico, poderá a autoridade pública denegar todos os pedidos de informações sobre a matéria, por ausência de legítimo interesse processual. Evitar-se-ão, por esse meio, trabalhos duplicados e irrazoáveis por parte de servidores e agentes públicos, em benefício da atividade-fim parlamentar.

Aplica-se aqui o entendimento do Supremo Tribunal em hipótese análoga, na que reconheceu ter a Casa Legislativa competência, em consonância com os incisos III e IV do artigo 51 da Constituição Federal, por meio de Regimento Interno, fixar limite ao poder-dever de instaurar CPIs, estabelecendo o número máximo de cinco CPIs em funcionamento simultâneo, dispondo desse modo sobre sua organização e regulando o exercício de suas atividades constitucionais*(ADI 1.635-DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, j 19.10.00, DJU de 5.03.01).* Tal entendimento fez prevalecer na hipótese o princípio da razoabilidade, por meio das razões seguintes:

> *"Seria desarrazoado que, facultado aos Congressistas o direito de formação de CPIs, que esse direito se alargasse de modo infinito, possibilitando o funcionamento simultâneo de dezenas de comissões parlamentares de inquérito. Se assim fosse, o funcionamento das Casas do Congresso se transformaria em verdadeira balbúrdia, criando um caos para administração das tarefas internas do Congresso, o que ademais, implicaria exagerada movimentação de servidores (...) dado que, como se sabe, a instalação e funcionamento dessas comissões impõem a presença de um grande número de servidores (...) além de provocar a ausência dos parlamentares nas respectivas sessões plenárias, afastando-os, do mesmo modo, das suas presenças em outros órgãos dos que compõem o sistema parlamentar."*

Legítimo, em princípio, o indeferimento de pedido de informações já periodicamente disponibilizadas em Relatório, e cujo atendimento irá prejudicar o regular trabalho legislativo e o interesse público envolvido.

VI- CONCLUSÃO

Apesar de direito fundamental, o pedido de informações a órgãos públicos assegurado pelo art. 5º, XXXIIII, da Constituição Federal, não é absoluto e comporta restrições que se encontram no próprio sistema constitucional.

As restrições derivam do próprio conteúdo semântico do direito amparado constitucionalmente e, na hipótese concreta de pedido de informações abusivo, encontram fundamento nos princípios e normas que hão de prevalecer: o princípio da razoabilidade e da supremacia do interesse público; o direito à privacidade e à intimidade; o dever de sigilo e do devido processo legal.

A solução da antinomia real no caso de pedido de informações abusivo deverá ser alcançada por meio da integração corretivo-equitativa, nos termos do art. 4º e 5º da Lei de Introdução ao Código Civil, lei que, por ser de sobredireito, há de orientar o intérprete constitucional. Por tais normas que regulam o preenchimento de lacunas, autoriza-se a autoridade administrativa a recorrer a princípios gerais do direito e à equidade, de maneira a dar uma solução satisfatória e justa à situação problemática concreta, em benefício do fim social e do bem comum.

Através do presente trabalho, procurou-se apresentar ponderações jurídicas e precedentes jurisprudenciais, bem como possíveis soluções a casos práticos de pedidos de informações abusivos, em que se verifica a antinomia real, elementos que poderão facilitar a decisão da autoridade administrativa.

Referência Bibliográfica deste Trabalho:

Conforme a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

LEVY, José Luiz. DAS RESTRIÇÕES AO PEDIDO DE INFORMAÇÕES A ÓRGÃO PÚBLICO. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 17, janeiro/fevereiro/março, 2009. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br/rede.asp>. Acesso em: xx de xxxxxx de xxxx

Observações:

1) Substituir "x" na referência bibliográfica por dados da data de efetivo acesso ao texto.
2) A REDE - Revista Eletrônica de Direito do Estado - possui registro de Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas (*International Standard Serial Number*), indicador necessário para referência dos artigos em algumas bases de dados acadêmicas: **ISSN 1981-187X**
3) Envie artigos, ensaios e contribuição para a Revista Eletrônica de Direito do Estado, acompanhados de foto digital, para o e-mail: rede@direitodoestado.com.br

A REDE publica exclusivamente trabalhos de professores de direito público. Os textos podem ser inéditos ou já publicados, de qualquer extensão, mas devem ser fornecidos em formato word, fonte arial, corpo 12, espaçamento simples, com indicação na abertura do título do trabalho e da qualificação do autor, constando na qualificação a instituição universitária a que se vincula o autor.

Publicação Impressa:

Informação não Disponível.