SECRETARIA DA CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO

DECISÃO CAI Nº 05/2021

Decisão do Comitê de Acesso à Informação - CAI referente ao recurso nº 202122979 decorrente do Pedido de Acesso à Informação nº 202184, destinado à Secretaria de Defesa Social em 25/02/2021.

RELATÓRIO

PEDIDO Nº 202184 em 04/01/2021:

"Gostaria de solicitar à Secretaria de Defesa Social de Pernambuco pesquisa sobre boletins de ocorrência onde figurem pelo menos uma das seguintes pessoas (como autores, suspeitos ou mencionados de qualquer forma):

1. XXX, CPF xxx.xxx.474-xx, cédula de identidade nº x.xxx.xxx-SSP/PE;

2. XXXX, portador do CPF xxx.xxx.474-xx.

Solicito cópia dos boletins de ocorrência que se enquadrem nos critérios acima.

Na presença de informações protegidas ou sigilosas dentro dos documentos, solicito que estas sejam tarjadas ou se forneça extrato ou certidão, conforme Art. 7º, § 2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que diz: "Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo."

Solicito que constem as seguintes informações, se possível, na certidão ou extrato:

1. código identificador do documento;

2. delegacia ou outra unidade policial em que foi registrado;

3. nome dos autores;

4. nome dos suspeitos;

5. crime ou infração indicado;

6. resumo dos fatos relatados.

Solicito também que me seja informado, para cada boletim de ocorrência identificado, se foi aberto inquérito para apurar as alegações e, em caso positivo, qual o código identificador do inquérito e a unidade de investigação responsável."

DECISÃO AUTORIDADE ADMINISTRATIVA em 04/02/2021 :

“Cumprimentando-o inicialmente, e em resposta ao Pedido da Acesso à Informação Protocolo n°202184 (84/2021), Ofício Ouv.002/2021 comunico a V. Srª. que as informações ora solicitadas não serão fornecidas, visto que as informações constantes nos Boletins de Ocorrência da Polícia Civil são de caráter pessoal e sigiloso, portanto protegidas à luz da Lei n°12.527, de 18 de novembro de 2011.”

1º RECURSO Nº 202114887 em 08/02/2021:

"A fundamentação enviada é inadequada e não justifica a decisão denegatória de acesso à informação.

Apresentou o órgão os seguintes argumentos:

1. as informações constantes dos BOs são 'informações pessoais';

2. as informações constantes dos BOs são 'sigilosas'.

Quanto ao primeiro, é necessário esclarecer um fato comum: a presença de informações pessoais não implica no impedimento de acesso. Inexiste, na Lei n°12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação, qualquer impedimento para dar acesso à informação pessoal unicamente pelo fato de ser pessoal.

A Lei de Acesso à Informação (LAI) prevê, em seu art. 31, a proteção das informações pessoais relativas à 'intimidade, vida privada, honra e imagem'. A LAI não define ou exemplifica quais seriam estas informações para além disto. Este tipo de informação é comumente chamada de 'informação pessoal sensível'. A definição legal é retirada, por analogia, do art. 5º da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, que define 'dado pessoal sensível':

'Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - dado pessoal: informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável;

II - dado pessoal sensível: dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural; [...]'

Trago, sobre este assunto, esta citação da seção 'Proteção da Informação Pessoal', p. 31-32do manual Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal - 4ª Edição Revista, Atualizada e Ampliada, elaborado pela Corregedoria-Geral da União e que, embora voltada para outro poder, traz muito bem explicados os conceitos gerais da lei federal:

'Não é toda e qualquer informação pessoal que está sob proteção. As informações pessoais que devem ser protegidas são aquelas que se referem à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem. Pretende-se, portanto, proteger os direitos à privacidade e à vida privada, conforme determina a Constituição Federal.

Segundo Mendes e Branco (2013), no âmago do direito à privacidade está o controle de informações sobre si mesmo. Assim, o direito à privacidade, em sentido estrito, conduz à pretensão do indivíduo de não ser foco de observação de terceiros, de não ter os seus assuntos, informações pessoais e características expostas a terceiros ou ao público em geral. Os doutrinadores afirmam, assim, que o objeto do direito à privacidade seriam os comportamentos e os acontecimentos atinentes aos relacionamentos pessoais em geral, às relações comerciais e profissionais que o indivíduo não deseja que se espalhem ao conhecimento público; por conseguinte, o objeto jurídico protegido seriam as conversações e os episódios ainda mais íntimos, envolvendo relações familiares e amizades mais próximas.

A LAI não trouxe exemplos concretos do que seriam informações pessoais sensíveis, isto é, que se referem à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem do indivíduo. Nesse sentido, outros dispositivos podem ajudar.

Em 2003, na cidade de Herédia (Costa Rica), juristas de diversas nacionalidades se reuniram no seminário 'Sistema Judicial e Internet', cujas discussões centraram-se, prioritariamente, na difusão de informação judicial na internet. A partir daí, foram estabelecidas algumas diretrizes sobre transparência e proteção de dados pessoais, conhecidas como as 'Regras de Herédia'.

Essas regras têm por objetivo nortear a divulgação de informações judiciais na América Latina, muito embora não sejam de observância obrigatória. Ao trazer exemplos de dados pessoais, as 'Regras de Herédia' podem contribuir para a interpretação da legislação brasileira de acesso à informação.

Segundo as Regras de Herédia, são dados pessoais aqueles concernentes a uma pessoa física ou moral, identificada ou identificável, capaz de revelar informações sobre sua personalidade, sua origem étnica ou racial, ou que se refiram às características físicas, morais ou emocionais, à sua vida afetiva e familiar, domicílio físico e eletrônico, número nacional de identificação de pessoas, número telefônico, patrimônio, ideologia e opiniões políticas, crenças ou convicções religiosas ou filosóficas, estados de saúde físicos ou mentais, preferências sexuais ou outras análogas que afetem sua intimidade ou sua autodeterminação informativa.

Segundo as Regras de Herédia, ainda:

- prevalecem os direitos de privacidade e intimidade quando se tratar de dados pessoais que se refiram a crianças, adolescentes (menores) ou incapazes, assuntos familiares ou que revelem a origem racial ou étnica, as opiniões políticas, as convicções religiosas ou filosóficas, a participação em sindicatos; assim como o tratamento dos dados relativos à saúde ou à sexualidade; ou vítimas de violência sexual ou doméstica; ou quando se trate de dados sensíveis ou de publicação restrita segundo cada legislação nacional aplicável ou que tenham sido considerados na jurisprudência emanada dos órgãos encarregados da tutela jurisdicional dos direitos fundamentais;

- prevalecem a transparência e o direito de acesso à informação pública quando a pessoa concernente tenha alcançado voluntariamente o caráter de pública e o processo esteja relacionado com as razões de sua notoriedade. Sem embargo, consideram-se excluídas as questões de família ou aquelas em que exista uma proteção legal específica. Nesses casos, poderão manter-se os nomes das partes na difusão da informação judicial, mas se evitarão os domicílios ou outros dados identificatórios.

A definição de dados pessoais sensíveis no ordenamento jurídico brasileiro cabe à Lei nº 13.709/2018, que determina que dado pessoal sensível é aquele dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural (art. 5º, II).'

O boletim de ocorrência só poderia ser protegido em sua totalidade em razão da presença de informações pessoais sensíveis se os assuntos nele tratados envolverem tópicos ligados aos aspectos pessoais acima, como registros de eventos que envolvam crimes sexuais e violência familiar. Nos outros casos, como em se tratando de brigas de trânsito, não se pode alegar a proteção da pessoa natural para impedir acesso ao todo do documento.

Caso existam informações pessoais sensíveis dentro de documentos preponderantemente não sensíveis, como números de telefone, endereços, números de documentos pessoais, etc., deve ser concedido acesso à informação não-sensível através da ocultação das informações sensíveis ou da criação de cópia ou extrato, conforme expressamente previsto no art. 7º,§ 2ºda LAI.

A resposta ainda informou que o boletim de ocorrência é de 'caráter sigiloso', mas não deu mais detalhes sobre este sigilo, o que me parece ser uma apreciação vaga e talvez não tenha amparo em nenhuma norma legal, mas devemos avaliar as possibilidades de sentido legal. A primeira hipótese é de que a equipe da Secretaria de Defesa Social quisesse dizer que os documentos são protegidos e não podem ser acessados em razão da presença de 'informações pessoais'. Seria, assim, apenas uma extensão do argumento anterior, já destrinchado.

A segunda hipótese é a de que o agente público esteja se referindo à classificação de sigilo prevista na Lei de Acesso à Informação, especificamente nos arts. 23 a 30, o que implica na classificação da informação nos graus de reservado, secreto ou ultrassecreto, através de decisão formal das autoridades competentes. Neste caso, deve indicar a autoridade classificadora ou seu superior hierárquico a quem o demandante possa enviar pedido de desclassificação da informação, conforme art. 15 e inciso II do art. 9º da Lei estadual nº 14.804/2012. Neste caso, lembro ainda que, segundo o art. 30, inc. II da LAI, cada órgão público deve manter, em site oficial, 'um rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura', do que compreendo que a Secretaria de Defesa Social poderá me fornecer a identificação dos

documentos classificados para que eu confira que estão regularmente incluídos neste rol e possa saber seu grau de sigilo.

Por fim, a terceira hipótese legal que vislumbro é a de que o agente se referisse ainda a outro tipo de sigilo legal, não especificado e externo à LAI. Diz esta lei: 'Art. 22. O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.' Neste caso, é necessário indicar, entre as razões para a negativa de acesso, qual seria a legislação a respaldar este sigilo.

Saliento que as decisões sobre o tratamento e acesso às informações públicas são reguladas por arcabouço normativo específico e devem ser tomadas com base nos seus princípios, diretrizes e procedimentos legalmente previstos. Estes muitas vezes contrariam as práticas estabelecidas e expectativas de repartições públicas e pode soar contraintuitivo e alheio aos seus métodos de trabalho. Mesmo assim, estas decisões não podem ser baseadas em impressões subjetivas e inespecíficas, diversa do rito legal.

Trago ainda alguns casos judicializados relativos à matéria. Em São Paulo, no ano de 2015, um jornalista pediu ao Governo de São Paulo 'dados pessoais de vítimas de homicídio constantes dos Boletins de Ocorrência relativos ao período compreendido entre o mês de outubro/2014 e setembro/2015, na capital.' O pedido foi negado em sede inicial e no recurso à 1ª instância pela Secretaria de Segurança, alegando proteção a dados pessoais e impossibilidade operacional. A instância recursal seguinte foi a Ouvidoria Geral do Estado e ela assim se pronunciou:

4. A aludida lei define informações pessoais como aquelas relacionadas à pessoa natural ou identificável (art.4º, inciso IV), afastando-se a publicidade apenas quando existentes informações pessoais 'relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem' (artigo 31, par.1º), não sendo a mera referência à pessoa natural suficiente para justificar o tratamento restritivo, a excepcionar a regra geral de transparência.

5. Nesse quadro normativo, o caso concreto não parece tratar de informações capazes de atingir a esfera de intimidade legalmente protegida. O pedido sob análise tem por objeto a relação de nomes e números de documento de identidade das vítimas de assassinatos em períodos especificados na solicitação, identificação incapaz de violar a honra, a imagem ou a vida privada, tanto que o tratamento frequentemente dispensado a tais casos é o da ampla publicidade, permitindo-se o acompanhamento das etapas de investigação e julgamento dos responsáveis.'

Apesar de afastar a interpretação da Secretaria em relação à proteção de dados pessoais, a Ouvidoria não conheceu do recurso, em razão da impossibilidade técnica alegada pelo outro órgão. Irresignada, a empresa jornalística impetrou dois mandados de segurança conexos visando obter as informações solicitadas, sendo ambos deferidos pelo juiz de primeiro grau liminarmente e em sentença final (TJSP 1015940-67.2016.8.26.0053 e 1015948-44.2016.8.26.0053):

'JULGO PROCEDENTE e CONCEDO A SEGURANÇA, no sentido de determinar à parte impetrada que forneça os meios necessários para que haja acesso ao nome das vítimas, número de seus documentos de identidade e número dos boletins lavrados para as ocorrências ou que forneça acesso à íntegra dos boletins de ocorrência requeridos. [...] acesso à lista dos registros de entrada de corpos nas unidades do IML no Município de São Paulo referente aos períodos de 01/01/2006 a 31/12/2006 e de 01/11/2014 a 31/10/2015, com informação do nome da vítima, do número do boletim de ocorrência, do distrito policial solicitante dos exames, da natureza da ocorrência, da data de entrada do corpo e do número de controle do exame necroscópico.'

Agravada, a decisão foi revertida pela 2ª instância judicial, que, no mérito das informações pessoais, decidiu em acórdão que as informações propriamente identificadoras poderiam expor as famílias dos mortos e o estado de São Paulo já estava providenciando acesso de parte das informações não identificadoras num site.

Em razão do exposto, recorro à 1ª instância para que reforme a decisão anterior, garantindo acesso nos termos da lei, ou reapresente a negativa de acesso, incluindo fundamentação clara e legalmente pertinente."

DECISÃO 1º RECURSO em 15/01/2021:

“Referência: PAI Nº 202184 - recurso a pedido de acesso à informação Protocolo Pedido Acesso nº 202114887.

Ementa: Direito Administrativo, incisos X e XXXIII do caput do artigo 5º, inciso II, § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216, todos da Constituição Federal, Lei Federal nº 12.527/2011, Lei Estadual nº 14.804/2012, Decreto Estadual nº 38.787/201 e art. 20 do Decreto-Lei nº 3.689/1941, Código de Processo Penal.

1. RELATÓRIO

Chega a esta autoridade Hierarquicamente Superior recurso de 1ª Instância recebido através da OGE: Nº Protocolo Pedido Acesso: 202114887, versando sobre a reavaliação da solicitação de Acesso à Informação registrado sob o nº 202184 o qual tem por objeto o fornecimento dos dados abaixo descritos: ‘pesquisa sobre boletins de ocorrência onde figurem pelo menos uma das seguintes pessoas (como autores, suspeitos ou mencionados de qualquer forma): 1. XXX, CPF xxx.xxx.474-xx, cédula de identidade nº x.xxx.xxx SSP/PE; 2. XXXX, portador do CPF xxx.xxx.474-xx. Solicito cópia dos boletins de ocorrência que se enquadrem nos critérios acima. Na presença de informações protegidas ou sigilosas dentro dos documentos, solicito que estas sejam tarjadas ou se forneça extrato ou certidão, conforme Art. 7º, § 2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que diz: ‘Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.’ Solicito que constem as seguintes informações, se possível, na certidão ou extrato: 1. código identificador do documento; 2. delegacia ou outra unidade policial em que foi registrado; 3. nome dos autores; 4. nome dos suspeitos; 5. crime ou infração indicado; 6. resumo dos fatos relatados. Solicito também que me seja informado, para cada boletim de ocorrência identificado, se foi aberto inquérito para apurar as alegações e, em caso positivo, qual o código identificador do inquérito e a unidade de investigação responsável.’

Em seu recurso o requerente aduz que a presença de informações pessoais não implica no impedimento de acesso. Inexiste, na Lei n°12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação, qualquer impedimento para dar acesso à informação pessoal unicamente pelo fato de ser pessoal. A Lei de Acesso à Informação (LAI) prevê, em seu art. 31, a proteção das informações pessoais relativas à ‘intimidade, vida privada, honra e imagem’.’ Continua em vasta fundamentação expondo argumentação do Manual de Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal, elaborado pela Corregedoria Geral da União; Regras de Hérida; disposições legislativas e Decisão da Justiça de São Paulo, reformada em grau de recurso, segundo as próprias alegações do recorrente. Em todas as fontes utilizadas pelo recorrente, a argumentação é que a informação pessoal por si só não é capaz de afastar a publicidade do documento, mas apenas aquelas ligadas a intimidade, vida privada, honra e imagem da pessoa natural.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Com a finalidade de fundamentar o pronunciamento, é necessário apontarmos, preliminarmente, alguns dispositivos legais e premissas que lastrearão a conclusão aqui ostentada.

O ordenamento jurídico pátrio, mais especificamente os incisos X e XXXIII do caput do artigo 5º, inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216, todos da Constituição Federal, estabelecem o direito de receber dos órgãos públicos as informações de seu interesse particular ou coletivo, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, sendo invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação.

Nesta toada, a Lei Federal nº 12.527/2011, regulamentando o acesso a informações previstas nas legislações aludidas, disciplinou em seu art. 3º a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção. Para tanto, disciplinando o acesso a informações contidas em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos, nos termos do seu art. 7º, inc. II, VII, § 3º.

No âmbito Estadual a Lei nº 14.804/2012 replicou em seus artigos as disposições acima descritas, regulamentando mediante Decreto nº 38.787/2012.

Lei nº 14.804/2012

Art. 17. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

§ 1º As informações pessoais de que trata este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem. (sem grifo no original).

Em outra linha de raciocínio, nos Inquéritos Policiais que estão em andamento, por determinação do Código de Processo Penal, a autoridade policial deve garantir o sigilo necessário para elucidação do fato ou pelo interesse social.

Decreto-Lei nº 3.689/1941

Art. 20. A autoridade assegurará no inquérito o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade.

3. CONCLUSÃO

Compulsando o feito, cinge-se que a disponibilidade de informações na forma requerida se revela de caráter pessoal visto que, se porventura for constatado a existência de boletins e inquéritos concluídos ou em fase de investigação também haverá dados das vítimas e imputados, deste modo, restringidos por vedação legal em respeito à intimidade, vida privada, imagem das pessoas, liberdades e garantias individuais.

Com efeito, no entender desta autoridade subscritora, no Boletim de Ocorrência constam informações relativas à vida privada, honra, intimidade das pessoas envolvidas, tendo em vista que constam dados qualificativos, como nome, RG, CPF, endereço, dentre outros. Além disso, os históricos dos Boletins de Ocorrência, por vezes, retratam situações relativas à vida privada das pessoas e, por este motivo, não devem ser fornecidos por classificação legal prevista na Lei de Acesso à Informação. Sobretudo no caso em comento, em que há identificação precisa de duas pessoas naturais acerca das quais se pretende perquirir acerca da existência de Boletins de Ocorrência e Investigações Policiais existentes.

De mais a mais, não restou evidenciado consentimento dos envolvidos, incorrendo-se, portanto, nas exigências contidas no art. 17, Inc. II, Lei nº 14.804/2012. Outrossim, existindo Inquérito Policial pendente de conclusão a divulgação dos dados ali contidos poderá comprometer o andamento das investigações, enquadrando-se, por conseguinte na restrição do art. 20 do Decreto-Lei nº 3.689/1941 que impõe a obrigação da autoridade de assegurar, no inquérito policial pendente de conclusão, o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade com o desígnio de não comprometer o andamento das investigações.

Deste modo, em observância ao Princípio da Legalidade, através do qual a Administração Pública só poderá fazer o que a lei determinar ou permitir, sendo que os atos administrativos hão de observar sua adequação às exigências normativas para que tenham validade e produzam os seus efeitos típicos, em face das

restrições impostas por lei, entende essa autoridade que assiste razão à autoridade administrativa pelos argumentos acima expostos."

2º RECURSO Nº 202122979 em 25/02/2021:

"Solicito à autoridade responsável da Secretaria de Defesa Social a reconsideração da decisão denegatória de acesso à informação proferida em 1ª instância ou o envio deste pedido ao Comitê de Acesso à Informação para apreciação em 2ª instância como recurso, conforme arts. 20 e 21 do Decreto nº 38.787/2012. Versão em .pdf deste texto, com melhores recursos visuais para leitura, está disponível até o dia 25 de março de 2021 através do link: https://gofile.io/d/Llkzbb

(I) Dos erros da decisão da 1ª instância

A resposta da autoridade superior da Secretaria de Defesa Social apresenta ou parece apresentar interpretações equivocadas que prejudicam o atendimento da demanda. São os seguintes:

1. Repetição de fórmulas vagas sobre ?informação pessoal?, gerando ambiguidade na interpretação dos motivos da recusa à luz das possibilidades legais;

2. Possível confusão entre inquérito criminal e boletim de ocorrência e sobre a incidência do sigilo de inquérito policial previsto no Código Penal;

3. Discussão e decisão em abstrato sobre sigilo de inquérito;

4. Ignorância quanto à possibilidade de contornar a existência de alguns dados de caráter pessoal sensível presentes em documento não sigiloso para garantir acesso;

5. Desnecessidade de consentimento dos titulares das informações para acessá-las;

6. Tomar como desnecessária a avaliação direta dos documentos em comento e seu contexto para que seja tomada a decisão sobre seu caráter protegido, bastando a assunção da autoridade responsável;

7. Supor que a proteção ao teor dos documentos se estende às informações contextuais, ou metadados, dos mesmos e omissão.

Avaliemos cada um deles.

1. O primeiro parágrafo da resposta vaticina que: 'constatado a existência de boletins e inquéritos concluídos ou em fase de investigação também haverá dados das vítimas e imputados', razão pela qual o acesso deve ser negado.

Infelizmente, em razão do uso inadequado da terminologia, há mais de uma possibilidade de interpretação legal da justificativa. A primeira é a de que a existência de 'dados das vítimas e imputados', ou seja, dados meramente pessoais, constituem motivo para impossibilidade de fornecimento de acesso, o que, como já expus exaustivamente, não encontra respaldo legal. A segunda possibilidade, que deve ser a correta, é a de que as informações contidas seriam necessariamente de natureza sensível e, por isto, pode-se proceder à negativa de acesso sem avaliar nenhum dos documentos. Como veremos, esta alternativa também está errada.

2. Das informações solicitadas, apenas se requereu efetivo acesso aos 'boletins de ocorrência', não aos inquéritos. Vez que a questão do sigilo do inquérito policial figura com certa importância na resposta, cabe esclarecer que se trata de tipologias documentais distintas, embora relacionadas.

O boletim de ocorrência é documento lavrado por autoridade policial onde se registram fatos juridicamente relevantes trazidos pelo autor ou autora. Sua principal função é a denúncia de possível crime, com o fim de provocar a autoridade policial a intervir ou investigar. Neste último caso, o delegado ou autoridade policial competente, após avaliação, poderá instaurar de ofício o inquérito criminal.

O inquérito criminal é o procedimento investigatório aberto e presidido pela autoridade policial competente para apuração de possível crime, mediante denúncia específica (que pode ou não ter sido consubstanciada

em boletim de ocorrência) ou à discricionariedade da autoridade. Reduzidos a termo os resultados das diligências e decisões, tem-se os autos dos inquéritos, que podem ser eventualmente solicitados.

Nem todo boletim de ocorrência dá ensejo a inquérito e, muitas vezes, sequer narra notícia criminosa, pois é usado para fazer registrar com fé pública fatos os mais diversos, não necessariamente de caráter policial. Nos casos em que o boletim dá origem a inquérito, torna-se deste parte. Nos outros casos, quando a autoridade policial não baixar portaria com abertura de inquérito em razão do boletim, não se pode de modo algum falar sobre inquérito, nem sobre incidência de sigilo sobre inquérito sobre o boletim, sob pena de se confundir inquérito com mero boletim ou dizer existir ato administrativo inexistente.

3. A autoridade trouxe corretamente a existência do sigilo do inquérito policial previsto no art. 20 do Decreto-Lei nº 3.689/1941. Como já dito, cabe lembrar que é legalmente impossível aplicar este sigilo à figura do boletim de ocorrência que não deu seguimento ao inquérito policial.

No entanto, se limitou a afirmar que, 'existindo Inquérito Policial pendente de conclusão a divulgação dos dados ali contidos poderá comprometer o andamento das investigações'. Trata-se assim de possíveis inquéritos, onde o sigilo é possivelmente necessário. Não são abordados os casos concretos.

O sigilo do inquérito é subordinado e limitado por dois objetivos: o 'interesse da sociedade' e a necessidade de 'elucidação dos fatos'. Ele não é obrigatório, nem total: mesmo em procedimento em curso, pode ser dada divulgação de partes do inquérito, como o B.O., caso a autoridade policial responsável entenda cabível, ou seja: entenda que a divulgação não acarreta risco à sociedade ou à investigação.

A autoridade competente para avaliar os limites do sigilo é aquela que presida o inquérito ou que, em posição hierárquica superior àquela e em conhecimento dos fatos, assim o determine. Não há motivo que justifique que pessoa desautorizada para decidir sobre a aplicação desse sigilo na condução do inquérito possa fazê-lo quando se tratar de pedido de acesso à informação, pois configuraria usurpação de competência. O sigilo do inquérito policial é determinado em função das condições específicas do inquérito por autoridade competente, não podendo ser decidido em abstrato.

4. A autoridade entende que existem nos boletins de ocorrência, necessariamente, informações tipicamente enquadradas no art. 31 da Lei de Acesso à Informação, relacionado à informação pessoal protegida, o que inviabilizaria qualquer acesso. Disse: 'Com efeito, no entender desta autoridade subscritora, no Boletim de Ocorrência constam informações relativas à vida privada, honra, intimidade das pessoas envolvidas, tendo em vista que constam dados qualificativos, como nome, RG, CPF, endereço, dentre outros.'

A autora está correta ao dizer que dados como RG, CPF e endereço são informações pessoais sensíveis. O nome de pessoas só poderia ser informação pessoal sensível em determinados contextos; neste caso, o nome dos cidadãos a serem buscados são, obviamente, de meu conhecimento, de modo que não são informações a serem avaliadas em grau de sigilo, pois não são informações fornecidas por este órgão; já os nomes de terceiros citados no boletim de ocorrência podem ser considerados sensíveis unicamente se estiverem ligados a eles outras informações de caráter pessoal sensível.

O único ponto realmente problemático do trecho é que ignora a existência de solução prevista na LAI, já citada por mim no recurso apreciado:

'Caso existam informações pessoais sensíveis dentro de documentos preponderantemente não sensíveis, como números de telefone, endereços, números de documentos pessoais, etc., deve ser concedido acesso à informação não-sensível através da ocultação das informações sensíveis ou da criação de cópia ou extrato, conforme expressamente previsto no art. 7º, § 2º da LAI.'

Diz o trecho referido da lei: 'Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.'

Assim, a presença de informações como endereços, números identificadores pessoais, número de telefone, endereço e sítio eletrônico, outras informações pessoais sensíveis (até, em algumas circunstâncias, os nomes

de terceiros envolvidos) e mesmo informações sob sigilo de outra natureza (fiscal, bancário, médico, científico e industrial, etc.) não acarreta em transformação incontinente de todo o documento em sigiloso, pois podem ser contornáveis através dos instrumentos citados (ocultação, cópia ou certidão), dando-se acesso à parte não protegida do documento. Nestes casos, o gestor não tem opção: é obrigado a dar acesso ao resto do documento, trata-se de mandamento legal.

A autora prossegue: 'Além disso, os históricos dos Boletins de Ocorrência, por vezes, retratam situações relativas à vida privada das pessoas e, por este motivo, não devem ser fornecidos por classificação legal prevista na Lei de Acesso a Informação.'

Trata-se de avaliação em abstrato, não se atendo ao teor de documentos reais. De todo modo, quando o boletim de ocorrência versar sobre tema ou acontecimentos que exijam proteção (crimes sexuais, por exemplo, ou 'vida privada', como dito), então não se pode oferecer acesso; caso contrário, não há motivo para a negativa.

5. Sobre a necessidade de consentimento para acesso a informações pessoais por terceiros (conforme art. 17, Inc. II da Lei nº 14.804/2012), em momento algum solicitei que me fossem oferecidas informações pessoais sensíveis nem pretendi fazer jus a elas, não havendo razão, portanto, para necessitar de consentimento dos titulares das informações. Solicitei apenas as informações pessoais que não são consideradas sensíveis - caso no qual, por lei, não há necessidade de consentimento.

6. Boa parte da justificativa do órgão recorrido baseia-se em avaliações completamente abstratas, discutindo a forma média hipotética que os documentos citados podem tomar na imaginação dos gestores. Passa-se fácil da suposição à sentença: os boletins 'por vezes retratam situações relativas à vida privada', por isso, 'não devem ser fornecidos'. Se houver inquérito policial inconcluso, 'a divulgação dos dados ali contidos poderá comprometer o andamento das investigações, enquadrando-se, por conseguinte na restrição do art. 20 do Decreto-Lei nº 3.689/1941'.

Vários possíveis sigilos ou motivos de sigilo, empilhados uns sobre os outros, não fazem um sigilo concreto. Basta um sigilo concreto para justificar a negativa de acesso à informação e é necessário pelo menos um sigilo concreto para justificar a negativa de acesso à informação. As suposições não entram na conta.

Não basta crer que 'políticos por vezes roubam' para determinar que, 'por isso, não devem ser deixados em liberdade'. Do mesmo modo que a presunção da inocência exige a constatação efetiva de delito, não sendo suficientes hipóteses sobre o comportamento individual a partir do grupo, a exceção à regra geral da publicidade informacional não vai ser constatada baseando-se no que muitos, mas não todos, os boletins contêm: é preciso falar especificamente sobre os documentos efetivamente requisitados.

Entendo que a autoridade acreditou que apenas a primeira justificativa seria suficiente para afastar a possibilidade de acesso a qualquer documento da classe, não sendo assim necessário analisar de fato nenhum documento solicitado; os outros sigilos seriam apenas acessórios. No entanto, como foi demonstrado, a justificativa de não poder dar acesso a um documento por ter ele CPF, endereço e outros dados pessoais sensíveis removíveis é contrária à disposição expressa do texto legal.

7. Mesmo que a autoridade acredite que determinados documentos são protegidos ou sigilosos, isto não os torna secretos ou invisíveis. O sigilo porta sobre o teor dos mesmos, não sobre sua própria existência, não havendo motivo para denegar mesmo a solicitação de número identificador dos documentos que fiz e que não foi respondida.

Quando documentos recebem classificação de sigilo, o número identificador da decisão de sigilo é conhecido, muito embora a decisão também tenha classificação de sigilo. Pela Lei de Acesso à Informação, os órgãos públicos são obrigados a divulgar publicamente um rol de documentos classificados:

'Art. 30. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará, anualmente, em sítio à disposição na internet e destinado à veiculação de dados e informações administrativas, nos termos de regulamento:

I - rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 (doze) meses;

II - rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura;

III - relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.

§ 1º Os órgãos e entidades deverão manter exemplar da publicação prevista no caput para consulta pública em suas sedes.

§ 2º Os órgãos e entidades manterão extrato com a lista de informações classificadas, acompanhadas da data, do grau de sigilo e dos fundamentos da classificação.'

É pertinente também consultar o 'Guia para publicação do rol de informações classificadas e desclassificadas e de relatórios estatísticos', elaborado pela Controladoria-Geral da União - versão 3, 2017, sobre como as informações relativas a documentos classificados deve ser apresentada (p. 6):

'O rol de informações classificadas deverá relacionar todas as informações com classificação formalizada por TCI ? Termo de Classificação da Informação, por parte do órgão ou entidade, como prevê o art. 28, Lei nº 12.527/2011 e o art. 31, Decreto nº 7.724/2012. Assim, qualquer informação com classificação válida existente no órgão ou entidade, necessariamente, deverá estar listada nesse rol.

O conteúdo dessa área deverá apresentar as seguintes informações:

- Código de Indexação de Documento que contém Informação Classificada - CIDIC;

- Categoria na qual se enquadra a informação;

- Indicação do dispositivo legal que fundamenta a classificação;

- Data da produção da informação;

- Data da classificação; e

- Prazo da classificação.

Recomenda-se, ainda, que o órgão ou entidade divulgue o assunto de que se trata o documento classificado, com o intuito de aumentar a transparência em relação ao seu conteúdo, bem como permitir o controle social. Ressalte-se que a inclusão do assunto na lista de documentos classificados auxilia na identificação de referência futura, conforme previsto no art. 30, II, Lei nº 12.2527/2011. Para tanto o órgão deve informar de forma mais ampla possível o teor do documento, sem, no entanto, revelar de que se tratam as informações restritas.'

Me parece completamente desarrazoado que a Secretaria de Defesa Social se negue a divulgar qualquer informação contextual sobre os documentos protegidos quando mesmo para aqueles com classificação ultrassecreta, com 25 anos de sigilo, algumas informações mínimas são obrigatoriamente produzidas ao público - em transparência ativa, nada menos.

Cabe aqui trazer um precedente da Controladoria-Geral da União, responsável pela avaliação dos recursos em 3ª instância no Executivo Federal. Diante de recurso solicitando informações contextuais para inquéritos policiais que fora negado pelo Departamento de Polícia Federal, o auditor federal responsável pelo caso 08850.001262/2016-68 (e outros conexos, decididos conjuntamente) realizou detalhado diálogo com o Ministério da Justiça, transcrito no processo administrativo, através do qual a Polícia Federal veio a concordar que, de fato, o número dos inquéritos policiais não era abrangido pelo sigilo do inquérito policial previsto no art. 20 do Código do Processo Penal, retratando entendimento anterior e oferecendo as informações ao usuário.

A CGU e a Polícia Federal também chegaram a entendimento comum em relação à solicitação, feita pelo mesmo usuário, para ter acesso aos livros tombo das unidades policiais mencionadas. Estes livros contêm os seguintes campos descritivos de cada inquérito: '1) número do inquérito; 2) data da instauração; 3) nome do delegado; 4) nome do escrivão; 5) incidência penal; e 6) resumo do fato?. A PF afirmou que apenas o sexto

campo, resumo do fato, estaria coberto pelo sigilo do inquérito (seria necessária a opinião do presidente do inquérito para saber se haveria sigilo de fato sobre esse campo para cada inquérito, antes de fornecer ao usuário), concordando em fornecer para acesso um extrato de seu sistema interno SISCART contendo as informações dos outros cinco campos.

Assim, entendo inadequado o não fornecimento de informações contextuais dos documentos com base no sigilo do inquérito policial.

Quanto à possibilidade de se afirmar que a mera indicação da existência de boletins de ocorrência e/ou inquéritos envolvendo determinada pessoa possa incorrer em efeito indesejado sobre a imagem ou vida privada dos indivíduos concernidos, lembro que este fato não é, per se, informação a ser escondida, pois a associação com documento de teor desconhecido não configuraria qualquer dano, mesmo que se possam fazer frágeis conjecturas.

Assim, a autoridade responsável falhou em justificar a negativa de acesso a esse trecho do meu pedido:

'Solicito que constem as seguintes informações, se possível, na certidão ou extrato [quando não for possível oferecer documento tarjado]: 1. código identificador do documento; 2. delegacia ou outra unidade policial em que foi registrado; 3. nome dos autores; 4. nome dos suspeitos; 5. crime ou infração indicado; 6. resumo dos fatos relatados. Solicito também que me seja informado, para cada boletim de ocorrência identificado, se foi aberto inquérito para apurar as alegações e, em caso positivo, qual o código identificador do inquérito e a unidade de investigação responsável.'

Se o órgão se recusa a dar qualquer uma dessas informações, a justificativa deve abranger cada uma das negativas. Do contrário, incorre-se em negativa sem justificativa informada, o que é expressamente vedado pela lei.

(II) Limites das informações pessoais sensíveis versus públicas

A maior parte das incorreções que identifiquei e combati acima se referem a equívocos na interpretação e aplicação da lei e de seus procedimentos, não à questão mais importante do mérito definidor do que são informações pessoais protegidas segundo o art. 31 da LAI. Voltemo-nos a este assunto para ajudar a autoridade a conhecer os limites entre informação pessoal pública e informação pessoal sensível, como é tratada e interpretada nas melhores decisões administrativas e judiciais e como isto pode ser aplicado no caso em comento.

Como já dito no recurso à 1ª instância, a definição genérica de informação pessoal sensível é dada pela fórmula presente no art. 31 da LAI: informação relativa à intimidade, vida privada, honra e/ou imagem da pessoa natural identificada ou identificável. Esta definição é baseada em princípios e não traz mais informações sobre suas aplicações concretas. Além do mais, cabe esclarecer que não se trata de princípio absoluto, pois pode ser mitigado em favor de outros direitos ou deveres, como: a proteção da sociedade e do Estado; a tutela de direitos fundamentais; a liberdade de imprensa; e o princípio da publicidade da administração pública, entre outros.

O rol específico de informações que se enquadram nestes campos é dado pelo inciso II do art. 5º da Lei Geral de Proteção de Dados, quando define 'dado pessoal sensível': 'dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural'. Nada se diz sobre imputação de crime ou investigação criminal.

É entendimento pacífico da Controladoria-Geral da União que números identificadores pessoais como CPF, RG e afins não devem ser fornecidos (embora, em determinadas circunstâncias, possam ser fornecidos parcialmente apenas para fins de verificação); tampouco informações de localização (endereço, endereço eletrônico, números de telefone privados). Mas também é entendimento das cortes superiores que os entes públicos devem publicizar nominalmente todas as transferências de valores a pessoas privadas - mesmo que, no caso de beneficiários de programas sociais, isto implique em divulgar implicitamente sua faixa de renda familiar ou, no caso de servidores, dizer exatamente quanto aufiram.

É importante que a autoridade tenha em mente a distinção entre documentos preponderantemente sigilosos ou protegidos, onde todo o teor deve ser resguardado, e documentos com mera incidência de informações protegidas que podem ser removidas sem invalidação da demanda. É a diferença, por exemplo, entre o prontuário médico de um indivíduo, totalmente sigiloso, e a folha de ponto de um servidor público - que, no entendimento da CGU, é informação de caráter público, mas pode eventualmente conter dados como CPF e número de matrícula que não devem ser divulgadas.

Restou óbvio, pela resposta recebida, que a autoridade recorrida não fez a distinção, mas ela é essencial, pois implica em formas completamente diferentes de lidar com o acesso. No caso de documentos protegidos, como o prontuário médico, o acesso é negado; no caso de documentos que contenham informações protegidas e informações não protegidas, como a folha de ponto, a regra legal é de que se dê acesso à parte não protegida. É ilegal negar acesso à parte não sigilosa de documento sem adequada justificativa.

Ao fazer a avaliação do que é e não é informação pessoal sensível, a autoridade responsável deve levar em conta:

(i) a existência de enquadramento legal evidente (art. 31 da Lei de Acesso à Informação; art. 5º, inc. II da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais);

(ii) a existência de normativa ou entendimento normativo;

(iii) a existência de entendimento e precedentes administrativos e judiciais;

(iv) as opiniões de especialistas (como a Carta de Herédia);

(v) a incidência de direitos concorrentes e como melhor aquilatá-los.

Repiso inclusive caso já levantado no recurso à 1ª instância, com mais informações. Empresa jornalística solicitou acesso a dados pessoais de vítimas de homicídio em boletins de ocorrência na capital São Paulo; negada pela Secretaria de Segurança do governo estadual, a pretensão foi abrigada pela Ouvidoria daquele poder ainda dentro do processo administrativo no mérito das informações pessoais, que afirmou:

‘4. A aludida lei define informações pessoais como aquelas relacionadas à pessoa natural ou identificável (art.4º, inciso IV), afastando-se a publicidade apenas quando existentes informações pessoais ‘relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem? (artigo 31, par.1º), não sendo a mera referência à pessoa natural suficiente para justificar o tratamento restritivo, a excepcionara regra geral de transparência.

5. Nesse quadro normativo, o caso concreto não parece tratar de informações capazes de atingir a esfera de intimidade legalmente protegida. O pedido sob análise tem por objeto a relação de nomes e números de documento de identidade das vítimas de assassinatos em períodos especificados na solicitação, identificação incapaz de violar a honra, a imagem ou a vida privada, tanto que o tratamento frequentemente dispensado a tais casos é o da ampla publicidade, permitindo-se o acompanhamento das etapas de investigação e julgamento dos responsáveis.’

No entanto, a demanda foi rechaçada por questões meramente operacionais. A questão foi judicializada e os impetrantes obtiveram liminar e sentença afirmativa em primeira instância (TJSP 1015940-67.2016.8.26.0053 e 1015948-44.2016.8.26.0053):

‘JULGO PROCEDENTE e CONCEDO A SEGURANÇA, no sentido de determinar à parte impetrada que forneça os meios necessários para que haja acesso ao nome das vítimas, número de seus documentos de identidade e número dos boletins lavrados para as ocorrências ou que forneça acesso à íntegra dos boletins de ocorrência requeridos. [...] acesso à lista dos registros de entrada de corpos nas unidades do IML no Município de São Paulo referente aos períodos de 01/01/2006 a 31/12/2006 e de 01/11/2014 a 31/10/2015, com informação do nome da vítima, do número do boletim de ocorrência, do distrito policial solicitante dos exames, da natureza da ocorrência, da data de entrada do corpo e do número de controle do exame necroscópico.’

Agravada, a decisão foi revertida pela 2ª instância judicial, que, em acórdão unânime, reformou o entendimento no mérito das informações pessoais sensíveis. No entanto, levada à corte superior, a matéria foi avaliada pelo douto ministro Og Fernandes, relator, que reabilitou integralmente a sentença da primeira instância, em voto seguido por toda a turma (Recurso especial nº 1852629 - SP (2019/0227657-9)):

'2. Inexiste controvérsia quanto ao caráter público dos dados requeridos, bem como a sua existência em documentos de posse da administração. Assim o afirmaram tanto o Judiciário, inclusive o acórdão recorrido, e o órgão administrativo recursal responsável pelos pedidos alusivos à Lei de Acesso à Informação no Estado. Entretanto, embora reconhecido pela instância administrativa superior sua natureza pública, a autoridade impetrada não forneceu os dados requeridos.

3. Fundamento essencial do acórdão recorrido para denegar a ordem: 'Embora reconhecido [...] a publicidade dos elementos [...], mesmo não constituindo ofensa a direitos individuais, não pode ser divulgada na mídia de grande circulação [...] As informações requeridas são essencialmente públicas, mas sua divulgação exige cautela e não são indispensáveis [...]'.

4. Descabe à administração ou ao Judiciário apreciar as razões ou usos que se pretende dar à informação de natureza pública. A informação, por ser pública, deve estar disponível ao público, independentemente de justificações ou considerações quanto aos interesses a que se destina o uso. [...]

7. A segurança individual não é hipótese legal de exceção de acesso a dados públicos. Eventuais danos, caso efetivados, se resolvem pela responsabilização civil, administrativa e penal.'

No presente caso, a decisão do TJSP concluiu que os dados solicitados relativos a homicídios e boletins de ocorrência eram públicos, não pessoais, mas temores outros afastaram a pretensão. O acórdão emanado do STJ reafirma que, reconhecida a publicidade destes documentos, desconhecem-se todas as outras razões apresentadas para a negativa de acesso. O caso foi levado à alçada do Supremo Tribunal Federal este ano. Até o momento, a Ouvidoria do Governo de São Paulo, o juiz de primeiro grau e a turma do STJ entenderam que a natureza dos dados solicitados era pública, divergindo apenas a turma da segunda instância.

Caso administrativo no âmbito do Executivo Federal: no pedido de informação 23480.024184/2013-76, onde um cidadão solicitou ao Instituto Federal do Rio de Janeiro acesso a determinadas atas de reunião e tendo o órgão informado que estas foram furtadas, a Controladoria-Geral da União opinou que o instituto deveria entregar ao demandante a íntegra da cópia do boletim de ocorrência que registrou dando conta do extravio documental.

O estado do Mato Grosso do Sul conta com um sistema informatizado para integrar o registro de ocorrências das diversas áreas de segurança pública. Chamado Sistema Integrado de Gestão Operacional, o SIGO concentra todos os registros de ocorrências gerados pelos órgãos do estado, que serve também para troca de informações não só internamente ao poder executivo estadual, mas também com órgãos públicos externos e pessoas privadas, incluindo a Defensoria Pública, o Ministério Público, jornalistas e advogados - estes últimos a partir de acordo firmado em 2019. Agentes privados com acesso ao sistema podem ver apenas informações contextuais sobre cada registro (incluindo as partes), ficando outras informações reservadas, podendo ser concedido acesso sob demanda.

O que cabe ao órgão é dirimir quão 'íntimo' é o conteúdo de cada boletim de ocorrência, individualmente. É óbvio que um registro de violência familiar deve ter seu teor protegido; mas o que o histórico de um boletim de ocorrência onde o autor identificado registra um roubo comum tem a ver com sua imagem? No que o registro de furto ou desaparecimento de um celular afeta sua intimidade? O que há de privado no mero registro de ocorrência de trânsito ou colisão, ocorrido em via pública?

Mesmo a imputação à pessoa identificada de crime, ilícito ou conduta que lhe afete a honra objetiva não deixa de ser pública unicamente por afetar cidadão em particular, pois muitas vezes é resultante de trocas e interações sociais mantidas na esfera pública, concernente à vida pública dos cidadãos, não sua vida privada. Indivíduos presos ou participantes de inquéritos de interesse midiático têm muitas vezes sua imagem exposta pela própria polícia, que publiciza os crimes e condutas imputadas constantes do boletim de

ocorrência e do inquérito, na medida em que entendem que o interesse público da ocorrência se sobrepõe à proteção da imagem, honra, vida privada e intimidade dos envolvidos. Via de regra, o crime é questão pública.

O STJ já decidiu que, em regra, o nome das partes rés em processo criminal não devem ser postos em sigilo. E mesmo quando há sigilo processual, o número do processo e sua existência não são sigilosos.

Vejamos um caso na seara administrativa do Ministério Público, porém envolvendo a apuração de conduta supostamente ilícita ou improba. No Ministério Público do Paraná, uma notícia de fato foi protocolada e, após diligências, não se encontrando nada que ensejasse propositura de ação, o expediente extrajudicial foi arquivado. Um particular solicitou, pela Lei de Acesso à Informação, acesso aos autos do expediente, mas, por não ser envolvido no processo, teve seu pedido desprovido.

Irresignado, o demandante peticionou a reforma da decisão ao Conselho Nacional do Ministério Público. A relatoria do pedido de providências n° 1.01112/2017-89 coube ao digno conselheiro Erick Venâncio Lima do Nascimento, que assim dispôs em sua decisão (grifo no original):

'Observa-se, das informações constantes dos autos, que, em relação à Notícia de Fato nº 0125.17.000361-1, da qual se pretende cópia integral, não foi decretado o sigilo total ou parcial do feito e não há informações que demonstrem existirem dados que não tenham caráter eminentemente público.

De fato, a investigação por parte do MP/PR se iniciou por força de representação do ora requerente, relatando que ' (') Everton Santana Alves, na qualidade de assessor parlamentar, estaria exercendo irregularmente funções de advogado, em escritório particular'. Trata-se, portanto, de representação contra servidor público e relativo ao exercício de suas funções públicas.

O relator copia trechos de materiais da Corregedoria sobre o caso, onde a pessoa mencionada descreve detalhes de sua atividade profissional pública e privada. O relator também critica a pretensão do MPPR de negar o acesso em razão do requerente ter reputação de fazer mal uso das informações, afirmando que não cabe ao órgão realizar presunção de má fé e que a existência de procedimentos criminais e cíveis em desfavor do requerente não são justificativa para sigilo, uma vez que não existe tal previsão em lei. Em caso de abuso, será responsabilizado após o fato.'

Em resumo, acredito que existem limites à tutela da imagem e honra de terceiros e existe direito de acesso à informação pública, o que inclui os registros de ocorrências policiais, nos termos da lei. Cabe à Secretaria de Defesa Social exercer com comedimento o equilíbrio entre ambos e, a meu ver, não cabe ao órgão blindar indivíduos do conhecimento, por terceiros, de informações desabonadoras informadas em seu desfavor e constantes de documentos públicos, por serem afetas à segurança pública. O órgão deve saber proteger as áreas necessárias de informações pessoais sensíveis sem sufocar o direito de acesso à documentação estatal nem encarnar o papel de fiscal regulador da imagem pessoal de indivíduo na esfera pública, 'censor do bem'.

Existe mandato estatal para a proteção necessária da honra, não para a defesa e manutenção da imagem dos cidadãos como imaculadas em detrimento ao direito à informação e apesar de suas atitudes enquanto indivíduos e das responsabilidades civis dos que pedem a criação de boletins de ocorrência. A Lei de Acesso à Informação não autorizou poder público algum a agir como babá da reputação de seus administrados.

(III) Procedimento para avaliação da demanda

Gostaria de descrever o procedimento que julgo correto para o caso e que deveria ser adotado pela Secretaria de Defesa Social. Consiste em identificar todos os documentos implicados e, sucessivamente, analisar a incidência do sigilo policial, depois do sigilo por informações pessoais sensíveis e, por fim, realizar a ocultação de informações pessoais sensíveis desnecessárias.

1. Primeiramente, procede-se ao levantamento da documentação indicada. Deve-se separar os documentos entre os boletins de ocorrência avulsos e aqueles apensados a inquéritos.

2. Para o segundo grupo, deve-se averiguar se se trata de procedimento concluído ou não e indagar à autoridade presidente do inquérito ou outra autoridade com competência para determinar o sigilo sobre as

investigações, nos moldes do art. 20 do Decreto-Lei nº 3.689/1941, se o boletim de ocorrência foi posto sob sigilo. Nos casos afirmativos, estes não são avaliados.

3. Identificados todos os B.O.s sem sigilo de inquérito policial, deve-se proceder à avaliação de mérito sobre o conteúdo existente e seu enquadramento enquanto documento relativo a fatos de caráter pessoal sensível, levando em conta principalmente a definição de dado pessoal sensível da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais: 'dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural'.

Saliento que a imputação de crime ou outra acusação não consta naquele rol e, inclusive, processos judiciais contendo este tipo de informação são via de regra públicos, não sendo isto suficiente para aplicar-se o art. 31 da LAI.

Os que a autoridade enquadrar como determinantemente referentes à informações pessoais sensíveis são postos sob a proteção adequada e é denegado o acesso ao teor.

4. Retirados os boletins sob sigilo policial e por se tratar de documento majoritariamente relativo a questão pessoal sensível das pessoas indicadas, chegamos finalmente ao grupo de documentos cujo teor pode ser revelado.

No entanto, é certo que, dentro destes documentos, haverá dados pessoais sensíveis de caráter incidente, como RG, CPF, endereço, que não são essenciais para a compreensão geral do documento. Estas informações devem portanto ser ocultadas, conforme o art. 7º, § 2º da LAI, ou, quando excessivo o número de alterações, ser criada cópia ou extrato.

5. Uma vez identificados os documentos sem sigilos sobre seu teor, ocultadas as informações sensíveis incidentais e dado acesso ao teor do documento - diretamente ou através de certidão ou cópia -, restam as informações contextuais dos documentos aos quais se denegou acesso nos passos 2 e 3 indicados.

Para estes últimos, ainda podem ser fornecidas informações contextuais. Para todos estes, deve ser informada a numeração documental, a unidade policial responsável, data de criação do documento, a existência de inquérito relativo, numeração identificadora do inquérito, unidade policial e data de instauração. Também podem ser fornecidas, a depender do contexto e sob avaliação do órgão, as informações sobre autoria, nomes dos imputados, condutas delituosas informadas, resumo dos fatos e se as pessoas identificadas figuram como autoras, imputadas ou meramente citadas."

RESPOSTA AUTORIDADE HIERARQUICAMENTE SUPERIOR em 01/03/2021:

"Encaminho a manifestação desta autoridade subscritora acerca do Recurso em 2ª Instância ao Pedido de Acesso a Informação protocolado sob o nº 202184:

Mantenho a decisão recorrida, solicito que o Recurso em 2ª Instância seja encaminhado ao Comitê de Acesso a Informação - CAI para deliberação."

ANÁLISE DE ADMISSIBILIDADE:

O recurso interposto perante o Comitê de Acesso à Informação – CAI – é tempestivo e preenche os requisitos previstos no art. 21 do Decreto nº 38.787/2012. O interessado é legitimado para recorrer, nos termos do inciso III do art. 63 da Lei n° 11.781/2000. Assim, considerando o atendimento dos critérios de admissibilidade, o Comitê decide pelo conhecimento do recurso.

ANÁLISE DE MÉRITO:

O Requerente, através do PAI 202184, solicitou à Secretaria de Defesa Social (SDS) a cópia dos boletins de ocorrência referentes a 2 (duas) pessoas naturais específicas, na hipótese destas figurem como **autores, suspeitos ou mencionados de qualquer forma** nos respectivos boletins de ocorrência constante nos arquivos da SDS. Ainda, solicitou que constem as seguintes informações, se possível, na certidão ou extrato a ser disponibilizada: 1. código identificador do documento; 2. delegacia ou outra unidade policial em que foi registrado; 3. nome dos autores; 4. nome dos suspeitos; 5. crime ou infração indicado; 6. resumo dos fatos relatados. Por fim, requereu também que fosse informado, para cada boletim de ocorrência identificado, se foi aberto inquérito para apurar as alegações e, em caso positivo, qual o código identificador do inquérito e a unidade de investigação responsável.

Como exposto acima, a SDS negou o acesso à informação, justificando, em síntese, que as informações constantes nos Boletins de Ocorrência da Polícia Civil são de caráter pessoal e sigiloso, portanto protegidas à luz da Lei n° 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Irresignado com a resposta, o requerente interpôs o recurso em 1ª instância. Como também evidenciado anteriormente, o requerente realizou extensa justificativa para reformar a decisão inicial, haja vista não concordar com a argumentação emitida pela SDS. Não obstante os argumentos apresentados pelo requerente, a Autoridade Hierarquicamente Superior da SDS, por meio de decisão embasada, manteve a negativa ao pedido de acesso à informação.

Por fim, insatisfeito com a manutenção da negativa pela Autoridade Hierarquicamente Superior, o requerente interpôs Recurso de 2ª Instância contra a decisão ao Comitê de Acesso à Informação, acostando, na oportunidade, os argumentos que julgou relevantes, os quais constam na íntegra no presente documento (seções anteriores).

Preliminarmente, deve-se destacar a relevância da temática e a riqueza dos argumentos do requerente e da SDS na defesa das teses levantadas. É certo que a observação e a interpretação da norma sob olhares diversos, às vezes antagônicos, concorre para o enriquecimento da matéria e o refino reflexivo quanto ao tema. Sabido também que a Lei de Acesso à Informação veio consagrar o preceito republicano da publicidade como regra e do sigilo como exceção.

Todavia, não obstante os singulares argumentos trazidos pelo requerente, o entendimento deste Comitê encontra-se perfilado às mesmas conclusões esboçadas pela SDS, sobretudo nos termos da manifestação da Autoridade Hierarquicamente Superior, no que concerne à natureza das informações constantes nos Boletins de Ocorrência.

Pontua-se que as informações constantes nos Boletins de Ocorrência, os quais podem ensejar a abertura de inquéritos policiais, devem ser avaliadas com a máxima prudência, com vistas a mitigar a possibilidade de danos aos indivíduos envolvidos, sobretudo no que diz respeito à intimidade e à privacidade das pessoas.

Ainda, tem-se que o presente PAI se refere a informações pessoais de indivíduos distintos do requerente. Nesse sentido, cabe ainda trazer à luz desse Recurso o artigo 60, parágrafo único, inciso I, do Decreto Federal nº 7.724/2012, que determina que o pedido de acesso a informações pessoais por terceiros, deverá estar acompanhado de comprovação do consentimento expresso da pessoa a que se referirem, por meio de procuração.

Em complemento, recorda-se que o artigo 5º da Lei Geral de Proteção de Dados nº 13.709/2018, assevera que dado pessoal é a informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável. O termo "identificável" significa que sempre que uma informação permite identificar um titular/pessoa, ainda que seja agregada a outra informação, essa informação será considerada um dado pessoal.

Ainda, o artigo 17 da Lei Estadual nº 14.804/2012, dispõe:

> "Art. 17º. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

§ 1º As informações pessoais de que trata este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem: I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem."

No presente, tem-se, pela natureza das informações solicitadas, que sua a divulgação possui elevado risco à violação à intimidade, à vida privada, à honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais. Assim, diante das legislações acima demonstradas, há que se divergir do entendimento do Requerente, pois resta claro aos olhos dos legisladores de proteção de dados e de acesso à informação, que os dados solicitados são inerentes a intimidade e a vida privada das pessoas elencadas no PAI, e devem ter seu sigilo respeitado, não estando, portanto, livres à disponibilização a terceiros.

Com isso, este Comitê entende que o presente pedido de acesso à informação realizado pelo cidadão é desarrazoado quanto à solicitação de informações pessoais, pois violam a garantia fundamental de defesa e proteção dos direitos elementares de qualquer cidadão, nesse sentido, por parte de outro indivíduo.

CONCLUSÃO:

Com base no exposto, este Comitê decide pelo conhecimento e **não provimento do Recurso**.

Por fim, deve-se dar ciência desta decisão ao recorrente, à Autoridade Administrativa e à Autoridade Hierarquicamente Superior.

Recife, 11 de março de 2021

Adriana Rodrigues Antunes
Secretaria da Fazenda

Ana Valéria
Secretaria da Casa Civil

Breno Galindo
Secretaria de Planejamento e Gestão

Hugo Santiago
Secretaria da Controladoria-Geral do Estado

Luana Bernaola
Secretaria da Controladoria-Geral do Estado

Maria do Socorro Brito
Procuradoria Geral do Estado

Natasha Amorim
Secretaria de Administração

Documento assinado eletronicamente por **Hugo Leonardo Ferraz Santiago**, em 11/03/2021, às 16:31, conforme horário oficial de Recife, com fundamento no art. 10º, do Decreto nº 45.157, de 23 de outubro de 2017.

Documento assinado eletronicamente por **Luana Silva Bernaola**, em 11/03/2021, às 16:46, conforme horário oficial de Recife, com fundamento no art. 10º, do Decreto nº 45.157, de 23 de outubro de 2017.

Documento assinado eletronicamente por **Ana Valeria Santos Do Amaral**, em 11/03/2021, às 16:58, conforme horário oficial de Recife, com fundamento no art. 10º, do Decreto nº 45.157, de 23 de outubro

de 2017.

Documento assinado eletronicamente por **MARIA DO SOCORRO CARVALHO BRITO**, em 11/03/2021, às 17:31, conforme horário oficial de Recife, com fundamento no art. 10º, do Decreto nº 45.157, de 23 de outubro de 2017.

Documento assinado eletronicamente por **Adriana Rodrigues Antunes**, em 11/03/2021, às 17:42, conforme horário oficial de Recife, com fundamento no art. 10º, do Decreto nº 45.157, de 23 de outubro de 2017.

Documento assinado eletronicamente por **NATASHA AMORIM TORRES DINIZ CAVALCANTI**, em 11/03/2021, às 17:58, conforme horário oficial de Recife, com fundamento no art. 10º, do Decreto nº 45.157, de 23 de outubro de 2017.

Documento assinado eletronicamente por **Breno Galindo Cavalcanti**, em 12/03/2021, às 08:40, conforme horário oficial de Recife, com fundamento no art. 10º, do Decreto nº 45.157, de 23 de outubro de 2017.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.pe.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **12217314** e o código CRC **3DF3977D**.

SECRETARIA DA CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO

Rua Santo Elias, 535, - Bairro Espinheiro, Recife/PE - CEP 52020-095, Telefone: 3183-0800