

1. INTRODUÇÃO

Este artigo discute os limites da argumentação jurídica para reconhecer um sigilo eterno para as atividades brasileiras de inteligência a partir de um modelo de racionalidade legislativa de Manuel Atienza (2004;1997).

O ordenamento brasileiro se pauta na transparência pública (TABORDA, 2002, p. 254; KALKMANN, 2019; BRASIL, 2019), nos termos do art. 37, 216 e 5º, incisos X, XXXIII, e XXXIV, e LXXII da Constituição de 1988 (BRASIL). A edição da Lei de Acesso à Informação (LAI) reforçou essa escolha, ao estabelecer procedimentos objetivos e ágeis com a finalidade de garantir a transparência da Administração Pública brasileira (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018; AGUIAR, 2018). Definiu, ainda, restrições e limites ao sigilo (ROSA, 2017).

O cerne deste artigo está no conflito entre a parte final do art. 9º-A da Lei nº 9.883, de 1999 (Lei da Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, BRASIL), e o art. 23 da Lei nº 12.527, de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI, BRASIL). Apesar de saber que esta antinomia poderia ser resolvida por meio das regras da Lei de Introdução ao Código Civil (BRASIL, 1942), ante a coerência, unidade e completude do ordenamento (CARDOSO, 2012), este estudo pretende dar um passo a mais e estudar a racionalidade legislativa do processo legislativo (ATIENZA, 2004, 2007) que deu ensejo à Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011).

Essa pesquisa se pauta, portanto, nos debates do Projeto de Lei nº 41, de 2010 (BRASIL) (nº 219/03 na Câmara dos Deputados, BRASIL), que democraticamente deram ensejo à LAI. Para tal empreitada, o trabalho escolheu como marco teórico a Teoria da Argumentação Legislativa de Manuel Atienza (1997; 2004) e seus 5 níveis de racionalidade.

Isso porque a interpretação da LAI e da Lei da ABIN não deve se limitar ao contexto judicial, envolvendo também o Legislativo e o Executivo (ROSSI, PAMPLONA, 2017). Com isso, espera-se demonstrar a relevância jurídica do debate deste artigo. Há, ainda, evidente interesse político e jurídico no estudo. O embate de forças entre transparência e sigilo permanece atual. Prova disso são as notícias do sigilo eterno para planilha de casos de corrupção contra governadores e prefeitos ligados à pandemia (MILITÃO, 2021) ou o sigilo de 100 anos ao processo que absolveu Pazuello

(SASSINE, 2021). Há muitos outros exemplos¹. Não bastasse isso, o debate está em andamento no Processo Administrativo nº 00077.000053/2013-60 (BRASIL, 2013), dentro do Poder Executivo. Resta, então, atestado o interesse jurídico, social e político da reflexão acadêmica.

Diante deste contexto, a pergunta que desafia este artigo é a seguinte: é possível reconhecer a existência de um sigilo eterno para as atividades de inteligência a partir da análise dos níveis de racionalidade de Manuel Atienza quanto ao processo Legislativo que deu ensejo à Lei de Acesso à Informação?

Para respondê-la, o trabalho está dividido em duas partes. Na primeira parte, apresentará a problemática firmada hoje entre a LAI e a Lei da ABIN dentro do Poder Executivo (BRASIL, 2013). Na segunda parte, será trazida para a discussão a Teoria da argumentação jurídica e a relevância do estudo legislativo como instrumento hábil a aprimorar o Direito. Na última parte, serão analisados os argumentos do processo legislativo dos Projeto de Lei nº 41, de 2010, no Senado, e nº 219/03, na Câmara dos Deputados, nos cinco níveis de racionalidade (ATIENZA, 2004). A linha de raciocínio usada foi a dedutiva, de cunho qualitativo. A corrente teórica-metodológica desta pesquisa foi a jurídico-sociológica, pois se almeja trazer os debates legislativos para a seara jurídica. O estudo se pauta em pesquisa do tipo aplicada, como são todas as pesquisas jurídicas, e se vale dos procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial.

O objetivo deste trabalho foi descrever o debate jurídico sobre os limites do sigilo para atividades de inteligência, que ocorre dentro do Poder Executivo, para com isso contribuir com uma mudança da interpretação, valendo-se de argumentos que possam fortalecer a democracia (ROSSET, 2008).

O trabalho concluiu que o sigilo eterno para a ABIN não seria alcançável por meio de interpretação, ante os limites da argumentação jurídica. Ressalta-se, contudo, esse trabalho seria apenas um dos possíveis enfoques sobre o tema sigilo. Almeja-se agregar o debate do contexto legislativo e democrático (ROSSET, 2008) para os desafios da interpretação jurídica. Busca-se, com este artigo, endossar a relevância entre a aplicação das leis, no Poder Executivo, e o seu necessário aprimoramento, no Poder Legislativo,

¹ Nesse sentido, algumas notícias: “EXCLUSIVO: Bolsonaro monta grupo na Abin para mapear ameaças políticas” (VEJA, 2019) e “Órgãos federais negam acesso a 323 documentos considerados públicos” (MILITÃO, 2019).

como processos relacionados (WALDRON, 2003) e que fortalecem a noção de democracia. Traçado o percurso, passa-se ao desenvolvimento.

2. EMBATE ENTRE A LEI DA ABIN E A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

O cerne do debate jurídico deste artigo se desenvolve dentro do Poder Executivo federal. Isso porque no âmbito do pedido de acesso à informação n.º 00077.000932/2018-04 (BRASIL) ocorre a divergência entre transparência e sigilo.

Por meio de pedido de acesso à informação, um cidadão requereu ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República – GSI/PR o “*acesso aos 30 primeiros documentos expostos no rol n.º 6 de informação desclassificadas da ABIN, período de desclassificação de 01/06/2017 a 31/05/2018*” (BRASIL, 2019). Pretendia, com isso, ter acesso a documentos secretos após o decurso de prazos da LAI. A GSI/PR negou o acesso aos documentos, com fundamento no art. 9º-A da Lei nº 9883/1999 e o inciso I do § 1º art. 31 da Lei nº 12.527/2011² sob o argumento que teria direito a um sigilo específico e eterno, que lhe permitia negar a informação. O cidadão, então, recorreu até a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, mas não obteve acesso aos documentos (BRASIL, 2019). A Comissão entendeu que existia aqui um sigilo específico para a ABIN.

Por trás deste processo, pode-se identificar um debate jurídico sobre a parte final do art. 9º-A da Lei 9.883, de 1999 (Lei da Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, BRASIL), e o art. 23 da lei nº 12.527, de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI, BRASIL).

Isso porque a manutenção do sigilo dos documentos guarda a defesa de um sigilo específico e eterno em favor da ABIN. Se seguido esse raciocínio, as atividades de inteligência da ABIN estariam fora do âmbito de incidência da Lei de Acesso à Informação por estarem acobertadas por um sigilo especial. Não haveria necessidade de classificação das suas informações, pois elas estariam automaticamente cobertas pela disposição especial do art. 9º-A, da Lei n. 9.883, de 1999 (BRASIL).

² Interessante que apesar do embate, há registro que uma postura diversa da ABIN no passado. Tiago Kalkmann (2019, p. 105) explica que o primeiro órgão a sinalizar uma abertura substancial de seu acervo foi a Agência Brasileira de Inteligência, que determinou a transferência gradual de seu acervo ao Arquivo Nacional, durante os anos de 2005 e 2006. Sobre o tema, ver também Bacellar, 2012.

Uma possível solução para o embate seria se valer do § 1º do art. 2º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro³ - LINDB (Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, BRASIL) para concluir que diante da antinomia, a Lei de Acesso à Informação, por ser posterior, deveria prevalecer no ordenamento.

Ocorre que um caminho interessante para lidar com a inovação legislativa da LAI, e o debate sobre a revogação tácita, ou não, da Lei da ABIN, pode ser encontrado ao revisitar o processo legislativo. Isso porque a noção de democracia espera que no debate legislativo exista a participação popular (ROSSET, 2008). O Direito, para melhorar a sua prática, precisa se apropriar desses debates (CIRNE, 2019b; WALDRON, 2003). Colocando essa ideia em prática, esse artigo almeja estudar o debate público do Projeto de Lei nº 41, de 2010 (BRASIL) (nº 219/03 na Câmara dos Deputados, BRASIL) quanto ao sigilo das atividades de inteligência. Como se apresentará em seguida, a racionalidade legislativa de Atienza (1997; 2004; 2018) poderá contribuir com essa discussão sobre os limites da interpretação do Direito.

3. UMA ANÁLISE A PARTIR DA RACIONALIDADE LEGISLATIVA DE ATIENZA

Como defendido por Manuel Atienza (2013), o Direito pode ser visto (embora não seja a única abordagem possível) como uma técnica, um instrumento, para o tratamento de certos tipos de problemas, conflitos sociais. No âmbito Legislativo, Judiciário e Executivo, são produzidas decisões que para o Direito contemporâneo devem ser pautadas em razões. Logo, precisam estar fundamentadas. Isso, contudo, não significa que a relação entre essas esferas esteja dissociada (WALDRON, 2003).

Uma das críticas de Manuel Atienza (2004), que pode contribuir com o debate deste artigo, é a de que não cabe fazer uma restrição aos raciocínios produzidos na elaboração da dogmática jurídica e na interpretação e aplicação do Direito (1997), posto que o âmbito da produção do Direito também é jurídico.

Há, portanto que se concordar com uma concepção totalizadora e crítica do fenômeno jurídico para abarcar não só a sua aplicação, mas também a relação com o processo legislativo para a propositura de eventuais ajustes. Em outras palavras, a racionalidade da aplicação e da interpretação do Direito não está alheia ao que ocorre nos

³ Cf. “Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue. § 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior. (BRASIL, 1942)

parlamentos e nos órgãos administrativos que produzem normas jurídicas válidas (ROSSET, 2008). Ao contrário. Trata-se de processos que se alimentam. Eventuais problemas na aplicação do Direito, que podem ser identificados no Poder Judiciário, precisam gerar efeitos no Poder Legislativo com o intuito de aperfeiçoamento do ordenamento (ROSSI; PAMPLONA, 2003).

Diferentemente da Dogmática Jurídica, que parte das leis como realidade já dada, para, sobre essa base, abordar problemas conectados com a interpretação e aplicação, a Ciência da Legislação se ocupa do processo ou da atividade cujo resultado é a produção das normas jurídicas (ATIENZA, 1997). Isso porque a lei precisa ser entendida como produto que deve conter certas características formais e produzir determinados efeitos no sistema jurídico e no sistema social. A lei precisa de um questionamento zetético (VIEHWEG, 1997; ROESLER, 2013). Não se trata, no entanto, de uma questão temporal: antes do nascimento da lei, Ciência da Legislação, depois da promulgação, Dogmática Jurídica. Esses processos interagem entre si, pois conhecer o processo legislativo certamente ajudará na interpretação da lei e, por outro lado, conhecer a aplicação das leis permitirá o aprimoramento legislativo. Há uma interação entre a dogmática e a zetética permanente (ROESLER, 2013; VIEHWEG, 1979). Há uma retroalimentação decorrente da avaliação da aplicação das normas que pode ajudar no aprimoramento do Direito (ATIENZA, 1997).

Para contribuir com esse aprimoramento, Atienza (1997) defende que a racionalidade legislativa se desdobra em cinco níveis que podem contribuir com a análise e avaliação da legislação. Para detalhar a questão, explica que a racionalidade da atividade legislativa contém os seguintes níveis de racionalidade: 1) linguística: o editor deve conseguir transmitir com fluidez uma mensagem ao receptor. Na racionalidade linguística, o sistema jurídico é visto essencialmente como um sistema de informação, entre emissores e receptores. O sistema jurídico será uma série de enunciados linguísticos organizados a partir de um código comum. Seu valor instrumental é a comunicação; 2) jurídico-formal: preocupa-se com harmonia no sistema jurídico. Na racionalidade jurídico-formal, o sistema jurídico é visto como um conjunto de normas validamente estabelecido e estruturadas em um sistema. A sua finalidade é a sistematicidade (lei como um conjunto sem contradições, lacunas e redundâncias); 3) pragmática: a conduta dos destinatários deve se adequar ao que está prescrito em lei. Na racionalidade pragmática, o sistema jurídico é visto como um conjunto de normas eficazes. A sua finalidade é conseguir que as leis sejam obedecidas; 4) teleológica: a lei deve alcançar os fins

pretendidos. Na racionalidade teleológica, o sistema jurídico é visto como um meio para conseguir resultados.; 5) axiológico: as condutas prescritas e os fins da lei pressupõem valores que precisam ser suscetíveis de serem justificados eticamente (ATIENZA, 1997; 2014; 2018)⁴.

Na racionalidade axiológica, o sistema jurídico é visto como um conjunto de normas ou comportamentos avaliáveis a partir dos seus fundamentos. Aqui, a norma de qualidade – que passará a fazer parte do ordenamento - não pode se resumir a questões técnicas, formais ou pragmáticas, pois o conteúdo material é inerente à discussão sobre a racionalidade legislativa. A leitura formal e pragmática precisa estar associada à material (CIRNE, 2019a).

Sobre esse ponto, Zapatero (1994, p. 785-789; 2009) divide os autores que propõem um modelo de racionalidade legislativa em duas correntes: a) minimalista, que entende a ciência da legislação como uma técnica, com a escolha dos meios jurídicos para alcançar alguns fins; e b) maximalista, que entende a ciência da legislação como política legislativa ou ética. Determina não apenas a finalidade, mas também os valores que são perseguidos. Este artigo se situa na segunda linha, pois não parece fazer sentido falar em racionalidade legislativa sem um conteúdo axiológico.

Como se apresentará em sucessivo, esses cinco níveis da racionalidade legislativa podem contribuir para a resposta a ser dada neste artigo.

3.1 Aplicando os níveis de racionalidade legislativa de Manuel Atienza

Colocando a teoria em prática, o objeto de análise será o Projeto de Lei nº 41, de 2010 (BRASIL) (nº 219/03 na Câmara dos Deputados, BRASIL). Trata-se dos projetos de lei que deram ensejo à Lei de Acesso à Informação - LAI, Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011 (BRASIL). Essa lei dispõe sobre o direito fundamental de acesso à informação, estabelecendo procedimentos objetivos e ágeis com a finalidade de garantir a transparência da Administração Pública. A LAI é um "importante marco para a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção " (MENDES; BRANCO, 2014, p. 850).

⁴ Manuel Atienza (2018) passou a usar o termo axiológico, ao invés de ético, o que merece acolhida neste artigo.

Com o respaldo da LAI, o cidadão pode ter acesso às informações produzidas pelos órgãos e instituições que integram os poderes da república, no âmbito das três esferas (União, Estados/Distrito Federal e Municípios), cabendo ao poder público atender às demandas por informações a ele apresentadas com base nos princípios constitucionais que regem a atuação do Estado (RAMINELLI; DE OLIVEIRA, 2014, p. 167-169). A ideia do acesso à informação está respaldada no atendimento das demandas que são formuladas pela população (transparência passiva do órgão público) e no dever de o Estado disponibilizar informações de interesse social (transparência ativa) (BARROS, 2015, p. 70).

O direito de acesso à informação impõe duas obrigações aos governos. Primeiro, a obrigação de publicar e disseminar informações essenciais sobre o que os diferentes órgãos públicos estão fazendo. Segundo, impõe a obrigação de receber do público pedidos de informação e respondê-los, disponibilizando os dados solicitados e permitindo que o público tenha acesso aos documentos (MARTINS, 2012).

Ocorre que o cerne deste debate está na existência de um sigilo específico no embate entre parte final do art. 9º-A da Lei 9.883, de 1999 (Lei da Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, BRASIL), e o art. 23 da lei nº 12.527, de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI, BRASIL).

O primeiro sentido - linguístico - atesta que caso se observe apenas o conteúdo dos dois dispositivos, salta aos olhos que os dois inegavelmente tratam de um mesmo tema: "Informações imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado".

LAI	ABIN
Lei nº 12.527, de 2011.	Lei nº 9.883, de 1999.
Art. 23.	Art. 9º A
São consideradas <i>imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado</i> e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:	Quaisquer informações ou documentos sobre as atividades e assuntos de inteligência produzidos, em curso ou sob a custódia da ABIN somente poderão ser fornecidos, às autoridades que tenham competência legal para solicitá-los, pelo Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, observado o respectivo grau de sigilo conferido com base na legislação em vigor, <i>excluídos aqueles cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.</i>

Tabela 1: elaboração própria

Em outras palavras, caso se restrinja a avaliação ao sentido linguístico, pode-se concluir que a pretensão da classificação estabelecida pela LAI serve exatamente para

aquilo que for imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado. A conclusão linguística leva ao desfecho de que o Congresso Nacional pretendeu regulamentar inegavelmente o mesmo assunto.

Esse arremate pode ser reforçado pelas hipóteses enumeradas nos incisos deste artigo, que atestam o quanto são graves as informações que demandam classificação: a) pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional; b) prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais; c) pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população; d) oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País; e) prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas; f) prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional; g) pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou h) comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações (BRASIL, 2011). Percebe-se, então, que na pretensão de comunicar, a lei da ABIN (BRASIL, 1999) se submete à norma da LAI não só por disciplinar o mesmo assunto, mas também por dispor que será respeitado "o respectivo grau de sigilo conferido com base na legislação em vigor". No sentido linguístico, não parece caber outra conclusão sobre a mensagem senão aquela de que as informações da ABIN se submetem à classificação da LAI.

Caso se ultrapasse para o nível lógico-jurídico, a conclusão permanece a mesma.

No plano constitucional, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL), em seu art. 5º, XXXIII, prescreve que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Tanto é assim que o STF, em julgamento de repercussão geral, reconheceu que "o parlamentar, na condição de cidadão, pode exercer plenamente seu direito fundamental de acesso a informações de interesse pessoal ou coletivo, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, da CF e das normas de regência desse direito". (BRASIL, 2018). Há, ainda, no texto constitucional, a obrigatoriedade de a administração pública respeitar o princípio da publicidade, estabelecido no art. 37, § 3º,

inciso II⁵ (BRASIL, 1988). Em resumo, a Constituição impõe à Administração o dever de publicidade, com o acesso à informação, mas não deixa de trazer limitações como a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas (art. 5º, X, da CF) e o sigilo indispensável à segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, XXXIII, BRASIL, 1988). Como já decidido pelo STF, "A regra geral num Estado Republicano é a da total transparência no acesso a documentos públicos, sendo o sigilo a exceção. (...)" (BRASIL, 2015).

O Direito de informação fraciona-se nas ações de informar, informar-se e de ser informado (SARLET; MOLINARO, 2014, p. 27). Isso, portanto, restringe as hipóteses de sigilo. Complementando este raciocínio, o art. 216, §2º, da Constituição Federal de 1988 também determina que cabe à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. O direito de acesso à informação pública, dessa forma, constitui forte instrumento democrático que possibilita, entre outras coisas, uma melhor compreensão do funcionamento da Administração Pública ao cidadão, além de facilitar a participação social na fiscalização dos atos administrativos (SILVA, 2012, p. 68). As normas constitucionais, portanto, orientam uma interpretação a favor da publicidade.

No plano da coerência entre as normas infraconstitucionais, a conclusão não parece diferente. Diante de um conflito aparente entre normas de igual hierarquia e também especiais, pois ambas tratam acerca do sigilo de informações que sejam imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado: a Lei 12.527, de 2011 (Lei de Acesso à Informação, BRASIL) e a Lei nº 9.883, de 1999 (Lei da ABIN, BRASIL), prevalece a primeira, pautada no art. 2º, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito⁶ Brasileiro (BRASIL, 1942).

⁵ Cf. "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (...) § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (...)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (BRASIL, 1988)

⁶ Cf. "Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue. § 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior. § 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior. § 3º Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência." (BRASIL, 1942)

Não bastasse isso, essa é a interpretação que seguramente é dada a casos similares decididos pela Ouvidoria-Geral da União⁷ (OGU). Prova disso é o Parecer 695, de 14/03/2014 (BRASIL, 2014), aprovado pelo Ouvidor-Geral da União, no Processo nº 00077.000925/2012-17, que tratava exatamente sobre um sigilo específico para a ABIN.

O objeto deste processo era a obtenção de cópia de documentos que detalhassem os gastos com cartão de pagamento do Governo Federal em poder da Abin durante a gestão do ex-Presidente Luis Inácio Lula da Silva. Naquela oportunidade, a negativa de acesso da ABIN centrava-se “na natureza sigilosa das operações a que estão relacionados os gastos com os cartões de pagamento do Governo Federal em poder da Agência Brasileira de Inteligência”. A ABIN defendia uma exceção ao princípio geral da publicidade no artigo 9-A da Lei 9.883/1999, com subsídio do artigo 86 do Decreto-Lei 200/1967 (BRASIL, 2014, p. 11).

Percebe-se que o debate lá era o de saber se a ABIN gozaria “de sigilo por força de legislação específica que não estabelecesse um prazo extintivo da restrição de acesso – impondo, na prática, um sigilo eterno sobre informação pública.” (BRASIL, 2014, p. 11). Neste ponto, a OGU concluiu que “o tratamento de informação, somente aquela parcela do sigilo não derivada da segunda parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição deverá se relacionar com a Lei 12.527/2011 por meio do art. 22, não se configurando como espécie autônoma nenhuma das hipóteses que tratem de sigilo de Estado.” (BRASIL, 2014, p. 12). O único precedente da OGU que debate a existência de um sigilo geral para a ABIN, pautado na segurança do Estado, afasta-o, o que atesta uma coerência na aplicação da antinomia de normas.

Para dar sustentação à sua posição, a OGU citou o Relatório Especial da Organização das Nações Unidas para Liberdade de Expressão e Acesso à Informação. Neste documento consta que a Corte Interamericana de Direitos Humanos, à qual o Brasil está submetido, “tem reiteradamente se pronunciado acerca da obrigatoriedade do Estado de adequar o seu ordenamento jurídico interno aos standards internacionais em matéria

⁷ Para realizar a avaliação sobre a racionalidade jurídico-formal, foi realizada pesquisa na base de precedentes da OGU (<http://buscaprecedentes.cgu.gov.br>), utilizando-se como palavras-chave “ABIN, e Sigilo, específico, E 9-A”. Foram, então, localizadas 11 decisões, mas a maioria delas tratava de sigilos específicos conferidos pela Lei da ABIN, enquanto esta pesquisa se restringe ao art. 9-A, um sigilo geral. O PARECER nº 2756 de 25/07/2016, que analisou 3 processos, por exemplo, buscava ter acesso à relação oficial de matriculados e concluintes, assim como a confirmação de participação de alguns servidores em curso de inteligência, o que detém situação diversa da narrada neste artigo, pois trata de informação pessoal sensível dos agentes da ABIN. Da mesma forma, no Processo Administrativo nº 00077.000918/2014-79, analisado pelo PARECER nº 3185 de 16/09/2015, o cidadão pretendia conhecer o número de cargos e previsão de aposentadorias na Agência Brasileira de Inteligência. Recursos Humanos.

de acesso à informação (e.g.: CIDH, Caso Claude Reyes y otros. Sentença de 19 de setembro de 2006)” (BRASIL, 2014, p. 13). Sobre o tema deste trabalho, explica que “da arguição de sigilo legal específico para fundamentar restrição de informação imposta pelo Estado, há de se perquirir por qual meio deverá tal sigilo ingressar no sistema criado pela Lei de Acesso: se pelo sigilo legal autônomo ou pelo sigilo não autônomo de Estado.” (BRASIL, 2014, p. 13-14; CUNHA FILHO, 2019, p. 182-183).

Perceba-se, então, que a coerência em questão se dá não apenas dentro do ordenamento brasileiro, mas também com as normas de direitos humanos sobre a transparência. Há de se citar, ainda, outra decisão do OGU (Processo nº 00077.000053/2013-60, BRASIL) na qual restou estabelecido que as despesas feitas no atendimento da Presidência da República e da Vice-Presidência da República e seus familiares são classificadas como “reservadas” e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição. Ora, se as informações presidenciais não detêm um sigilo específico, menos ainda aquelas prestadas pela agência de inteligência.

A opção feita, portanto, pelo Constituinte e pelo legislador, foi a de garantir a publicidade como regra (TABORDA, 2002). A atividade de inteligência, portanto, não afasta essa obrigação de publicidade, visto que a lei não admite sigilos eternos. Esta é, inclusive, a posição adotada no STF quanto à restrição de acesso à informação, por conta de atividades de inteligência⁸. Neste sentido, em decisão do STF exatamente sobre a atividade de inteligência, restou firmada posição de que “mesmo o caráter estratégico das atividades desenvolvidas por determinado órgão não torna automaticamente secretas todas as informações a ele referentes” (...). Após tratar da ida de agente de ABIN a CPI do Senado esclareceu que “eventual necessidade de sigilo não pode ser invocada de forma genérica, devendo ser concretamente justificada.” (BRASIL, 2015).

Em resumo, o STF reconhece que a pretensão de sigilo defendida pela ABIN não merece acolhida no ordenamento brasileiro estabelecido pela Constituição Federal. Em outro precedente, também sobre a atividade de inteligência, a pretensão de sigilo foi inegavelmente afastada pelo STF. Neste caso, o STF definiu que “*nada deve justificar,*

⁸ Para identificar a posição firmada pelo STF sobre o tema de sigilo e ações de inteligência, foi realizada pesquisa na base de jurisprudência do STF (https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisoes&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=abin%20e%20sigilo&sort=_score&sortBy=desc) e nos informativos, utilizando as palavras-chave “Sigilo e ABIN”. Foram localizadas 18 decisões, mas a maioria dos julgados trata de atos envolvendo associação de servidores da ADIN.

em princípio, a tramitação, em regime de sigilo, de qualquer procedimento que tenha curso em juízo, notadamente no Supremo Tribunal Federal, eis que, na matéria, deve prevalecer a cláusula da publicidade.” (BRASIL, 2008)

Sobre a pretensão de resguardar a “imagem e a pessoa do impetrante, assegurando-se sua oitiva em sessão secreta e em local cuja entrada e saída também possa assegurar o sigilo de sua identidade”, o STF firmou posição de que “tal postulação, se admitida, representaria claro (e inaceitável) ato de censura judicial à publicidade e divulgação das sessões dos órgãos legislativos em geral, inclusive das Comissões Parlamentares de Inquérito. As razões que me levam a assim decidir apóiam-se na compreensão de que os estatutos do poder, numa República fundada em bases democráticas, não podem privilegiar o mistério” (BRASIL, 2008)

Conclui-se, portanto, que no nível jurídico-formal, que se preocupa com harmonia no sistema jurídico, a interpretação que reconhece a existência de um sigilo autônomo não encontra amparo: a) nos direitos fundamentais constitucionais; b) nas regras de conflito aparente entre normas de igual hierarquia e especiais; c) nos precedentes julgados, sobre o tema, pela Ouvidor-Geral da União; d) nos tratados internacionais; e) nos julgados do STF sobre sigilo e transparência.

No nível pragmático e teleológico, a conclusão permanece a mesma. Isso porque a pretensão aqui seria a de que a conduta dos destinatários deveria se adequar ao que está prescrito em lei, conforme a finalidade pretendida, atendendo aos preceitos da Constituição de 1988. Ora, os precedentes da Ouvidora-geral da União demonstram isso. O processo legislativo endossa isso. As diretrizes legais e constitucionais levam à mesma conclusão.

No trâmite do processo legislativo do Projeto de Lei nº 219, de 2003, que deu ensejo à Lei 12.527, de 2011, ficou clara a opção legislativa pelo: a) afastamento do sigilo eterno e b) desclassificação automática.

Como ressaltado no Parecer do Relator pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 219/2003, na Comissão Especial – Informações Detidas pela Administração Pública da Câmara dos Deputados, Deputado Mendes Ribeiro Filho (BRASIL, a opção feita pelo legislador foi a seguinte: "tendo em vista a limitação imposta pela Constituição Federal de restringir o acesso à informação apenas em caso de risco à segurança da sociedade ou do Estado, haveria justificativa socialmente aceitável para a manutenção de segredo por mais de cinquenta anos? Entendemos que não. Julgamos, portanto, desproporcional e irrazoável,

e conseqüentemente, inconstitucional, a manutenção de informações sigilosas por prazo superior a cinquenta anos." (BRASIL, 2009, p. 11) Há, portanto, uma escolha do processo legislativo democrático pela ausência de sigilo eterno.

No mesmo sentido, no Senado Federal, o Parecer de 14.4.2011, do Senador Walter Pinheiro, na Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (BRASIL, 2011) afirmou que: "Até porque estabelece que a liberação da informação solicitada passará por critérios mínimos, obedecendo aos três níveis do sistema de classificação de informações. Esses níveis são o ultrassecreto, o secreto e o reservado. Seus prazos de sigilo são, respectivamente, de 25, 15 e cinco anos. Prazos esses que ainda podem ser renovados uma vez, quando só então a informação será definitivamente tornada pública." Não existe, portanto, margem para prazos de sigilo eterno.

Não bastasse o nível pragmático (as decisões já tomadas) e teleológico (do legislativo), a redação do § 4º do art. 23 da Lei de Acesso à Informação não deixa margem:

§ 3º Alternativamente aos prazos previstos no § 1º, poderá ser estabelecida como termo final de restrição de acesso a ocorrência de determinado evento, desde que este ocorra antes do transcurso do prazo máximo de classificação.

§ 4º Transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público (BRASIL, 2011).

Note-se, portanto, que a desclassificação é automática e que não há hipótese para estender os prazos para além daqueles definidos na lei. Em resumo, há de se concluir que a finalidade pretendida pelo legislador, seja pelo texto do § 4º do art. 23 - ao falar que a desclassificação é automática - seja pelos debates legislativos, não levam a outra conclusão senão a de que a lei não admite a interpretação de que existiria um sigilo específico para a atividade de inteligência.

Perceba-se que todas as situações descritas nos incisos do art. 23 são graves, mas mesmo assim o Congresso Nacional decidiu estabelecer um mecanismo hábil à sua proteção - a classificação - e definiu um prazo máximo para esta restrição: 25 anos. Note-se, portanto, que a gravidade em questão foi avaliada e o Poder Legislativo, como representante da população, decidiu mantê-la (CUNHA FILHO, 2019). Há, inclusive, uma posição firmada na doutrina sobre a desclassificação automática e a limitação de prazo (CADEMARTORI; FERRI, 2013; CARVALHO; CABRAL, 2019).

No nível pragmático, o Decreto nº 9.690, de 23 de Janeiro de 2019, que alterava o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação demonstra a sensibilidade que envolve este tema. Naquela normativo, que permitia que servidores comissionados e presidentes

de fundações e autarquias decretassem sigilo ultrassecreto e secreto a dados públicos⁹, o Congresso Nacional iniciou reação, por meio do Projeto de Decreto Legislativo nº 27, de 2019 (BRASIL), para sustar o art. 1º do Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019 (BRASIL). Naquela oportunidade, o pedido de sustação afirmava que “os dispositivos acima incidiram contra a literalidade e a exegese da LAI” e, por consequência, violam a CF/88, “pois afronta princípios legais de participação, transparência e controle da gestão pública”. Ou seja, “violaram diretamente os princípios democrático e republicano, que se interpelam e se confundem em suas dimensões de participação, transparência e controle da gestão pública.” (Senador Rogério Carvalho – PT/SE). Neste caso, parece-nos que a reação seria ainda mais grave, pois a atribuição de modificar a lei é do Congresso Nacional.

Isso parece indicar que um eventual sigilo específico para a ABIN só seria viável por meio de alteração legislativa. E neste ponto é que parece oportuno adentrar no aspecto da racionalidade axiológica, o mais fundamental deste processo.

No nível axiológico, oportunidade em que se discute os fundamentos materiais do debate, há de se recordar que o Direito à Informação é considerado um direito fundamental de quarta geração, ao lado do direito à democracia e ao pluralismo (KALKMANN, 2019, p. 98). Materializa-se na junção de um conjunto de dispositivos constitucionais, no art. 5º, incisos X, XIV e XXXIII, além do art. 37, inciso II e do art. 216, § 2º para alcançar o fundamento axiológico de que a regra é a publicidade e o sigilo a exceção.

Exatamente neste ponto, note-se que um dos fundamentos indicados pela ABIN no Processo nº 00077.000925/2012-17 - artigo 86 do Decreto-Lei 200/1967 - para garantir um sigilo geral, teve a não-recepção reconhecida pelo STF no Julgamento da ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 129.

Este julgado parece central para o debate traçado aqui, pois a decisão se pautou nos seguintes argumentos: a) O direito à publicidade viabiliza o acesso à informação pública, direito que é corolário da liberdade de expressão; b) A publicidade é a regra, o sigilo, a excepcional exceção; c) Os tratados internacionais e a Constituição Federal convergem ao reconhecer a ampla liberdade de acesso às informações públicas; d) o sigilo é possível desde que (i) haja previsão legal; (ii) destine-se a proteger a intimidade e a segurança nacional; e (iii) seja necessária e proporcional; e) o art. 86 do Decreto-Lei

⁹ Para se aprofundar na complexidade deste caso, ver: CUNHA FILHO, 2019.

200/67 é demasiadamente genéricos; f) há precedentes do STF neste sentido de conferir publicidade: (i) ADPF 33; (ii) a SS 3.902; (iii) o MS 28.178.

Perceba-se então, que no nível axiológico, por meio deste precedente, que é vinculante, não basta a inexistência de previsão legal autorizando um sigilo, sendo necessários ainda outros dois requisitos: (ii) destine-se a proteger a intimidade e a segurança nacional; e (iii) seja necessária e proporcional. Há, portanto, um valor do ordenamento que protege a publicidade de eventuais ataques, que merece ser prestigiado.

O direito à informação, como direito fundamental e valor axiológico, refuta, portanto, “o uso de construções legislativas “interesse público”, “segurança do Estado” ou “proteção à privacidade” para justificar a atribuição de sigilo” (KALKMANN, 2019, p. 99). Trata-se de uma limitação material que reforça, junto com os demais níveis de racionalidade, a inviabilidade de um sigilo para a ABIN por meio de interpretação.

4. CONCLUSÃO

Pelas razões apresentadas, espera-se encontrar na racionalidade legislativa de Atienza um instrumento que reforça as limitações interpretativas quanto ao embate entre a Lei da ABIN e a LAI. O critério temporal da antinomia poderia ser uma resposta fácil para a questão, mas a avaliação legislativa pode dar ainda mais segurança à interpretação das leis.

Isso porque, mesmo que o Poder Legislativo goze do prestígio dado ao Poder Judiciário, aquela seara permanece sendo o local de decisão democrática sob o manto estatal. Ao apresentar as razões dentro dos níveis de racionalidade linguísticas, jurídico-formal, teleológica, pragmática e axiológica, espera-se ter apresentado que não caberia, por meio de interpretação, reconhecer a existência de um sigilo eterno para as atividades de inteligência.

A redação da LAI não permite isso (linguístico). A Constituição e as normas infralegais também não acolhem a pretensão. Os precedentes da Controladoria-Geral da União não admitem. As decisões do STF reforçam a não-admissão. Os tratados internacionais obstam. A doutrina não vislumbra essa possibilidade (jurídico-formal). Os debates legislativos atestam que não foi essa a escolha do Congresso Nacional. A discussão sobre o recente decreto de delegação da competência classificatória reforça isso (pragmático). A pretensão da norma não foi restringir o acesso. A finalidade almejada pela norma, conforme debates parlamentares, parece ter sido inviabilizar sigilos eternos

(teleológico). Por fim, o valor da transparência permanece sendo o valor axiológico que deve capitanear a interpretação e as mudanças legislativas.

Com o desenvolvimento do modelo de Manuel Atienza, este trabalho almejou apresentar novos olhares para o debate que ocorre dentro do Poder Executivo Federal entre transparência e sigilo. Muito retrocessos parecem estar em andamento no Poder Executivo. O Poder Legislativo, como espaço diferenciado de participação social e de representação democrática, deve estar atento ao debate. Revisitar os debates democráticos que deram ensejo à LAI pareceu, então, um caminho interessante para aproximar Política e o Direito. Este trabalho espera ter conseguido reforçar a ligação entre o Poder Executivo (aplicação da norma) e o Poder Legislativo (elaboração da norma) como uma maneira de melhorar a prática do Direito. Neste caminho, despertar também novos interessados pela racionalidade da argumentação legislativa.

5. REFERÊNCIAS

AGUIAR, Leonardo Serra. **Lei de Acesso à Informação e o Desenvolvimento da Cultura de Transparência**. 23 fls. Monografia (Especialização em Gestão Pública). Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Brasília, 2018.

ATIENZA, Manuel. Argumentación y legislación. In: MENÉNDEZ, Aurelio Menéndez (Dir.). **La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho**. Madrid: Civitas, 2004. p. 89-112.

ATIENZA, Manuel. **Contribución a una teoría de la legislación**. Madrid: Civitas, 1997.

ATIENZA, Manuel. **Curso de Argumentación Jurídica**. Madrid: Trotta, 2013.

ATIENZA, Manuel. **Las razones del derecho**. Mexico: UNAM, 2004.

BACELLAR, Carlos de Almeida Prado. Acesso à informação, direito à memória: os arquivos públicos em questão. **Cad. Pesq. Cdhis**, Uberlândia, v.25, n.2, jul./dez. 2012.

BARROS, Antonio José da Silva. A Participação Social, por meio da Lei de Acesso à Informação, como Elemento de Aperfeiçoamento da Gestão Pública. **Rev. da CGU**, Brasília, n. 7, v. 10, p. 67-87, jun./jul. 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer no Projeto de Lei nº 219/2003**. Comissão Especial – Informações Detidas pela Administração Pública da Câmara dos Deputados. Deputado Mendes Ribeiro Filho. Brasília, 2009. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=723610&filename=PRL+1+PL021903+%3D%3E+PL+219/2003. Acesso em: 18 jun. 2020.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações. **Decisão nº 164/2019/CGGAI/DGINF/SE**. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri/decisoes/2019/decisao-no-164-2019-nup-00077-000932-2018-04.pdf> Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da União. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 31 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.690, de 23 de Janeiro de 2019**. Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9690.htm. Acesso em: 16 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 9 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999**. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19883.htm#:~:text=LEI%20No%209.883%2C%20DE,ABIN%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 6 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 6 jun. 2021.

BRASIL. Ouvidoria-Geral da União. **Parecer nº 695, de 14 de março de 2014**. Processo Administrativo nº 00077.000925/2012-17. Brasília, 2014. Disponível em: http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00077000925201217_CGU.pdf. Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. Ouvidoria-Geral da União. **Processo Administrativo nº 00077.000053/2013-60**. Brasília, 2013. Disponível em: http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00077000053201360_CGU.pdf#search=00077%2E000053%2F2013%2D60. Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer de 14.4.2011**, do Senador Walter Pinheiro, na Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática. Brasília, 2011. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3948125&ts=1586467174128&disposition=inline>. Acesso em: 18 jun. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Decreto Legislativo nº 27, de 2019**, do Senador Rogério Carvalho. Susta o art. 1º do Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019, que altera os §§ 1º a 4º do art. 30 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135177>. Acesso em: 8 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 129**, Relator: Ministro Edson Fachin. Pleno. Brasília, 5 nov. 2019, Diário de Justiça Eletrônico nº 270. 6 dez. 2019. Publicado em: 9 dez. 2019. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751580083>. Acesso em: 19 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 24.725, Relator: Ministro Celso de Mello. Decisão Monocrática. Brasília, 25 nov. 2008, **Diário de Justiça Eletrônico nº 228**. 28 nov. 2008. Publicado em: 1 dez. 2008. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2184937>. Acesso em: 12 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 28.178**, Relator: Ministro Roberto Barroso. Pleno. Brasília, 04 mar. 2015, Diário de Justiça Eletrônico nº 85. 7 maio. 2015. Publicado em: 8 mai. 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8399320>. Acesso em: 11 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 865.401**, Relator: Ministro Marco Aurélio. Pleno. Brasília, 25 abr. 2018, acórdão eletrônico repercussão geral – mérito, Diário de Justiça Eletrônico nº 203. 8 out. 2015. Publicado em: 9 out. 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9551483>. Acesso em: 1 jun. 2021.

CARDOSO, F. S. O direito como sistema: dever de coerência e as antinomias segundo Norberto Bobbio. **Revista da Faculdade de Direito** da Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 106, n. 106-107, p. 613-625, 1 jan. 2012.

CADEMARTORI, Sérgio Urquhart de; FERRI, Caroline. A Construção de Garantias para o Direito de Acesso e a Esfera do Ambiente. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, p. 139-164, dez. 2013. ISSN 2177-7055. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2013v34n67p139/25846>. Acesso em: 16 jun. 2022.

CARVALHO, Mariana Martins de; CABRAL, Rodolfo de Carvalho Cabral. Dilemas entre transparência e proteção de dados: as requisições dos órgãos de controle e o sigilo estatístico. **Esferas**, n. 14, 2019, Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/esf/article/view/10389/6391>. Acesso em: 19 jun. 2021.

CIRNE, Mariana Barbosa. **Desvelando um Poder Executivo desenvolvimentista e avesso à Constituição verde: um estudo dos argumentos jurídicos e políticos nos vetos presidenciais em projetos de lei ambientais de 1988 a 2016**. 2018. 412 f., il. Tese (Doutorado em Direito) —Universidade de Brasília, Brasília, 2019a.

CIRNE, Mariana Barbosa. A relevância jurídica dos vetos presidenciais. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 56, n. 224, p. 105-126, out./dez. 2019b. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/224/ril_v56_n224_p105. Acesso em: 9 ago. 2021.

CUNHA FILHO, Marcio Camargo. **A construção da transparência pública no Brasil: análise da elaboração e implementação da Lei de Acesso à Informação no Executivo Federal (2003-2019)**. 2019. 239 f., il. Tese (Doutorado em Direito) —Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

DA SILVA, Rogerio Nery. Políticas Públicas e Administração Democrática. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, p. 57-84, jul. 2012. ISSN 2177-7055. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2012v33n64p57>. Acesso em: 16 jun. 2020.

KALKMANN, Tiago. A lei de acesso à informação como forma de concretização do direito à verdade na justiça transicional brasileira. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, SC, v. 23, n. 9, p. 83-111, Mai./Ago. 2019.

MARTINS, P. L. Acesso à informação: um direito fundamental e instrumental. **Acervo - Revista do Arquivo Nacional**, v. 24, n. 1, p. 233-244, 2012. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/43568>. Acesso em: 18 jun. 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São. Paulo: Saraiva, 2014.

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 610-629, ago. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122018000400610&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 18 jul. 2021.

MILITÃO, Eduardo. **Órgãos federais negam acesso a 323 documentos considerados públicos**. Política. UOL. Brasília, 4 de junho de 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/06/04/governo-sigilo-documentos-liberados-publico-transparencia.htm>. Acesso em: 1 nov. 2021.

MILITÃO, Eduardo. Política. UOL **Abin põe sigilo indefinido em lista de casos de corrupção de governadores**. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/06/03/abin-sigilo-planilha-casos-corrupcao-governadores-cpi-covid-coronavirus.htm>

RAMINELLI, Francieli Puntel; DE OLIVEIRA, Rafael Santos. O Direito ao Acesso à Informação na Construção da Democracia Participativa: uma análise da página do Conselho Nacional de Justiça no Facebook. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 35, n. 69, p. 159-182, dez. 2014. ISSN 2177-7055. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2014v35n69p159>>. Acesso em: 16 jun. 2022.

ROESLER, Claudia Rosane. **Theodor Viehweg e a Ciência do Direito: tópica, discurso, racionalidade**. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

ROESLER, Claudia Rosane. Manuel Atienza na Filosofia Contemporânea do Direito. In. CRUZ, P. Márcio; ROESLER, Claudia Rosane (org.) **Direito & Argumentação no Pensamento de Manuel Atienza**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ROSA, J. L. Sigilo e perseguição penal. **Revista Justiça do Direito**, Passo Fundo, v. 31, n. 1, p. 120-150, 5 maio 2017.

ROSSI, Amélia Sampaio; PAMPLONA, Danielle Anne. Neoconstitucionalismo e ativismo judicial: democracia e constitucionalismo em oposição ou tensão produtiva? **Revista Nomos**, Fortaleza, v. 33, n. 2, p. 13-29, jul./dez. 2013.

ROSSET, Patrícia. Processo legislativo e a participação cidadã. **Revista Nomos**, Fortaleza, v. 28, n. 2, p. 83-96, jul./dez. 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang.; MOLINARO, Carlos Alberto. Direito à Informação e Direito de Acesso à Informação como Direitos Fundamentais na Constituição Brasileira. **Revista da AGU**, v. 13, n. 42, out./dez. 2014.

SASSINE, Vinicius. **Exército alega 'informação pessoal' e impõe sigilo de até 100 anos a processo que absolveu Pazuello**. Folha de São Paulo, 8 de junho de 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/06/exercito-alega-informacao-pessoal-e-impoe-sigilo-de-ate-100-anos-a-processo-que-absolveu-pazuello.shtml> Acesso em: 5 ago. 2021.

TABORDA, Maren Guimarães. O princípio da transparência e o aprofundamento dos caracteres fundamentais do direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 230, p. 251-280, out. 2002. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46345>. Acesso em: 19 Nov. 2019.

VEJA. EXCLUSIVO: **Bolsonaro monta grupo na Abin para mapear ameaças políticas**. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/radar/exclusivo-bolsonaro-monta-grupo-na-abin-para-mapear-ameacas-politicas/> Acesso em: 19 nov. 2020.

VIEHWEG, Theodor. Problemas sistemáticos en la dogmática jurídica y en la investigación. In: VIEHWEG, Theodor. **Tópica y filosofía del derecho**. Traducción de Jorge M. Seña. Barcelona: Gedsa, 1997. p. 71-85.

VIEHWEG, Theodor. **Tópica e Jurisprudência**. Tradução de Tércio Sampaio Ferraz Jr. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1979.

WALDRON, Jeremy. **A Dignidade da Legislação**. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

ZAPATERO, Virgilio. De la jurisprudencia a la legislación. **Doxa**. Cuadernos de Filosofía del Derecho, Alicante, n. 15-16, p. 769-789, 1994. Disponível em: <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/10653>. Acesso em: 24 nov. 2019.

ZAPATERO, Virgilio. **El arte de legislar**. Cizur Menor: Aranzadi, 2009.