



Controladoria Geral do Estado
Ouvidoria e Transparência Geral do Estado

NOTA TÉCNICA CORAI Nº 004/2019

Prestação de Informação Sobre Visitas Efetuadas aos Custodiados nas Unidades Prisionais Vinculadas à Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro – SEAP

Ad initio, cabe evidenciar que a Constituição Federal estabelece o princípio da publicidade dos atos processuais, como regra, nos termos do exarado no art. 5º, inciso LX: "*a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem*"; e, no art. 93, IX: *todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos; e, fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei, se o interesse público o exigir, limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes*" (...), ou seja, a publicidade dos **atos processuais judiciais só serão restringidos ou limitados em virtude da lei**.

De outra banda, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, da qual o Brasil é signatário, -- *reafirmando o seu propósito de consolidar as instituições democráticas, um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito dos direitos humanos essenciais* --, estabeleceu como **garantia judicial** a publicidade dos atos e procedimentos judiciais, ao consignar em seu art. 8º:

Avenida Erasmo Braga, nº 118 - 12º e 13º andares - Centro - Rio de Janeiro/RJ -
CEP 20020-000

2070



Controladoria Geral do Estado
Ouvidoria e Transparência Geral do Estado

Artigo 8º - Garantias judiciais

(...)

5. O processo penal deve ser público, salvo no que for necessário para preservar os interesses da justiça.

Ou melhor, a publicidade dos atos ou procedimento do processo penal é **um direito afiançador da regularidade processual**, considerando-o como um avalista das instituições democráticas fundamentado nas prerrogativas dos direitos essenciais do indivíduo.

Com o intuito de concatenar as ideias, cabe trazer à baila às Regras de Herédia¹, que ditam os princípios para a divulgação de informação por parte dos tribunais da América Latina e Canadá, proferidas em 2003, quando da discussão do equilíbrio entre o direito à **transparência** dos dados constantes nos acervos e bancos de dados públicos e o direito a **privacidade** dos atos judiciais relacionados à intimidade que resultou na Regra 5, a saber:

Regra 5. Prevalecem os direitos de privacidade e intimidade, quando tratados dados pessoais que se refiram a crianças, adolescentes (menores) ou incapazes; ou 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 tenham sido considerados na jurisprudência emanada dos órgãos encarregados da tutela jurisdicional dos direitos fundamentais.

¹ www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/5370-1-pb.htm, consulta em 29.03.2019, às 09:30:30.



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
Controladoria Geral do Estado
Ouvidoria e Transparência Geral do Estado

Efetuada o introito, no que se referem às normas infraconstitucionais, no ordenamento pátrio, essas não possuem hierarquia entre si, segunda a doutrina majoritária, e já é pacífico o entendimento em relação ao princípio da especialidade do diploma legal, na qual a norma especial afasta a incidência da norma geral, ou seja, *Lex specialis derogat legi generali*.

Considerando neste caso, como norma especial, aquela que contenha elementos de outra, dita como geral, e acrescente pormenores a matéria ali disciplinada. Assim sendo, o diploma legal que trata a matéria de forma mais específica deve prevalecer em relação à norma que abordou a matéria genericamente.

Essas considerações iniciais estribam-se no fato de que o caso em análise, ao abordar a prestação de informação sobre as visitas efetuadas nas unidades prisionais vinculadas à Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro – SEAP, restariam adstrito à Lei Federal nº 7.210, de 11 de julho de 1984, que instituiu a execução penal e a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso às informações, dados e documentos constantes dos arquivos ou acervo dos órgãos ou entidades públicas.

Conquanto verificarmos que alguns pedidos de acesso à informação de dados das visitas nas unidades prisionais e de custódia sejam requisitados com fulcro na Lei nº 12.414, de 9 de junho de 2011, – *que disciplina a formação e consulta a bancos de dados com informações de adimplemento, de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas, para formação de histórico de crédito* –, tal fundamentação deve ser de pronto rejeitada, na medida em que a norma visa a formação de um banco de dados para armazenamentos afetos a **situação**



Controladoria Geral do Estado
Ouvidoria e Transparência Geral do Estado

econômica dos ali cadastrados, nos termos do § 1º do seu artigo 3º, conforme segue:

Art. 3º Os bancos de dados poderão conter informações de adimplemento do cadastrado, para a formação do histórico de crédito, nas condições estabelecidas nesta Lei.

§ 1º Para a formação do banco de dados, somente poderão ser armazenadas informações objetivas, claras, verdadeiras e de fácil compreensão, que sejam necessárias para avaliar a situação econômica do cadastrado.

No caso vertente temos dois institutos versando sobre normas específicas e que devem ser analisados conjuntamente: em primeiro lugar a Lei Federal nº 12.527/11 – que versa sobre o acesso à informação, neste caso, sobre as tidas, como informações de caráter pessoais, estabelecida na Seção V – Das Informações Pessoais, constante do Capítulo IV – Das Restrições de Acesso à Informação, que assim dispendo:

Art. 31. 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**. (Grifei)

Por outro lado, não podemos olvidar que a Lei Federal nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal –, capitulou na seção II – Dos Direitos, estabeleceu proteção contra qualquer forma de sensacionalismo em face das imagens ou fatos relacionados aos custodiados, assim dispendo no inciso VIII do seu art. 41:

Art. 41 - Constituem direitos do preso:

(...)

VIII - proteção contra qualquer forma de sensacionalismo;

Avenida Erasmo Braga, nº 118 - 12º e 13º andares - Centro - Rio de Janeiro/RJ -
CEP 20020-000



Controladoria Geral do Estado
Ouvidoria e Transparência Geral do Estado

À vista do relatado nos parágrafos pretéritos, o acesso à informação das visitas recebidas pelos custodiados do sistema prisional, constante do acervo de dados da Secretaria de Estadual de Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro – SEAP, não restaria sobejada no estatuído na Seção V – Das Informações Pessoais da Lei de Acesso à Informação – LAI.

E, a própria LAI, tendo como premissa o fato de que nenhum dos direitos fundamentais é absoluto, mitigando as restrições impostas às informações pessoais, estabelece exceções para os casos de sua divulgação ou acesso, assim dispondo: *pcderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiro diante de (i) **previsão legal** ou (ii) **consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem, excetuando-se, os casos de (iii) **proteção do interesse público** e (iv) **geral preponderante.*****

O equilíbrio entre a transparência e a privacidade foi enfrentado pela controladoria Geral da União – CGU nos autos da solicitação NUP – 23480.003489/2014-25, que tratava de acesso à informação da Fundação Universidade de Brasília – UNB, na qual o requerente solicita “*o fundamento normativo que autoriza a UnB a ceder a base de dados pessoais dos seus alunos, que está sob sua guarda, aos professores da instituição*”, fundamentando-se o ali consignado nas lições de Cunha Filho; e Xavier, extraídas do livro Lei de Acesso à Informação da editora Lumenjurus de 2014, conforme segue:

9. Cabe enriquecer mais a análise aqui proporcionada pelo pedido do cidadão, complementando-a com a citação, feita por Cunha Filho e Xavier (2014), da

Avenida Erasmo Braga, nº 118 – 12º e 13º andares – Centro – Rio de Janeiro/RJ –
CEP 20020-000



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO

Controladoria Geral do Estado
Ouvidoria e Transparência Geral do Estado

definição de informação pessoal relacionada à pessoa natural, (...)

Entretanto, advertem os autores que “nem toda informação pessoal deve ser protegida pelo estado”, acessando o art. 31, caput, da Lei 12.527/2011, no qual se especifica que “somente serão protegidas as informações pessoais que possam afetar à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantidas individuais”, e em conformidade com o caput e o inciso X do art. 5º da Constituição Federal. No caso concreto, aparentemente nenhuma informação pessoal sensível do recorrente foi exposta, não obstante tenha recebido uma mensagem eletrônica que não era de seu interesse. Ou seja, a mera disponibilização do endereço eletrônico do recorrente, a membros da comunidade acadêmica da Universidade a qual pertence, não caracteriza qualquer dano a sua intimidade, vida privada, honra e imagem.

Para robustecer o aqui esposado, cabe trazer à baila, o que o Judiciário decidiu em relação a um caso análogo em que o ex-Governador Anthony William Garotinho Matheus De Oliveira solicitava o sigilo sobre as informações da execução de sua pena:

EXECUÇÃO PENAL Nº 5016672-96.2018.4.02.5101/RJ

MAGISTRADO (A): DÉBORA VALLE DE BRITO

ORIGINARIO: 005020383120154025101

EXEQUENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADOR: DANIELA MASSET VAZ

CONDENADO: ANTHONY WILLIAM GAROTINHO MATHEUS DE OLIVEIRA

ADVOGADO: RJ150472 - CARLOS FERNANDO DOS SANTOS AZEREDO

(...)

DESPACHO/DECISÃO

Trata-se de execução penal em face de ANTHONY WILLIAM GAROTINHO MATHEUS DE OLIVEIRA, condenado a uma pena de 02 anos e 08 meses de detenção, em regime aberto, e 532 dias-multa, no valor unitário de 01 salário mínimo vigente época dos fatos, pela prática do crime previsto no



Controladoria Geral do Estado
Ouvidoria e Transparência Geral do Estado

artigo 138, por duas vezes, combinado com o artigo 114, incisos II e III, na forma do artigo 69, todos do Código Penal.

(....)

Na sequência, quanto ao pedido de sigilo, observa-se que a publicidade dos atos processuais é a regra do sistema processual brasileiro, admitindo-se a sua restrição quando presentes causas autorizativas, tais como proteção à intimidade, integridade física e moral, dentre outros.

No presente caso, o apenado é uma *figura pública, ocupou cargos públicos de grande relevância, incluindo de Governador do Estado do Rio de Janeiro*, restando evidente o *interesse público apto a garantir a sua publicidade*. Não fosse o suficiente, a existência de uma execução penal em face do apenado em nada ofende a sua intimidade, sendo imperioso o indeferimento do pedido formulado com relação a decretação de sigilo abso uto da presente execução penal.

(....)

Nesse diapasão, uma vez que o sigilo da execução *penal não tem por finalidade reprimir ou impedir a ação de jornalistas*, INDEFIRO o pedido de decretação de sigilo da presente execução penal.

(....) (Grifei)

Em decisão monocrática o Excelso Pretório assim se manifestou, por intermédio do Excelentíssimo Ministro Ricardo Lewandowski, sobre o caso envolvendo ex-Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, no qual era discutido a liberdade de imprensa para receber informações dos órgão públicos sobre os custodiados do sistema de custódia federal, que em decisão proferida em 03/10/2018, divulgada em 04/10/2018 e publicada em 05/10/2018, assim se manifestou:

Rcl 32111 / PR - PARANÁ

RECLAMAÇÃO

Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI

Julgamento: 03/10/2018

Publicação

PROCESSO ELETRÔNICO

DJe-213 DIVULG 04/10/2018 PUBLIC 05/10/2018

Partes

RECLTE.(S) : LUIZ INACIO LULA DA SILVA
ADV.(A/S) : WADIH NEMER DAMOUS FILHO E OUTRO(A/S)
RECLDO.(A/S) : JUÍZA FEDERAL DA 12ª VARA FEDERAL DE
CURITIBA
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
BENEF.(A/S) : NÃO INDICADO
ADV.(A/S) : LUIZ PAULO TEIXEIRA FERREIRA

Avenida Erasmo Braga, nº 118 - 12º e 13º andares - Centro - Rio de Janeiro/RJ -
CEP 20020-000



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
Controladoria Geral do Estado
Ouvidoria e Transparência Geral do Estado

Decisão

Trata-se de reclamação ajuizada em favor do ex-Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva contra ato praticado pelo Juízo da 12ª Vara Federal de Curitiba/PR, ao decidir incidente na execução provisória da pena, que teria afrontado decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 130/DF, de relatoria do Ministro Ayres Britto.

(...)

O segundo, inciso XXXIII, impõe aos órgãos estatais a obrigação de cooperação e fornecimento de informação que seja de interesse público: "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".

(.....)

Assim, tal como decidi nas reclamações acima referidas, entendo que a pretensão inicial merece prosperar. Isso porque, ao julgar a ADPF 130/DF, o Plenário do Supremo Tribunal Federal consignou que "[...] *A imprensa como plexo ou conjunto de atividades ganha a dimensão de instituição-ideia, de modo a poder influenciar cada pessoa de per se e até mesmo formar o que se convencionou chamar de opinião pública. Pelo que ela, Constituição, destinou à imprensa o direito de controlar e revelar as coisas respeitantes à vida do Estado e da própria sociedade*" (ADPF 130/DF, Rel. Min. Ayres Britto).

Ademais, naquela assentada, esta Corte firmou o entendimento de que "[...] *O corpo normativo da Constituição brasileira sinonimiza liberdade de informação jornalística e liberdade de imprensa, rechaçando de qualquer censura prévia a um direito que é signo e penhor da mais encarecida dignidade da pessoa humana, assim como do mais evoluído estado de civilização*" (ADPF 130/DF, Rel. Min. Ayres Britto).

Registro, por oportuno, a relação de mútua causalidade entre liberdade de imprensa e democracia, proclamada no voto do Ministro Relator, verbis:

"Pelo seu reconhecido condão de vitalizar por muitos modos a Constituição, tirando-a mais vezes do papel, a Imprensa passa a manter com a democracia a mais entranhada relação de mútua dependência ou retroalimentação. Assim visualizada como verdadeira irmã siamesa da democracia, a imprensa passa a desfrutar de uma liberdade de atuação ainda maior que a liberdade de pensamento, de informação e de expressão dos indivíduos em si mesmos considerados. O § 5º do art. 220 apresenta-se como norma constitucional de concretização de um pluralismo finalmente compreendido como fundamento das sociedades autenticamente democráticas; isto é, o pluralismo como a virtude democrática da respeitosa convivência dos contrários" (ADPF 130/DF, Rel. Min. Ayres Britto).



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
Controladoria Geral do Estado
Ouvidoria e Transparência Geral do Estado

Logo, não cabe ao Estado, por qualquer dos seus órgãos, definir previamente o que pode ou o que não pode ser dito por indivíduos e jornalistas, afastando de maneira categórica a possibilidade de qualquer tipo de censura estatal à imprensa.

Nas palavras do Ministro Celso de Mello, *“a censura governamental, emanada de qualquer um dos três Poderes, é a expressão odiosa da face autoritária do poder público”*.

(...)

Transcrevo, neste particular, outros trechos da decisão reclamada, violadores da jurisprudência deste Supremo Tribunal, verbis:

“Nos termos previstos no artigo 41, XV, da Lei de Execução Penal, o contato do preso com o mundo exterior se dá por meio de correspondência escrita, da leitura e de outros meios de informação que não comprometam a moral e os bons costumes.

A regra legal não contempla ampliação do direito, mas tão somente possibilidade de restrição, consoante expressamente disposto no parágrafo único do artigo 41.

Não há nessa disciplina legal inconstitucionalidade sob a ótica do direito à liberdade de expressão, invocado pela defesa. A limitação se justifica.

O preso se submete a regime jurídico próprio, não sendo possível, por motivos inerentes ao encarceramento, assegurar-lhe direitos na amplitude daqueles exercidos pelo cidadão em pleno gozo de sua liberdade.

Conforme já exposto em decisão anterior proferida por este Juízo (evento 75), a prisão do apenado implica diretamente a privação do seu direito à liberdade de locomoção. Contudo, limitam-se, também, os direitos cujo exercício tenha por pressuposto essa liberdade de ir e vir (limitações implícitas, inerentes à pena de prisão). E, ademais, há restrições justificadas pela própria execução da pena, em especial ante as peculiaridades ínsitas ao ambiente carcerário (limitações implícitas, inerentes à execução da pena).(....)” (Grifei)

Do exposto, *s.m.j.*, se os pedidos de acesso das informações, dos dados e dos documentos – referentes aos custodiados do sistema prisional afetos à Secretaria Estadual de Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro – SEAP –, ***solicitadas por qualquer cidadão***, que sejam ***efetuadas de forma transparente*** e que respeite: (i) à intimidade, (ii) a vida privada, (iii) a honra e imagem, (iv) às liberdades e garantias individuais – ***como no caso vertente, disponibilizar a relação das visitas efetuadas a um determinado custodiado do sistema prisional, tendo em vista que tais dados não versam sobre***

Avenida Erasmo Braga, nº 118 - 12º e 13º andares - Centro - Rio de Janeiro/RJ -
CEP 20020-000



Controladoria Geral do Estado
Ouvidoria e Transparência Geral do Estado

informação pessoal sensível –, e (v) e não tenha em si só, o caráter sensacionalista, estarão aptas a serem fornecidas aos seus requerentes nos termos da Lei de Acesso à Informação, sem prejuízo da observância, ***por parte do solicitante***, do estatuído pela lei execução penal, ***quanto a forma de divulgação pelo solicitante das informações cedidas***.

Rio de Janeiro, 03 de abril de 2019.

ORIGINAL ASSINADO

RAIMUNDO JOSÉ REIS FERREIRA
Auditor do Estado
Id. 1958653-1

AFRANIO LEITE DA SILVA
Coordenador da Coordenadoria de Recursos de Acesso à Informação
Id. 1958379-6

Avenida Erasmo Braga, nº 118 - 12º e 13º andares - Centro - Rio de Janeiro/RJ -
CEP 20020-000