



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO - RECURSO SUBMETIDO À CGU

PARECER N° 72/2024/CGRAI/DIRAI/SNAI/CGU

<b>Número do processo:</b>	08198.048047/2023-09
<b>Órgão:</b>	Polícia Federal - PF
<b>Assunto:</b>	Recurso contra negativa a pedido de acesso à informação.
<b>Data do Recurso à CGU:</b>	05/12/2023
<b>Restrição de acesso no recurso à CGU (Fala.BR):</b>	Não
<b>Requerente:</b>	Identificado
<b>Opinião técnica:</b>	Opina-se pelo <b>conhecimento</b> do recurso, e no mérito, pelo <b>desprovimento</b> , com base no art. 13, inciso II do Decreto nº 7.724/2012, tendo em vista que a solicitação se caracteriza como pedido desarrazoado.

**RELATÓRIO**

<b>Resumo das manifestações do cidadão:</b>	Inicial: Solicita o número de operações da Polícia Federal com infiltração de agentes no período de 2013 a 2023, dividido por ano e por tipos de delito investigado.
	1ª instância: Afirma que não sabe que processo é esse e que, aparentemente, a resposta não tem relação com o que foi pedido.
	2ª instância: Argumenta que a negativa é irregular, e não oferece motivação.
	Inicial: Informa que o objeto da demanda já foi tratado no processo de nº 08198.039595/2023-30.
	1ª instância: Nega o acesso, justificando haver peculiaridades e a sensibilidade da atividade consultada, que estão protegidas por legislação complementar, a Lei nº 12.850/2013.

<b>Respostas do órgão:</b>	2ª instância: Nega provimento ao pedido com base no art. 23 da Lei n. 12.527/2011, por se tratar de informações concernente a dados regionalizados sobre efetivo policial, como quantitativo, distribuição e mobilização dos recursos humanos da Polícia Federal, que podem comprometer as atividades do órgão, sendo classificadas no grau "segredo", conforme CIDIC 08064.001653/2013-04.S.05.14/06/2012.13/06/2027.S, em razão do que pedidos dessa natureza deverão ter acesso negado.
<b>Resumo do Recurso à CGU:</b>	Reitera o pedido.
<b>Instrução do Recurso:</b>	A instrução do recurso foi feita com base nas informações contidas na Plataforma Fala.BR, observadas às normas legais pertinentes, bem como os esclarecimentos adicionais obtidos junto ao órgão e os precedentes processuais desta Casa.

### Análise

1. O presente recurso trata de pedido de acesso à informação, no qual o requerente solicita, à Polícia Federal - PF, o número de operações da Polícia Federal com infiltração de agentes no período de 2013 a 2023, dividido por ano e por tipos de delito investigado.

2. Em resposta, a PF comunicou que o objeto da demanda já teria sido tratado no processo de nº 08198.039595/2023-30. Sendo assim, o cidadão realiza o recurso de 1ª instância afirmando que não sabe que processo é esse e que, aparentemente, a resposta não tem relação com o que foi pedido. Em retorno, a recorrida esclarece que, a resposta produzida não levou em consideração o fato de que o processo 08198.039595/2023-30, onde foi prestada uma resposta sobre questionamento semelhante, não era de autoria do mesmo requerente. Ademais, prossegue negando o acesso, justificando haver peculiaridades e a sensibilidade da atividade consultada, que estão protegidas por legislação complementar, a Lei nº 12.850/2013.

3. Ato contínuo, o recorrente realiza o recurso de 2ª instância argumentando que a negativa é irregular, e não oferece motivação. Sobre isso, o órgão nega provimento ao pedido com base no art. 23 da Lei n. 12.527/2011, justificando que são informações concernente a dados regionalizados sobre efetivo policial, como quantitativo, distribuição e mobilização dos recursos humanos da Polícia Federal, que podem comprometer as atividades do órgão, sendo classificadas no grau "segredo", conforme CIDIC 08064.001653/2013-04.S.05.14/06/2012.13/06/2027.S, em razão do que, pedidos dessa natureza deverão ter acesso negado. Ademais, alega que, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública o tema é tratado na Portaria nº 880, de 12 de dezembro de 2019: "Art. 16[6] . São de acesso restrito as informações cujo conhecimento por pessoa não autorizada implique risco ou dano aos interesses da sociedade e do Estado, tais como: [...] III - dados relativos à distribuição e capacitação dos agentes dos órgãos de segurança pública e penitenciária;". Por fim, cita o art. 25, §2º da Lei n. 12.527/2011, o qual dispõe que, o acesso à informação classificada como sigilosa cria a obrigação para aquele que a obteve de resguardar o sigilo.

4. Diante do apresentado, o solicitante realiza o recurso de 3ª instância, junto à CGU, reiterando o pedido nos mesmos termos da inicial.

5. Nesse contexto, esta Casa solicitou esclarecimentos adicionais ao recorrido, com base no art. 23, §1º do Decreto n 7.724/2012, com fim à devida instrução processual. Assim, indagou-se os seguintes questionamentos, os quais a PF respondeu:

*a) Encaminhe o TCI mencionado [CIDIC08064.001653/2013-04.S.05.14/06/2012.13/06/2027.S].*

**Resposta: Registre-se que a negativa em questão não se deu com base em classificação da informação (TCI), mas pela aplicação de lei complementar específica, a saber: Lei 12.850/2013, em seu art. 10 e seguintes e legislação citada nos itens abaixo, considerando as peculiaridades e a sensibilidade da atividade consultada, pois envolve risco à segurança de instituições, em particular, a Polícia Federal e seus integrantes atuantes na atividade de infiltração policial. Conforme registrado em manifestação anterior pela área técnica responsável, "por análise**

*reversa simples, a quantidade de operações desempenhadas no ano, de maneira geral, reflete a capacidade de atendimento do órgão, notadamente de uma unidade especializada como a que ora se busca informações, que por sua especificidade de atuação possui efetivo cronicamente reduzido e em permanente atuação/capacitação."*

b) Pela resposta fornecida, subentende-se que, o assunto abordado pelo TCI CIDIC08064.001653/2013-04.S.05.14/06/2012.13/06/2027.S. é amplo, assim faz-se necessário que a PF esclareça de forma mais detalhada como que os dados requeridos no pedido inicial refletem e/ou se relacionam com os dados sobre o efetivo policial, tendo em vista que, o pedido não solicita segregação por região.

**Resposta:** Nos termos já registrados, **o trabalho de infiltração policial é altamente sigiloso** e o fornecimento das informações solicitadas - *número de operações da Polícia Federal com infiltração de agentes no período de 2013 a 2023, dividido por ano e por tipos de delito investigado* - **ainda que não tenham sido solicitados dados por região, dará conhecimento da capacidade geral e atuação concreta da Polícia Federal nesta modalidade investigativa, ainda relativamente nova, de modus operandi em grande parte felizmente não conhecido por parte das organizações criminosas.** Nesse sentido, nos termos do art. 16, da Portaria nº 880/MJSP de 12/12/2019 (grifou-se)- *"são de acesso estrito as informações cujo conhecimento por pessoa não autorizada implique risco ou dano aos interesses da sociedade e do Estado, tais como: (...) II - informações que evidenciem a capacidade operacional dos órgãos de segurança pública e penitenciária, tais como equipamentos, máquinas, veículos, armamentos e seus acessórios, softwares, entre outros; (...) V - aparelhos, equipamentos, suprimentos e programas relacionados às atividades de inteligência e repressão a delitos;*. Note-se ainda que **fornecer dados sobre a quantidade de operações, indica, claramente, como a PF tem atuado, alertando organizações criminosas que, assim, podem adotar filtros e precauções mais severos e acurados, comprometendo investigações em andamento e aplicações futuras deste instrumento investigativo.**

c) Certifique-se sobre a aplicação do TCI ao pedido, e em caso de não aplicação, avaliar a disponibilização das informações ao recorrente, diretamente ao e-mail de cadastro com cópia oculta a esta CGU, mas caso precise de prazo adequado para o fornecimento informar a esta Casa para avaliação.

**Resposta:** **Não se aplica**, considerando que a posição, **salvo melhor juízo, é pela manutenção da negativa ao fornecimento das informações solicitadas.**

d) Caso não seja aplicado o TCI ao pedido, mas a PF mantenha a negativa, deve ser apresentada a devida fundamentação legal pertinente, de forma detalhada. (...)

**Resposta:** Conforme citado acima, a negativa se dá com base no art. 16, da Portaria nº 880/MJSP/2019. Além disso, nos termos da Portaria 8.714-DG/PF de 2018 (grifou-se): *"Art. 6º. A Polícia Federal manterá sob restrição de acesso, independentemente de classificação, o documento que contenha: II - informação protegida por legislação específica (vide art. 20 da Lei 12.850/2013, aplicável às infiltrações policiais); (...) VII - informação que possa comprometer a capacidade investigatória da Polícia Federal, tais como: nome e qualificação de servidores; quantitativo, distribuição, localização e mobilização de servidores; diárias; passagens; suprimentos de fundo de caráter sigiloso; **bem como apresentação de técnicas de investigação e de atuação operacional;** - note-se que o rol não é exaustivo, meramente exemplificativo, sendo absolutamente razoável entender que a disseminação de informações, ainda que gerais, sobre infiltrações policiais realizadas pela PF (instrumento investigativo altamente especializado e restrito), também prejudica a capacidade investigatória da instituição, alerta as organizações criminosas e pode prejudicar investigações em andamento e futuras ações, colocando, em última análise, a integridade física de policiais em risco.*

(Grifo nosso)

6. Com base nos esclarecimentos supracitados, observa-se que, a PF retifica a resposta fornecida ao recurso de 2ª instância, e informa que os dados requeridos não estão restritos com base na classificação. Sobre o tema, importa esclarecer que, a classificação de informações não é uma hipótese de sigilo autônoma, ou seja, os efeitos da restrição de acesso não decorrem apenas da compatibilidade entre a regra legal e a situação fática tutelada pelo direito. Para que a restrição de acesso à informação tenha validade jurídica é necessária a produção de ato administrativo consubstanciado no documento denominado Termo de Classificação da Informação – TCI. Sem o respectivo TCI, o documento não pode ser considerado classificado e, portanto, não pode ter o seu acesso restringido. Assim, como no presente pedido de acesso à Informação não foram apresentados documentos que atestassem a devida classificação

das informações solicitadas, as normas em comento não produzem os efeitos jurídicos esperados pelo requerido. Logo, no momento desta análise, a aplicação do art. 23 da Lei n. 12.527/2011, resta superada, tendo em vista a inexistência do TCI respectivo.

7. Porém, por outro lado, a PF mantém a negativa de acesso com base na Lei nº 12.850/2013, art.10 e seguintes, justificando que *"por análise reversa simples, a quantidade de operações desempenhadas no ano, de maneira geral, reflete a capacidade de atendimento do órgão, notadamente de uma unidade especializada como a que ora se busca informações, que por sua especificidade de atuação possui efetivo cronicamente reduzido e em permanente atuação/capacitação"*. Acrescenta ainda que, *"ainda que não tenham sido solicitados dados por região, dará conhecimento da capacidade geral e atuação concreta da Polícia Federal nesta modalidade investigativa, ainda relativamente nova, de modus operandi em grande parte felizmente não conhecido por parte das organizações criminosas"*. Ademais, de maneira geral, diz ser absolutamente razoável entender que *"a disseminação de informações, ainda que gerais, sobre infiltrações policiais realizadas pela PF, também prejudica a capacidade investigatória da instituição, alerta as organizações criminosas e pode prejudicar investigações em andamento e futuras ações, colocando, em última análise, a integridade física de policiais em risco."*

8. Em análise ao mérito, destaca-se precipuamente que, o objeto do presente pedido de acesso à informação encontra-se dentro do escopo de aplicação do artigo 7º da Lei nº 12.527/2011. Logo, é necessário, portanto, verificar a existência de hipótese legal de sigilo que permita a restrição de acesso à informação solicitada. É fato que, a mesma norma, além estabelecer o direito de acesso a informações na Administração Pública, também disciplina o regime geral de proteção às informações e dados custodiadas pelo Estado. Dessa maneira, são estabelecidos parâmetros legais que regulamentam a necessidade de proteção de dados sensíveis, estando as exceções à publicidade legitimadas em outros valores e direitos igualmente relevantes e constitucionalmente protegidos, os quais, ao colidirem com o princípio da publicidade, afastam a sua incidência.

9. Nesse âmbito, destaca-se que, o entendimento da CGU alinha que, restrições de acesso em geral precisam ser devidamente fundamentadas, de forma que, os órgão e entidades públicas demonstrem de forma evidente e detalhada quando existir risco concreto associado à divulgação da informação, não podendo o argumento ser utilizado como fundamento geral e abstrato. Diante disto, descreve-se abaixo o disposto no art. 10 e seguintes, da Lei n. 12.850/2013, que define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal:

#### **Lei n. 12.850/2013**

(...)

#### Seção III

#### Da Infiltração de Agentes

Art. 10. A infiltração de agentes de polícia em tarefas de investigação, representada pelo delegado de polícia ou requerida pelo Ministério Público, após manifestação técnica do delegado de polícia quando solicitada no curso de inquérito policial, será precedida de circunstanciada, motivada e **sigilosa autorização judicial**, que estabelecerá seus limites.

(...)

Art. 10-A. Será admitida a ação de agentes de polícia infiltrados virtuais, obedecidos os requisitos do **caput** do art. 10, na internet, com o fim de investigar os crimes previstos nesta Lei e a eles conexos, praticados por organizações criminosas, **desde que demonstrada sua necessidade** e indicados o alcance das tarefas dos policiais, os nomes ou apelidos das pessoas investigadas e, quando possível, os dados de conexão ou cadastrais que permitam a identificação dessas pessoas. [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#)

(...)

Art. 10-B. As informações da operação de infiltração serão encaminhadas diretamente ao juiz responsável pela autorização da medida, **que zelará por seu sigilo**. [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#)

Parágrafo único. Antes da conclusão da operação, o acesso aos autos será reservado ao juiz, ao Ministério Público e ao delegado de polícia responsável pela operação, com o objetivo de garantir o **sigilo das investigações**. [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#)

(...)

Art. 10-D. Concluída a investigação, todos os atos eletrônicos praticados durante a operação deverão ser registrados, gravados, armazenados e encaminhados ao juiz e ao Ministério Público,

juntamente com relatório circunstanciado. ([Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019](#))

Parágrafo único. Os atos eletrônicos registrados citados no **caput** deste artigo serão reunidos em autos apartados e apensados ao processo criminal juntamente com o inquérito policial, **assegurando-se a preservação da identidade do agente policial infiltrado e a intimidade dos envolvidos.** ([Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019](#)).

Art. 12. O pedido de infiltração será **sigilosamente distribuído**, de forma a **não conter informações que possam indicar a operação** a ser efetivada ou identificar o agente que será infiltrado.

§ 1º **As informações quanto à necessidade da operação de infiltração serão dirigidas diretamente ao juiz competente**, que decidirá no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, após manifestação do Ministério Público na hipótese de representação do delegado de polícia, devendo-se adotar as medidas necessárias para o êxito das investigações e a segurança do agente infiltrado.

§ 2º Os autos contendo as informações da operação de infiltração acompanharão a denúncia do Ministério Público, quando serão disponibilizados à defesa, assegurando-se a **preservação da identidade do agente.**

§ 3º Havendo indícios seguros de que o agente infiltrado sofre risco iminente, a operação será sustada mediante requisição do Ministério Público ou pelo delegado de polícia, dando-se imediata ciência ao Ministério Público e à autoridade judicial.

(...)

Art. 14. São direitos do agente:

I - recusar ou fazer cessar a atuação infiltrada;

II - ter sua identidade alterada, aplicando-se, no que couber, o disposto no [art. 9º da Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999](#), bem como usufruir das medidas de proteção a testemunhas;

III - ter seu nome, sua qualificação, sua imagem, sua voz e demais informações pessoais preservadas durante a investigação e o processo criminal, salvo se houver decisão judicial em contrário;

IV - não ter sua identidade revelada, nem ser fotografado ou filmado pelos meios de comunicação, sem sua prévia autorização por escrito.

(...)

Seção V

Dos Crimes Ocorridos na Investigação e na Obtenção da Prova

Art. 18. Revelar a identidade, fotografar ou filmar o colaborador, sem sua prévia autorização por escrito:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos, e multa.

(...)

Art. 20. **Descumprir determinação de sigilo das investigações que envolvam a ação controlada e a infiltração de agentes:**

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

(...)

Parágrafo único. Na mesma pena incorre quem, de forma indevida, se apossa, propala, divulga ou faz uso dos dados cadastrais de que trata esta Lei.

CAPÍTULO III

DISPOSIÇÕES FINAIS

(...)

Art. 23. **O sigilo da investigação** poderá ser decretado pela autoridade judicial competente, para garantia da celeridade e da eficácia das diligências investigatórias, assegurando-se ao defensor, no interesse do representado, amplo acesso aos elementos de prova que digam respeito ao exercício do direito de defesa, devidamente precedido de autorização judicial, ressalvados os referentes às diligências em andamento.

Parágrafo único. Determinado o depoimento do investigado, seu defensor terá assegurada a prévia vista dos autos, ainda que classificados como sigilosos, no prazo mínimo de 3 (três) dias que antecedem ao ato, podendo ser ampliado, a critério da autoridade responsável pela investigação.

(Grifo nosso)

10. Portanto, com base no supracitado, verifica-se que o tema abordado na Lei n. 12.850/2013 é cercado de peculiaridades, bem como de determinações sobre o sigilo em prol da investigação, com fim ao

êxito do procedimento, visando a segurança do Estado, seus agentes e, por consequência, da Sociedade. Dessa forma, pondera-se que, na presente solicitação de acesso à informação, os dados podem ser considerados sensíveis, de forma que, as preocupações relatadas pela PF refletem em riscos potenciais, levando-se a considerar que o pedido é desarrazoado, pois divulgar tais dados seria contrário ao interesse público.

11. Nesse contexto, importa esclarecer o conceito de pedido desarrazoado, conforme a publicação da Cartilha desta CGU, “Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal – 4ª Edição”, na página 24, a qual dispõe que, é aquele que não encontra amparo para a concessão de acesso solicitado nos objetivos da LAI e tampouco nos seus dispositivos legais, nem nas garantias fundamentais previstas na Constituição. É um pedido que se caracteriza pela desconformidade com o interesse público, segurança pública, celeridade e economicidade da Administração Pública.

12. Assim, sobre o entendimento desta Casa, referente ao tema de desarrazoabilidade, importa citar alguns precedentes processuais, em especial, relacionados aos órgãos de inteligência e segurança pública, os quais foram desprovidos, com base no art. 13, inciso II do Decreto nº 7.724/2012, os NUPs: 00137.020871/2021-37, 08850.004454/2020-11 e 08198.020002/2022-81.

13. Logo, com base nos termos ora descritos, sugere-se a recepção dos argumentos da recorrida para a negativa de acesso ao pedido, e o conseqüente desprovimento do recurso.

### **Conclusão**

14. Dado o exposto, opina-se pelo **conhecimento** do recurso, e no mérito, pelo **desprovimento**, no art. 13, inciso II do Decreto nº 7.724/2012, tendo em vista que se caracteriza como pedido desarrazoado.

15. À consideração superior.

**ANDRÉA SOUZA GOES**  
*Analista Administrativo*

### **DESPACHO**

Revisado. Encaminhe-se à Coordenador-Geral de Recursos de Acesso à Informação.

**ROBERTO KODAMA**  
*Chefe de Divisão*

De acordo. Encaminhe-se à Diretora de Recursos de Acesso à Informação.

**CARLA BAKSYS PINTO**  
*Coordenadora-Geral de Recursos de Acesso à Informação*

De acordo. Encaminhe-se à Secretária Nacional de Acesso à Informação.

**DANIELLY CRISTINA ARAÚJO GONTIJO**  
*Diretora de Recursos de Acesso à Informação*



**CGU**

Controladoria-Geral da União

Secretaria Nacional de Acesso à Informação

## **DECISÃO**

No exercício das atribuições a mim conferidas pelo Decreto nº 11.330, de 01 de janeiro de 2023, e na Portaria Normativa nº 62, de 29 de março de 2023, adoto, como fundamento deste ato, nos termos do art. 23 do Decreto nº 7.724/2012, o parecer anexo, para decidir pelo desprovidamento do recurso interposto, no âmbito do pedido de informação **08198.048047/2023-09**, direcionado à **08198.048047/2023-09**.

**ANA TÚLIA DE MACEDO**

*Secretária Nacional de Acesso à Informação*

### **Entenda a decisão da CGU:**

**Não conhecimento** - O recurso não foi analisado no mérito pela CGU, pois não atende a algum requisito que permita essa análise: a informação foi declarada inexistente pelo órgão, o pedido não pode ser atendido por meio da Lei de Acesso à Informação, a informação está classificada, entre outros.

**Perda (parcial) do objeto** - A informação solicitada (ou parte dela) foi disponibilizada pelo órgão antes da decisão da CGU, usualmente por e-mail. A perda do objeto do recurso também é reconhecida nos casos em que o órgão se compromete a disponibilizar a informação solicitada (ou parte dela) ao requerente em ocasião futura, indicando prazo, local e modo de acesso.

**Desprovidamento** - O acesso à informação solicitada não é possível, uma vez que as razões apresentadas pelo órgão para negativa de acesso possuem fundamento legal.

**Provimento (parcial)** – A CGU determinou a entrega da informação (ou de parte dela) ao cidadão.

### **Conheça mais sobre a Lei de Acesso à Informação:**

Portal “Acesso à Informação”

<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br>

Publicação “Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal”

<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao-da-lai-2019.pdf>

<http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/SitePages/principal.aspx>

Busca de Pedidos e Respostas da LAI:

<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/busca-de-pedidos-e-respostas/busca-de-pedidos-e-respostas>



Documento assinado eletronicamente por **ANDREA SOUZA GOES, Analista Administrativo**, em 29/01/2024, às 16:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **ROBERTO KODAMA, Chefe de Divisão**, em 30/01/2024, às 09:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **CARLA BAKSYS PINTO, Coordenador-Geral de Recursos de Acesso à Informação**, em 02/02/2024, às 11:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **DANIELLY CRISTINA ARAUJO GONTIJO, Diretora de Recursos de Acesso à Informação**, em 02/02/2024, às 18:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **ANA TULIA DE MACEDO, Secretária Nacional de Acesso à Informação**, em 05/02/2024, às 10:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 3092217 e o código CRC C04D59EF