

Impetrante: Rodrigo Pires Ferreira Lago

Advogado: Dr. Cloves de Jesus Cardoso Conceição Filho –OAB-MA 12.419

Impetrados: Secretário de Estado de Transparência e Controle, Sr. Raul Cancian Mochel; e Presidente da Empresa Maranhense de Administração Portuária - EMAP, em exercício, Sra. Isa Mary Pinheiro de Oliveira Mendonça

Litisconsorte: Estado do Maranhão

Procurador: Dr. Jorge Diego Silva de Mendonça

Relator: Des. Cleones Seabra Carvalho Cunha.

Vistos, etc.

Rodrigo Pires Ferreira Lago, devidamente qualificado, impetrou o presente mandado de segurança, com pedido de liminar, em face de atos reputados ilegais e arbitrários do **Secretário de Estado de Transparência e Controle, Sr. Raul Cancian Mochel**; e da **Presidente da Empresa Maranhense de Administração Portuária - EMAP, em exercício, Sra. Isa Mary Pinheiro de Oliveira Mendonça**, consistentes na negativa e no descumprimento reiterado de fornecimento de informações públicas solicitadas por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão – e-SIC, sob os números 1 001280202520; 1 001281202574; 1 001294202543; 1 001375202543; 1 001444202519; 1 001388202512; 1 001282202519; e 1 001289202531.

Segundo o *writ*, o impetrante apresentou, em suma, diversos pedidos de acesso à informação, relacionados a contratos administrativos, processos de dispensa de licitação, atas de reuniões do Conselho de Administração da EMAP, relação de colaboradores e diárias pagas a diretores, todos negados sob fundamentações genéricas, como sigilo estratégico, proteção de dados pessoais ou interesse comercial da empresa pública, ainda que se tratasse de recursos públicos.

Ainda segundo o impetrante, as negativas violam frontalmente os direitos assegurados pela Constituição da República e pelas Leis nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e nº 10.217/2015 (Lei Estadual), pois os dados requeridos são de interesse coletivo, não estando sujeitos a restrições legais, tratando-se de informações essenciais ao exercício da cidadania, inclusive no âmbito de sua atuação como Deputado Estadual.



Aduz, ainda, o impetrante que houve desrespeito à própria decisão administrativa de segunda instância, proferida pelo Secretário de Estado de Transparência e Controle, que, deferindo parcialmente dois dos pedidos formulados, determinou à segunda impetrada o fornecimento das informações no prazo de dez dias úteis, sem que houvesse o devido cumprimento, configurando ilegalidade e omissão administrativa passíveis de correção pela via mandamental.

Reputando presentes os requisitos autorizadores da concessão da medida de urgência, o impetrante a requer liminarmente para determinar que as autoridades coatoras forneçam, no prazo de dois dias, as informações requeridas nos pedidos registrados sob os números 1 001280202520, 1 001281202574, 1 001294202543, 1 001375202543, 1 001444202519, 1 001388202512, 1 001282202519 e 1 001289202531, via sistema e-SIC ou, alternativamente, por meio de correio eletrônico, sob pena de caracterização do crime de desobediência e aplicação de *astreintes*, não inferior a R\$ 500.000,00, em caso de descumprimento da ordem judicial. Ao final, pugna pela concessão definitiva da segurança, confirmando-se a liminar pleiteada.

Requeridas informações para análise do pedido liminar (Id. 49313234), o Secretário de Estado de Transparência e Controle, Sr. Raul Cancian Mochel, prestou-as no Id. 49931983; enquanto a Presidente da EMAP, Sra. Isa Mary Pinheiro de Oliveira Mendonça, assim o fez no Id. 50052473.

O Estado do Maranhão apresentou contestação no Id. 50205259.

É o relatório. Decido.

Prestadas, pois, as devidas informações pelas autoridades impetradas e apresentada a respectiva contestação pelo Estado do Maranhão, verifico ser *improcedente* a pretensão deduzida no pedido liminar.

Da análise dos autos, reputando violado seu direito líquido e certo a informações públicas, nos termos da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e da Lei Estadual nº 10.217/2015, verifico pretender o impetrante compelir os impetrados a fornecerem, no prazo de 2 dias, informações e documentos públicos anteriormente negados ou parcialmente disponibilizados, sob pena de multa, os quais envolvem, em suma, relação de colaboradores lotados em escritório da EMAP em Brasília; cópias integrais das atas do Conselho de Administração da EMAP (2017-2018); instrumento de acordo celebrado com empresa privada e os respectivos processos de pagamento; e diárias pagas a diretores e outros documentos administrativos.

Sucedendo, por não ser sucedâneo de ação ordinária, o mandado de segurança requer a existência de direito líquido e certo, comprovado de plano e de forma inconteste, por prova pré-



constituída, e, *in casu*, das decisões administrativas que negaram/limitaram o acesso às informações reclamadas, vejo que foram devidamente motivadas com base nas legislações aplicáveis à espécie, a saber: Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), em seus artigos 7º, 22 e 31; Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD); Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais), artigos 86 e seguintes; Decreto nº 7.724/2012 e Lei Estadual nº 10.217/2015; Instrução Normativa STC nº 01/2024, que regulamenta os limites objetivos do exercício do direito de acesso à informação no Estado do Maranhão; enquanto que impetrante, sem lhes demonstrar, inequivocamente, eventual ilegalidade/arbitrariedade, parece apenas apresentar *divergência subjetiva* com os fundamentos utilizados pelas autoridades impetrantes. É dizer: por a matéria mostrar-se aparentemente complexa, que parece tangenciar planos de segurança operacional, estratégias comerciais e dados sensíveis, concluo que é controvérsia que exige análise que, *a priori*, ultrapassa os estreitos limites da via mandamental e reclama por eventual dilação probatória – incompatível com o rito do *writ*.

Nesse sentido, inclusive, bem observou o Secretário de Estado de Transparência e Controle:

[...] o impetrante não demonstrou qualquer violação a direito líquido e certo. O que se observa é mera **discordância subjetiva** com as fundamentações adotadas pelas instâncias administrativas competentes (unidade gestora do Serviço de Informações ao Cidadão e Presidência da EMAP e Secretaria de Transparência e Controle por meio das manifestações da Ouvidoria Geral do Estado).

Cumpre assinalar, desde logo, a inadequação da via eleita. O mandado de segurança destina-se apenas à proteção de **direito líquido e certo, comprovado de plano por prova pré-constituída** (art. 5º, LXIX, da Constituição Federal e art. 1º da Lei nº 12.016/2009). A controvérsia trazida pelo impetrante, contudo, envolve decisões administrativas proferidas **com fundamentação expressa** e cuja revisão demandaria **apreciação de elementos fáticos, exame de documentos e eventual dilação probatória**, o que não se compatibiliza com a estreita via mandamental.

Nessas circunstâncias, não se trata de direito evidente e comprovado de plano, mas de pretensão que deve ser veiculada em ação ordinária, capaz de comportar produção de provas e permitir análise mais ampla do mérito administrativo

Afinal, *a priori*, as autoridades coatoras demonstraram que as negativas/limitações ao acesso às informações requeridas pautaram-se em fundamentos legais e razoáveis, ponderando a publicidade dos atos e os limites legais impostos. Cito, por exemplo, o pedido sobre os colaboradores lotados no escritório de Brasília, cujo indeferimento do acesso foi fundado nos arts. 7º e 31 da LAI e nos arts. 2º e 7º da LGPD, por se tratar de dados pessoais geolocalizados, cujo fornecimento irrestrito poderia comprometer a segurança física, funcional e estratégica dos colaboradores.

Com efeito, a mera condição de servidor público não torna irrestrita a divulgação de dados com potencial de exposição à riscos, sobretudo quando se trata de empresa pública que atua em regime concorrencial, como é o caso da EMAP. A negativa parece ainda que observou a inexistência de finalidade legítima comprovada para a requisição; a possibilidade de fiscalização por meio da transparência ativa já disponível, inclusive com informações sobre cargos e salários no site oficial da empresa; e a aplicação do princípio da minimização de dados pessoais (art. 6º,



III, da LGPD), segundo o qual dispõe que a divulgação de informações que extrapolam o que já está disponível publicamente pode violar esse princípio se não houver justificativa legítima para tal.

É dizer: a justificativa da recusa da EMAP parece ter fundamento jurídico consistente, baseando-se na necessidade de equilibrar a transparência exigida da administração pública com a proteção de dados pessoais, especialmente no contexto de empresas que enfrentam concorrência no mercado.

Afinal, como bem observado pela presidente da EMAP, ora impetrada:

[...] EMAP é empresa pública atuante em regime concorrencial e a concessão do acesso a tais informações demanda por compatibilização de diferentes diplomas legais e principalmente a avaliação do impacto da divulgação sobre a competitividade desta empresa, a segurança de suas operações e de seus colaboradores [...]

Embora o Impetrante tenha tentado desvincular a solicitação de dados pessoais, afirmando que não requereu números de telefone ou endereço residencial, a verdade é que a associação de nome, cargo e localidade específica de atuação pode, sim, gerar riscos de segurança

individual e coletiva em um ambiente complexo como o de Brasília, onde se concentram interesses diversos e, por vezes, antagônicos. A remuneração com recursos públicos, por si só, justifica o acesso à fiscalização da aplicação desses recursos, o que é garantido pela transparência ativa já implementada pela EMAP em relação a cargos e salários gerais, sem, contudo, ensejar a divulgação de informações que possam comprometer a segurança individual dos empregados ou a segurança institucional da empresa. (Id. 50052473)

No ponto, inclusive, o Secretário Estadual de Transparência e Controle também informou que:

[...] a própria **Instrução Normativa STC nº 01/2024** estabelece limites objetivos ao exercício do direito de acesso. Dispõe o seu **art. 19** que não serão atendidos pedidos de acesso à informação “*I – genéricos; II – desproporcionais ou **desarrazoados**; ou III – que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão e/ou entidade*”. Nessas hipóteses, o órgão deve apenas indicar ao requerente a fonte em que as informações se encontram disponíveis.

Cumprе ressaltar que as informações que devem constar em transparência ativa relativas a cargos, funções e remuneração dos empregados da EMAP já se encontram publicadas em sítio eletrônico oficial, em cumprimento à Lei Estadual nº 10.217/2015.

Para facilitar o acesso, seguem os links diretos às páginas onde os dados podem ser consultados:



Cargos e Salários:

https://www.portodoitaqui.com/_files/arquivos/CARGOS-ESALARIOS.pdf

Relação nominal de empregados:

https://www.portodoitaqui.com/_files/arquivos/relacao-de-empregados-2024.pdf

Estatuto Social da EMAP:

https://www.portodoitaqui.com/public/_files/arquivos/ESTATUTOEMAP-03.04.2023.pdf

Quanto ao pedido afeto à cópia integral das atas do Conselho de Administração, igualmente, verifico, neste juízo de cognição sumária, que a negativa observou os arts. 22 e 23 da LAI, além do art. 86, §§ 2º a 4º, da Lei nº 13.303/2016. E, *a priori*, por cuidar de documentos que envolvem possivelmente deliberações estratégicas, sensíveis e comerciais, entendo, por ora, que a divulgação irrestrita dessas atas poderia comprometer o sigilo necessário às estratégias de atuação governamental em curso ou a competitividade da empresa no setor portuário, ainda que o impetrante diga ter participado das respectivas reuniões, na época, por o regime jurídico de proteção assim o requerer, independentemente de quem requer a formação.

No caso de empresa pública, penso que essa ressalva seja crucial, por suas atividades de exploração econômica poderem gerar informações comerciais estratégicas, sendo, pois, possível, *a priori*, de se alegar sigilo, ainda que de forma temporária, quando a divulgação ou acesso irrestrito puder colocar em risco a segurança da sociedade ou do Estado. A autoridade impetrada, afeta à Transparência e ao Controle, também, no ponto, explicou:

O fato de o impetrante ter participado, à época, das reuniões colegiadas **não descaracteriza o regime jurídico de proteção aplicável às atas**. O direito de acesso é aferido pelo **conteúdo da informação e seus potenciais reflexos**, não pela identidade de quem o requer. Em cumprimento ao **art. 8º da LAI**, a EMAP já disponibiliza em transparência ativa os **extratos deliberativos** das reuniões do Conselho, contendo as decisões finais e os encaminhamentos formais. Trata-se da concretização do princípio da máxima divulgação possível, sem exposição indevida de estratégias sensíveis. **Link oficial de acesso:**

<https://www.portodoitaqui.com/emap/conselhos>, inclusive as atas de reuniões realizadas no ano de 2017

É que, em regra, o interesse público primário da Administração deve ser resguardado diante de possíveis riscos à governança e à segurança operacional e, pelo informado, a EMAP já disponibiliza os extratos deliberativos em transparência, cumprindo o princípio da máxima divulgação possível, sem expor conteúdo sensível.

No mesmo sentido, a presidente da EMAP também informou que:



[...] decisões administrativas enfatizaram que a EMAP, por ser uma empresa pública que atua em regime de concorrência, deve resguardar informações que tratem de estratégias de atuação governamental ainda em curso ou que possam revelar fragilidades internas da Administração Pública, sob pena de vulnerabilizar sua atuação institucional no setor portuário.

Excelência, o Art. 86, §§ 2º a 4º, da Lei das Estatais é claro ao dispor que as atas e demais expedientes oriundos de reuniões dos conselhos de administração ou fiscal deverão ser disponibilizados apenas para os órgãos de controle, sempre que solicitados, no âmbito dos trabalhos de auditoria, e que o acesso a essas informações será restrito e individualizado. Tal dispositivo constitui uma hipótese legal de sigilo que, nos termos do Art. 22 da LAI, não é excluída pela Lei de

Acesso à Informação. Trata-se de uma salvaguarda legal específica para empresas estatais, que busca proteger informações vitais para sua competitividade e segurança institucional, reconhecendo a peculiaridade de sua inserção no mercado.

A alegação do Impetrante de que, por ter sido membro do Conselho de Administração da EMAP nesse período, não haveria razão para se impor sigilo aos documentos não descaracteriza o regime aplicável.

[...]esta empresa já faz a disponibilização dos extratos deliberativos das reuniões, concretizando o princípio da publicidade através de seu sítio eletrônico, sem, contudo, expor os detalhes estratégicos que poderiam comprometer sua atuação no mercado.

No que diz respeito à solicitação sobre processos de pagamento e contrato com terceiros (ex. CEJEN Engenharia), verifico que as decisões administrativas foram parcialmente favoráveis, condicionadas porém à proteção de dados sensíveis, como dados bancários e fiscais de terceiros; cláusulas contratuais estratégicas; e informações sigilosas vinculadas à execução financeira de contratos e *a priori* o instrumento de acordo homologado judicialmente foi encaminhado pela EMAP juntamente com a cópia integral dos autos do processo judicial (Id 49104239 - Pág. 2), resguardando apenas as informações estratégicas e dados sensíveis (fiscais, negociais e bancários), para evitar, conforme informado pelas autoridades impetradas, a posição institucional da EMAP no ambiente concorrencial. Ademais, se homologados judicialmente os termos de eventual acordo, pressupõem-se que, em regra, observaram-se a capacidade das partes, a licitude do objeto e a forma prescrita em lei, e, ainda, ausência de lesão ao interesse público.

Quanto, por exemplo, ainda, ao requerimento sobre processo de dispensa de licitação que resultou no Contrato nº 065/2023/00-EMAP (fretamento de aeronave com a empresa EMAR Táxi Aéreo Ltda.), bem como cópia do Processo Administrativo ECM nº 02034/2023 e do processo de Dispensa de Licitação nº 019/2023, as autoridades impetradas bem justificaram que as informações gerais sobre contratos vigentes estão disponíveis em transparência ativa, acessíveis por qualquer cidadão. Link oficial de acesso: https://www.portodoit aqui.com/public/_files/arquivos/R07%20-%20CONTRATOS%20VIGENTES%20PORTAL%20TRANSP%20JULHO-2025_6866c88fded42.pdf, justificando a recusa ao acesso integral do processo administrativo para não ferir informações estratégicas e sensíveis ao ambiente concorrencial em que atua a



empresa pública.

No pormenor, o Secretário Estadual de Transparência e Controle também informou que:

As informações contratuais consolidadas já estão disponíveis em transparência ativa, permitindo acompanhamento social da aplicação de recursos públicos sem exposição indevida de dados sensíveis. **Link oficial de acesso:** <https://www.portodoitaqui.com/transparencia/contratos> (Id. 49931983 - Pág. 12)

E com aparente razão, afinal, o fato de a EMAP atuar em regime de concorrência pode justificar o sigilo de informações estratégicas mas não serve como escudo para impedir a transparência do processo de contratação pública após sua conclusão. Não à toa, disponibiliza informações gerais sobre os contratos vigentes, para fins de fiscalização do uso de recursos.

Com efeito, conforme explicado pelo gerente jurídico do Porto de Itaquí, nos autos do processo administrativo relativo ao pedido do impetrante:

O acesso irrestrito ao processo de dispensa de Licitação que originou o contrato de fretamento aéreo, bem como os documentos administrativos relacionados, pode implicar a exposição indevida de elementos estratégicos de operação, inclusive afetando o:

Planejamento logístico interno da EMAP e deslocamento de seus dirigentes e usuários dos serviços com potencial impacto em sua segurança institucional e operacional;

Detalhamento de motivações administrativas e decisões negociais, em muitos casos atreladas a [...] com outros entes públicos e privados, nacionais e internacionais;

Elementos que, se publicizados, comprometem a margem negocial da empresa em futuras contratações e acordos de cooperação, afetando sua posição concorrencial estratégica no mercado, nacional e estrangeiro.

Portanto, o fornecimento desses documentos, tal como requerido, não representa apenas um prestação de contas ou concretização de publicidade/transparência, mas uma abertura de dados sensíveis que integram a estratégia institucional da empresa pública em ambiente de competição. (ID. 49932453 - Pág. 66)

[...]

A Controladoria-Geral da União, em precedentes administrativos como os NUPs 00075.000351/2012-99 e 99901.000749/2020-12, já firmou entendimento de que é legítima a restrição de acesso a documentos quando estes contêm dados sensíveis, estratégicos ou protegidos por sigilo legal, especialmente no caso de empresas pública atuantes em regime de



O Estado do Maranhão, no ponto, também não descuro de pertinente observação:

No tocante aos pedidos de acesso a processos de dispensa de licitação e execução de contratos sensíveis, como o de fretamento aéreo (Pedidos nº **1001375202543**, **1001444202519**) e de locação de imóvel estratégico em Brasília (Pedido nº **1001388202512**), a Administração Pública agiu com a devida cautela ao proteger informações que revelam planejamento logístico, padrões operacionais, negociações e estratégias que, se reveladas à concorrência, poderiam causar prejuízos irreparáveis à EMAP. **A transparência, nesses casos, é assegurada pela publicação dos contratos e seus extratos, permitindo o controle social sem comprometer a segurança e a competitividade da empresa, no site oficial da empresa.**

[...]

Além disso, a urgência alegada quanto aos pedidos de nº 1001282202519 (cópia de processos de pagamento à empresa de táxi aéreo) e nº 1001289202531 (relação de diárias de diretores) se tornou irrelevante, dada a perda de objeto por ato superveniente da Administração, que cumpriu as decisões de segunda instância.

Com efeito, sobre os pedidos protocolados sob os n. 1 001289202531 – que tratam de relação de diárias concedidas a diretores da EMAP para Brasília/DF, no exercício de 2024, com a indicação nominativa dos diretores, cargos, períodos e valores pagos –; e 1 001282202519 – que cuida do pedido de cópia dos processos de pagamento da empresa EMAR TÁXI AÉREO LTDA, relativos a contrato de fretamento de aeronave, no período de agosto/2024 a maio/2025 –, o Secretário Estadual de Transparência e Controle informou que, embora indeferidas as pretensões pela EMAP, os respectivos recursos administrativos foram parcialmente providos pela Secretaria de Transparência e Controle do Estado, reconhecendo o interesse público no acesso à informação, tendo a EMAP satisfeito a determinação administrativa, com a devida proteção dos elementos sujeitos ao sigilo conforme registrados nos processos ns. 2025.110122.01580 e 2025.110122.01581 (Id. 49931983 - Pág. 15/17).

Enfim, diante das amplas informações prestadas, concluo que, embora o impetrante tenha juntado cópia de suas solicitações administrativas e das respectivas respostas, não é possível concluir, com a segurança jurídica exigida para o deferimento liminar, que os atos das autoridades coatoras tenham extrapolado os limites da legalidade ou incidido em manifesta arbitrariedade, especialmente quando as autoridades impetradas apresentaram resposta detalhada nos autos, acompanhada de exposição normativa e fática, evidenciando que as negativas de acesso foram motivadas com base na legislação de regência da matéria, notadamente em normas que tratam da proteção de dados pessoais, da segurança institucional e da atuação de empresas públicas em ambiente concorrencial.



Vê-se, *a priori*, que as informações requeridas, em parte, envolvem dados geolocalizados de empregados, documentos estratégicos internos e processos financeiros com potencial sensível, sendo razoável a preocupação com o risco à segurança individual, à privacidade e à governança da empresa pública, e que, além disso, parte das informações, inclusive, foi disponibilizada em transparência ativa ou parcialmente fornecida com ressalvas, conforme demonstrado pelas decisões administrativas da Secretaria de Transparência e Controle.

E, neste juízo de cognição sumária, jurídico me parece concluir que eventual discordância quanto ao teor ou à extensão das respostas administrativas, só por si, *não* caracteriza ilegalidade manifesta, nem gera, automaticamente, direito subjetivo ao acesso irrestrito aos documentos.

Tais circunstâncias, pois, fazem-me concluir pela ausência do *fumus boni iuris* necessário à concessão da medida de urgência requerida.

A concessão da liminar recursal exige, cumulativamente, a presença dos requisitos de fundamento relevante (*fumus boni iuris*) e do *periculum in mora*. Se ausente o *fumus boni iuris*, como no caso vertente, não há falar-se em perigo da demora. E ainda que assim não o fosse, *in casu*, vê-se que os pedidos administrativos formulados pelo impetrante remontam a período anterior à impetração e tratam de temas administrativos e financeiros de natureza pretérita, sem vínculo com situações de urgência ou risco iminente.

Registre-se, por fim, que o ato administrativo, quando motivado, goza de presunção de legalidade e legitimidade, que, apesar de não ser absoluta, apenas pode ser afastada mediante prova robusta e inequívoca - o que não se verifica, por ora, máxime quando as decisões administrativas foram proferidas por autoridades competentes, no exercício regular de suas atribuições, com fundamentos técnico, jurídico e legal, inclusive quanto à pertinência da classificação de documentos como estratégicos ou sensíveis, que exige juízo técnico qualificado.

Do exposto, ausente, por ora, qualquer indício de arbitrariedade, ilegalidade flagrante ou abuso de poder que justifique a intervenção judicial, especialmente por o Poder Judiciário não poder substituir a Administração em juízos discricionários técnicos, *indefiro* o pedido liminar.

Encaminhem-se os autos à Procuradoria Geral de Justiça para emissão de parecer, retornando-me conclusos para julgamento.

Publique-se. Intimem-se. Cumpra-se.

São Luís, 13 de outubro de 2025.



Desembargador CLEONES SEABRA CARVALHO CUNHA

RELATOR