

COLETÂNEA DE DECISÕES DA CGU

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO



Apresentação

É com grande satisfação que a Ouvidoria-Geral da União apresenta esta “Coletânea de Decisões da CGU – Lei de Acesso à Informação”, na qual reúne Pareceres e Despachos selecionados, referentes a recursos em face de negativas de acesso por órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Desde 16 de maio de 2012, quando entrou em vigor a Lei de Acesso à Informação (Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011), a Controladoria-Geral da União já recebeu mais de 1.500 recursos. Do total de 1.088 recursos julgados pela CGU até 5 de dezembro de 2013, 360 tiveram solução favorável ao solicitante da informação, sendo 195 recursos atendidos antes do julgamento, por força da reconsideração do órgão recorrido, obtida com a intermediação da CGU e, o restante (165), julgados e providos, determinando-se a entrega da informação negada. De outro modo, 728 recursos tiveram solução desfavorável ao solicitante, sendo que 137 não ultrapassaram o juízo de admissibilidade (ou seja, não puderam ser conhecidos) por não atenderem os pressupostos recursais básicos (tempestividade, cabimento, objeto abrangido pelo escopo da LAI, etc.), e 591 foram julgados e desprovidos, mantendo-se a decisão do órgão recorrido porque suas razões de negativa estavam respaldadas pela Lei.

Embora representem apenas 1% dos pedidos de acesso à informação apresentados perante a Administração Pública Federal, os recursos julgados pela CGU veiculam pretensões relevantes no que concerne ao controle social dos processos decisórios e da aplicação de recursos públicos. Ao tempo em que as decisões da CGU estão disponíveis no sítio <http://www.acessoainformacao.gov.br> desde 9 de dezembro de 2013, considerou-se relevante destacar, nesta Coletânea, aquelas que possuem especial importância no que se refere à adequada interpretação da Lei de Acesso à Informação, garantindo-se coerência em todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal por meio de seu amplo conhecimento.

É possível acessar áudio, ou transcrição, relativa a reunião de diretoria de agência reguladora? Informações pessoais podem ser obtidas com fundamento na Lei de Acesso a Informações, ou apenas informações de natureza pública? Em que medida as empresas públicas e as sociedades de economia mista estão sujeitas à Lei de Acesso a Informações? O nome do beneficiário de programa de arrendamento residencial é informação pessoal cuja divulgação esteja vedada legalmente? Essas e outras questões são abordadas nos Pareceres e Despachos que seguem, conferindo densidade aos dispositivos da Lei de Acesso à Informação, na medida em que, a partir de um caso concreto, é discutida a correta interpretação da legislação referente ao tema.

Registre-se que, nos Pareceres e Decisões que seguem, foram suprimidas, por cautela, informações que pudessem ser consideradas pessoais e sensíveis, como o número de inscrição junto ao Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou o endereço eletrônico de pessoas naturais, bem como informações resguardadas por sigilos legais.

Direito fundamental constitucionalmente assegurado, o acesso a informações produzidas ou custodiadas pelo Poder Público pressupõe, dentre outros instrumentos e estruturas, a existência de Serviços de Informação ao Cidadão (SICs) estruturados e efetivos; são eles os destinatários finais desta singela Coletânea, pois responsáveis pela consolidação da Lei de Acesso à Informação no Brasil.

*Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação (CGRAI)
Ouvidoria-Geral da União (OGU)
Controladoria-Geral da União (CGU)*

Sumário

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – Ministério de Minas e Energia	4
Despacho nº 1392 de 22/02/2013	4
<i>Rafael Antonio Dal Rosso</i>	
Banco do Brasil S/A	8
Parecer nº 2197 de 06/09/2013	8
<i>Rafael Antonio Dal Rosso</i>	
Caixa Econômica Federal	15
Despacho nº 4524 de 10 de junho de 2013	15
<i>Marcos Gerhardt Lindenmayer</i>	
Despacho nº 4735 de 19/06/2013	23
<i>Marcio Camargo Cunha Filho</i>	
Parecer nº 2953 de 18/11/2013	27
<i>Rafael Antonio Dal Rosso</i>	
Comando do Exército – Ministério da Defesa	37
Parecer nº 2198 de 06 de setembro de 2013	37
<i>Marcos Gerhardt Lindenmayer</i>	
Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes – Ministério dos Transportes	48
Despacho nº 292 de 18/01/2013	48
<i>Marcos Gerhardt Lindenmayer</i>	
Eletrosul Centrais Elétricas S/A - ELETROBRÁS - Centrais Elétricas Brasileiras S/A	53
Parecer nº 2804 de 31/10/2013	53
<i>Rafael Antonio Dal Rosso</i>	
Gabinete de Segurança Institucional – Presidência da República	63
Parecer nº 2508 de 07 de outubro de 2013	63
<i>Marcos Gerhardt Lindenmayer</i>	
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Ministério da Educação	72
Despacho nº 4283 de 25 de maio de 2013	72
<i>Marcos Gerhardt Lindenmayer</i>	
Ministério da Fazenda	80
Despacho nº 4747 de 19/06/2013	80
<i>Anjuli Tostes Faria Osterne</i>	
Secretaria de Comunicação Social - Presidência da República	84
Parecer nº 2807 de 31/10/2013	84
<i>Kamilla Jabrayan Schmidt</i>	
<i>Vítor Cesar Silva Xavier</i>	

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – Ministério de Minas e Energia

Despacho nº 1392 de 22/02/2013

Rafael Antonio Dal Rosso

Senhor Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União,

O presente Despacho trata de solicitação de acesso à informação pública, com base na Lei nº 12.527/2011, formulada XXXXX, em 28/09/2012, o qual requereu à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, doravante ANP, o que se segue:

*“Venho solicitar [...] arquivo eletrônico da gravação, ou documento oficial contendo a transcrição da gravação, da totalidade ou do trecho, da Reunião de Diretoria da ANP nº 670, de 06/06/2012, que deliberou pelo indeferimento do Recurso Administrativo do servidor XXXXX no âmbito do processo nº 48610.004539/2012-28. Cumpre ressaltar que **não há qualquer referência de tratamento confidencial nos assuntos tratados na referida sessão deliberativa.** Ademais, na opção pelo envio de trecho da reunião, é cediço que **qualquer programa de edição, havendo muitos gratuitos inclusive, realiza tal procedimento facilmente.**” (grifo nosso).*

Da Cronologia dos fatos

No dia 17/10/2012, a ANP nega acesso à informação e ressalta que na reunião em questão foram tratados assuntos sigilosos que impossibilitam o fornecimento da gravação. Afirma, também, que não dispõe de recursos materiais e humanos para fazer editoração de gravações de forma a permitir a separação das partes sigilosas. Destaca, por fim, que “[...] *todas as informações necessárias para conhecimento do recurso encontram-se nos autos do processo nº 48610.004539/2012-28, ao qual Vossa Senhoria poderá ter acesso*”.

Em 18/10/2012, XXXXX interpõe recurso alegando que nem na pauta nem na ata da referida Reunião consta qualquer indicação de confidencialidade dos assuntos tratados. Enfatiza que é servidor efetivo da própria ANP e que sigilo não se aplicaria a ele, haja vista o próprio XXXXX possuir acesso a muitas das informações das Reuniões de Diretoria.

Ademais, o ora solicitante questiona a falta de recursos humanos e tecnológicos da ANP para a edição de mero vídeo, considerando-se que a Agência teve, em 2011, orçamento de quase R\$ 5 bilhões, e reitera o pedido inicial.

Em 24/10/2012, a ANP reitera os pontos anteriormente apresentados, em especial o sigilo da informação constante das Reuniões e a carência de recursos para consecução da ação solicitada.

Na mesma data, o cidadão especifica o pedido, solicitando acesso não à totalidade da gravação da Reunião, mas apenas à degravação contendo o assunto “Recurso Administrativo – Concessão de auxílio-transporte – Processo nº 48610.004539/2012-28 – Proposta nº 504/2012 – SRH – Relator: Diretora-Geral Magda Chambriard.”

No recurso, o solicitante frisa que “*está tendo afetado seu direito de ampla defesa e contraditório por desconhecer em que termos foi indeferido seu recurso administrativo pela Diretoria Colegiada da ANP.*”

Em função da ausência de resposta no e-SIC, em sede de 2ª instância, XXXXX interpõe recurso à Controladoria-Geral da União, repisando os argumentos citados no pedido inicial e nos demais recursos.

É o relatório.

ANÁLISE

Registre-se que o Recurso foi apresentado perante a CGU de forma tempestiva, no dia 29/11/2012, dado que a o recurso de 2ª instância foi impetrado em 24/11/2012 e não foi respondido dentro dos 05 dias previstos na Lei. O Recurso foi recebido na esteira do disposto no caput e §1º do art. 16 da Lei nº 12.527/2012, bem como em respeito ao prazo de 10 (dez) dias previsto no art. 23 do Decreto nº 7724/2012, *in verbis*:

Lei nº 12.527/2012

Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:

(...)

§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido à Controladoria Geral da União depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias.

Decreto nº 7724/2012

Art. 23. Desprovido o recurso de que trata o parágrafo único do art. 21 ou infrutífera a reclamação de que trata o art. 22, poderá o requerente apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, à Controladoria-Geral da União, que deverá se manifestar no prazo de cinco dias, contado do recebimento do recurso.

Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que não consta da resposta que a autoridade que proferiu a decisão denegatória, em primeira instância, era a hierarquicamente superior à que adotou a decisão. A análise relativa ao recurso de 2ª instância restou prejudicada em razão da ausência de resposta no e-SIC.

Preliminarmente, cumpre enfatizar que a ANP, em resposta a ofício encaminhado por esta Controladoria-Geral da União, destaca o motivo pelo qual não enviou resposta ao recurso de 2ª instância.

Tal situação se deveu ao fato de que as decisões daquela Agência em sede de 2ª instância ocorrem por Decisão Colegiada da Diretoria, que se reúne normalmente apenas 01 vez por semana, o que torna, muitas vezes, o prazo de 05 dias para resposta de recurso infactível.

Ademais, a ANP solicita que seja revisto o prazo legal quando a decisão do recurso couber a órgãos colegiados, em função da evidente dificuldade de resposta.

Passando à análise do mérito, observa-se que o ponto central do pedido de acesso é a obtenção de trecho da Reunião de Diretoria ANP nº 670, de 06/06/2012, que trata especificamente do indeferimento do Recurso Administrativo do servidor XXXXX no âmbito do processo nº 48610.004539/2012-28.

Destarte, de pronto se pode destacar a questão do sigilo que envolve este pedido de acesso. Ainda que a Reunião nº 670 tenha tratado de temas sigilosos, a parte específica que é objeto do recurso que ora tramita nesta CGU não envolve informação com essa característica.

Resta, portanto, a análise quanto à possibilidade de se fornecer ao não o trecho solicitado em face dos argumentos expostos pela ANP tanto nos recursos quanto em resposta ao Ofício de solicitação de informações enviado por esta CGU.

A Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis alega que todas as informações referentes ao processo 48610.004539/2012-28, no qual XXXXX teve indeferido pedido de revisão de concessão de auxílio-transporte, encontram-se nos autos do processo, e que a Lei de Acesso à Informação não é canal apropriado para solução de irresignação do servidor em relação à decisão tomada.

Ora, a Lei 12.527/2011 é clara no que se refere à abertura de informações:

“ Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

*I - observância da **publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção**”*

A Lei não deve ser interpretada de maneira a ter sua abrangência restringida. Ainda que o cidadão tenha tido acesso a todas as informações pertinentes no transcorrer do recurso administrativo, não há impedimento legal que impossibilite o fornecimento do trecho da gravação demandado. O exaurimento daquela esfera não impede que seja solicitada informação referente ao processo via Lei de Acesso à Informação.

De fato, se o cidadão se julga prejudicado, não há óbice para pleitear acesso à informação pela Lei 12.527/2011. Tamanha é a intenção do legislador em promover a abertura dos dados, que não é necessária nem mesmo motivação para o pedido de acesso. À luz do Decreto 7.724/12:

“Art. 14. São vedadas exigências relativas aos motivos do pedido de acesso à informação.”.

Nessa perspectiva, não era nem mesmo necessária a alegação XXXXX, de que a informação influenciaria em seu direito de ampla defesa e contraditório, em que pese seu desconhecimento quanto aos termos em que foi indeferido o recurso administrativo.

Consoante a Instrução Normativa ANP 001/99, que trata da Reunião de Diretoria Colegiada:

“5.15.3 As Reuniões de Diretoria serão gravadas, assegurando-se aos interessados o direito à obtenção de cópia, após requisição obrigatória, escrita e motivada, ao Secretário Executivo e mediante o pagamento do custo de reprodução correspondente.” (grifo nosso).

“5.15.4 Será cobrado do requisitante das transcrições e cópias os valores estabelecidos pela tabela do Sindicato Nacional dos Tradutores ou instituição assemelhada.”

Desse modo, resta clara a publicidade que é dada aos temas tratados na Reunião, quando não acobertados pelo manto do sigilo.

Quanto à argumentação da ANP de que não dispõe de recursos humanos ou tecnológicos para consecução da edição da gravação, entende-se que a atividade é de relativa celeridade e que não

apresenta potencial de causar prejuízos às atividades da Agência, de modo que pode ser realizada sem entraves.

Mesmo considerando-se a existência de decisão anterior desta Controladoria-Geral da União, no âmbito do processo 48700.000396/2012-76, pelo desprovimento do recurso em função de sigilo comercial, não há óbice para que seja selecionado tão somente o trecho pleiteado e disponibilizado ao referido senhor, dada a especificidade do pedido, qual seja: o trecho que deliberou pelo indeferimento do Recurso Administrativo do servidor XXXXX no âmbito do processo número **48610.004539/2012-28**.

Por fim, cumpre ressaltar a postura proativa da ANP, no que se refere a projeto que se encontra em fase de desenvolvimento, para transmissão em tempo real, via *internet*, das reuniões públicas da Diretoria, atitude esta que caminha *pari passu* com os preceitos da Lei 12.527/11.

CONCLUSÃO

De todo o exposto, opina-se pelo conhecimento e PROVIMENTO do recurso interposto.

Ademais, faz-se necessário ressaltar a ausência de informação referente à autoridade que tomou a decisão, que não consta das respostas ao cidadão. Dessa forma, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis que reavalie os fluxos internos para assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos da Lei de Acesso à Informação, em especial no que tange ao art. 21 do decreto 7.724/2012.

JOSÉ EDUARDO ROMÃO

Ouvidor-Geral da União

Banco do Brasil S/A

Parecer nº 2197 de 06/09/2013**Rafael Antonio Dal Rosso**

Senhor Ouvidor-Geral da União,

O presente parecer trata de solicitação de acesso à informação pública, com base na Lei nº 12.527/2011, conforme resumo descritivo abaixo apresentado:

RELATÓRIO	Data	Teor
Pedido	10/06/2013	<i>"Solicito informar do que se trata o seguinte lançamento na minha conta corrente XXXXX agência XXXXX em XXXXX:</i> - Data Movim.: XXXXX - Dep. Origem: - Histórico: XXXXX BANCO DO BRASIL S/A - XXXXX - Documento: XXXXX - Valor: 5.321,52 C"
Resposta Inicial	07/06/2013	Esclarece que as informações referentes a relações negociais e de consumo de produtos e serviços bancários não estão no âmbito da Lei de Acesso à Informação. Sugere que o cidadão se dirija a sua agência de relacionamento, ou ainda, à Central de Atendimento BB – CABB, Serviço de Atendimento ao Consumidor – SAC, ou Ouvidoria.
Recurso à Autoridade Superior	07/06/2013	Informa que possui mais de 200 pedidos de acesso negados pelo BB. Reitera solicitação e elenca os seguintes questionamentos: - Onde está a relação negocial na minha solicitação? - Onde está a relação de consumo na minha solicitação? - Qual o artigo da Lei que nega informação negocial ou de consumo?"
Resposta do Recurso à Autoridade Superior	07/06/2013	<i>"Todos e quaisquer lançamentos realizados em sua conta corrente são derivados do contrato de abertura de conta corrente entre V.Sa. e o Banco do Brasil.</i> <i>Esse contrato é regulamentado por legislação específica do Bacen (que determina que o atendimento se faça pelos canais já informados) e está sujeito ao CDC e à Lei Complementar 105/2001 (que define essas informações como sujeitas a sigilo bancário).</i> <i>Desta forma ratificamos as informações prestadas no pedido de acesso à informação e orientamos contatar os canais competentes para o atendimento a sua demanda."</i>

Recurso à Autoridade Máxima	09/06/2013	Reitera solicitação. Pede que o BB cite “o artigo do CDC ou da Norma Bacen que determina que o lançamento numa conta corrente não possa ser alvo de solicitação de informação via SICBB com base na Lei 12527/11”. Adicionalmente, questiona o sigilo bancário alegado pelo BB, sendo que as informações são referentes ao próprio solicitante.
Resposta do Recurso à Autoridade Máxima	17/06/2013	Ratifica posição, de que não cabe ao BB, no âmbito da LAI, por meio do SIC, manifestar-se sobre lançamento efetuado na conta corrente do requerente, nem mesmo analisar, avaliar ou interpretar ocorrências, decisões ou procedimentos, pois tratam-se de assuntos negociais. Ademais, informa que “a relação do Banco do Brasil, enquanto banco comercial, com o cliente bancário é regulamentada pelo Banco Central do Brasil, cujos canais de atendimento, informações e reclamações são regulamentadas pela autarquia citada. Entende que a questão deva se tratar no âmbito da Ouvidoria do BB.
Recurso à CGU	17/06/2013	Informa que realizou mais de 200 denúncias de prática de corrupção e outros delitos no âmbito do BB, e que o Banco pratica ilícito para encobrir outros ilícitos. Ratifica solicitação de informação inicial.

É o relatório.

ANÁLISE

Registre-se que o Recurso foi apresentado perante a CGU de forma tempestiva e recebido na es- teira do disposto no *caput* e §1º do art. 16 da Lei nº 12.527/2012, bem como em respeito ao prazo de 10 (dez) dias previsto no art. 23 do Decreto nº 7724/2012, *in verbis*:

Lei nº 12.527/2012

Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à **Controladoria-Geral da União**, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:

(...)

§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido à Controladoria-Geral da União depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias.

Decreto nº 7724/2012

Art. 23. Desprovido o recurso de que trata o parágrafo único do art. 21 ou infrutífera a recla- mação de que trata o art. 22, poderá o requerente apresentar **recurso no prazo de dez dias**,

contado da ciência da decisão, à Controladoria-Geral da União, que deverá se manifestar no prazo de cinco dias, contado do recebimento do recurso.

Quanto ao cumprimento dos arts. 19 e 21 do Decreto n.º 7.724/2012, combinados com o art. 11 da Lei 9.784/99 observa-se que **consta** da resposta ao recurso de 1ª instância que a autoridade que tomou a decisão era superior à que respondeu o pedido inicial. Contudo, **não consta** que a autoridade máxima do órgão tomou a decisão em 2ª instância.

Façamos inicialmente uma análise da situação apresentada no recurso interposto perante esta Controladoria-Geral da União. No caso em tela, o cidadão solicita esclarecimentos acerca de lançamento em sua conta corrente, no valor de R\$ 5.321,52. Na resposta inicial e nos recursos subsequentes o BB se nega a fornecer a informação, entendendo não ser aquele o caminho correto para obtenção das mesmas.

Em resposta ao recurso de 1ª Instância, argumenta que a informação solicitada estaria abarcada por sigilo bancário, segundo a Lei Complementar 105/01:

“Art. 1º As instituições financeiras conservarão sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados.”

“Art. 10. A quebra de sigilo, fora das hipóteses autorizadas nesta Lei Complementar, constitui crime e sujeita os responsáveis à pena de reclusão, de um a quatro anos, e multa, aplicando-se, no que couber, o Código Penal, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.”

Entretanto, ainda que, de fato, a informação solicitada seja protegida por sigilo bancário, não há que se falar em negativa de acesso sob tal argumentação, tendo em vista tratar-se de informação pertinente ao próprio solicitante. Ora, o papel do sigilo bancário é resguardar as informações pessoais de maneira que terceiros não tenham acesso às mesmas. A própria LC 105/01 é clara em seu art. 1º, § 3º:

“§ 3º Não constitui violação do dever de sigilo:

V – a revelação de informações sigilosas com o consentimento expresso dos interessados;”

Deve-se compreender, entretanto, que a vigência da Lei de Acesso não coibiu os demais canais de relacionamento com o cidadão, tampouco o Serviço de Informação ao Cidadão – SIC, os substitui.

O Banco do Brasil, em momento algum cerceou o direito do cidadão de saber do que se trata determinado lançamento em sua conta. Pelo contrário. Dadas as características da informação solicitada, e o caráter sigiloso que a mesma possui, ao qual o Banco deve manter proteção, apenas indicou os canais adequados para pleitear informações pertinentes a movimentações bancárias entre cliente e Banco.

O cidadão, por outro lado, seja em seu pedido inicial ou nos recursos subsequentes, sequer alegou ter buscado qualquer dos canais indicados pelo Banco do Brasil para obtenção da informação. O BB inclusive informou, quando do contato telefônico realizado por esta CGU, que a informação é de fácil obtenção em agência de relacionamento.

O Código de Defesa do Consumidor, Lei 8078/90 defende o cidadão, quanto ao direito de obter informações referentes aos serviços prestados:

“Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das ne-

*cessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a **transparência e harmonia das relações de consumo**, atendidos os seguintes princípios”(grifo nosso).*

“Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

*III - a **informação adequada e clara** sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem”(grifo nosso).*

“Art. 14. O fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos.”

Destarte, cabe ao Banco, independentemente da existência de Lei de Acesso à Informação, fornecer canal adequado para obtenção das informações, canal este que existe, e é indicado ao cidadão na resposta inicial.

Ora, de fato existe entre o Banco do Brasil e o cidadão uma relação de consumo, firmada por meio de contrato, quando da abertura da respectiva conta. Quanto a esse ponto, o Código de Defesa do Consumidor, Lei 8.078/90 é claro:

“Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

§ 1º Produto é qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial.

§ 2º Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.”

A exemplo, caso a mesma solicitação fosse feita a Banco não integrante da Administração Pública, teria, da mesma forma, obrigatoriedade de fornecimento, mesmo não sujeito à Lei de Acesso, haja vista tratar de **direito do consumidor, informação, a rigor, entre relações travadas entre particulares, detidamente contempladas no **regime jurídico de direito privado**.**

A LAI tem o escopo de trazer à transparência informações preponderantemente de caráter público ou dentro de um contexto organicista público e, residualmente privado, às quais ela deu tratamento diferenciado sob o **regime jurídico da informação pessoal. Não quer dizer-se, também, que há exclusão da aplicação da LAI, uma vez que o BB é sujeito a este diploma legal, mas o objeto 14 do Decreto -Lei 200, de 1967).**

Ainda sob a **ótica consumerista da relação destacada no âmbito deste processo de pedido de acesso, é mister destacar que o Banco do Brasil, instituição financeira integrante do Sistema Financeiro Nacional – SFN, submete-se à regulamentação do Banco Central do Brasil. Segundo preceitua a Lei 4595/64, que Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências:**

“Art. 4º Compete ao Conselho Monetário Nacional, segundo diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República: (Redação dada pela Lei nº 6.045, de 15/05/74) (Vetado)

[...]

VIII - Regular a constituição, funcionamento e fiscalização dos que exercerem atividades subordinadas a esta lei, bem como a aplicação das penalidades previstas;

[...]

XXII - Estatuir normas para as operações das instituições financeiras públicas, para preservar sua solidez e adequar seu funcionamento aos objetivos desta lei;

[...]

Art. 9º Compete ao Banco Central da República do Brasil cumprir e fazer cumprir as disposições que lhe são atribuídas pela legislação em vigor e as normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional.

Art. 10. Compete privativamente ao Banco Central da República do Brasil:

[...]

IX - Exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas;"

Ora, valendo-se de seu papel de órgão regulador do SFN, o Banco Central expediu a Resolução nº 3.849, de 25 de março 2010, que dispõe sobre a instituição de componente organizacional de ouvidoria pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil:

"Art. 1º As instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil **que tenham clientes pessoas físicas** ou pessoas jurídicas classificadas como micro-empresas na forma da legislação própria devem instituir componente organizacional de ouvidoria, com a atribuição de atuar como canal de comunicação entre essas instituições e os clientes e usuários de seus produtos e serviços, **inclusive na mediação de conflitos.**"

Art. 2º Constituem atribuições da ouvidoria:

I - receber, registrar, instruir, analisar e dar tratamento formal e adequado às reclamações dos clientes e usuários de produtos e serviços das instituições referidas no caput do art. 1º **que não forem solucionadas pelo atendimento habitual realizado por suas agências** e quaisquer outros pontos de atendimento;

II - prestar os esclarecimentos necessários e dar ciência aos reclamantes acerca do andamento de suas demandas e das providências adotadas;

III - informar aos reclamantes o prazo previsto para resposta final, **o qual não pode ultrapassar quinze dias**, contados da data da protocolização da ocorrência;

IV - encaminhar resposta conclusiva para a demanda dos reclamantes até o prazo informado no inciso III;" (grifo nosso).

Ou seja, na hipótese de a informação não ser obtida junto à agência de relacionamento do cidadão, o cidadão dispõe ainda da Ouvidoria para solucionar o conflito. Tanto a agência como a Ouvidoria são canais adequados para obtenção da informação almejada, haja vista a personalidade que reveste a mesma e a necessidade de identificação do solicitante quando da retirada da mesma.

Em consulta informal ao endereço eletrônico do Banco do Brasil, <http://www.bb.com.br/docs/pub/inst/dwn/FolderSac.jpg>, é possível inclusive se obter informações relativas a qual o canal mais indicado para cada tipo de demanda, seja o Serviço de Atendimento ao Cidadão, Central de Atendimento ou ainda Ouvidoria do BB.

Impende frisar que a Lei de Acesso à Informação não garante que toda e qualquer informação pessoal seja franqueada. O capítulo IV, sessão V da Lei, referente a informação pessoal tem como papel preponderante a DEFESA da informação pessoal, que deve ser resguardada e cabe, via de regra, apenas a quem ela diz respeito.

Posto isso, deve o cidadão agir dentro dos limites da razoabilidade, e procurar os canais indicados pelo BB, onde, segundo informa o próprio Banco, a situação pode ser solucionada. A Lei nº 9.784, de 1999, aplicada subsidiariamente à LAI (art. 20), preceitua que haja adequação entre meios e fins, no âmbito do processo administrativo. Ademais, destaca **a adoção de formas simples nos mesmos**, entendida a forma mais simples no caso em tela exatamente a solicitação direta à agência de relacionamento. In verbis os dispositivos citados:

*“Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, **razoabilidade**, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.*

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

[...]

*VI - **adequação entre meios e fins**, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;*

*IX - **adoção de formas simples**, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;”(grifo nosso).*

Ao próprio cidadão cabem deveres perante a Administração Pública:

“Art. 4º São deveres do administrado perante a Administração, sem prejuízo de outros previstos em ato normativo:

*II - **proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé**”(grifo nosso)*

Entende-se, nesse sentido, que a solicitação tem caminhos **mais simples** (IX, do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.784) de ser obtida do que a utilização da Lei de Acesso à Informação, estando a informação almejada plenamente disponível no atendimento presencial em agências do Banco do Brasil ou ainda, havendo qualquer incoerência, via Ouvidoria BB, para tratar destes casos **eminente de relação de consumo**.

Cumprido destacar que o SICBB, após contato telefônico, informou não ter conhecimento se o cidadão buscou os demais canais, em função de não integrar a estrutura da Ouvidoria do Banco do Brasil e desconhecer tal informação.

CONCLUSÃO

De todo o exposto, opina-se pelo conhecimento e DESPROVIMENTO do recurso interposto.

Recomenda-se ao cidadão que procure sua agência de relacionamento para que obtenha a informação almejada. Havendo qualquer impedimento, que busque a Ouvidoria do BB.

Por fim, observamos que o recorrido descumpriu procedimentos básicos da Lei de Acesso à Informação. Nesse sentido, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento competente que reavalie os fluxos internos para assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos legais, em especial recomenda-se que a Autoridade responsável por decidir o recurso de segunda instância seja a **autoridade máxima** do Banco do Brasil S.A.

RAFAEL ANTONIO DAL ROSSO

Analista de Finanças e Controle

DECISÃO

No exercício das atribuições a mim conferidas pela Portaria n. 1.567 da Controladoria-Geral da União, de 22 de agosto de 2013, adoto, como fundamento deste ato, o parecer acima, para decidir pelo **desprovemento** do recurso interposto, nos termos do art. 23 do referido Decreto, no âmbito do pedido de informação nº **99901.000939/2013-19**, direcionado ao Banco do Brasil S.A.

JOSÉ EDUARDO ROMÃO

Ouvidor-Geral da União

Caixa Econômica Federal

Despacho nº 4524 de 10 de junho de 2013

Marcos Gerhardt Lindenmayer

Senhor Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União,

RELATÓRIO

Trata o presente Despacho do Julgamento do recurso em sede de solicitação de acesso à informação pública, com base na Lei nº 12.527/2011, formulada em 9/01/2013 pelo cidadão XXXXX em face da Caixa Econômica Federal - CAIXA, em que requer lhe seja fornecida cópia da lista de nomes de todas as companhias de capital aberto cujas ações compõem o capital social do banco e da lista de nomes de todas as companhias de capital aberto usadas para o aumento de capital autorizado pelo Decreto presidencial 7.880 de 28 de dezembro de 2012.

Ao dia 17/01/2013, o órgão manifestou-se tempestivamente, informando, quanto à primeira parte da solicitação, que o Capital Social da CAIXA não é composto por nenhuma ação de companhia de capital aberto e, quanto à segunda parte da solicitação, que as ações recebidas pela CAIXA em 28/12/12, conforme Decreto 7.880, foram das empresas Petróleo Brasileiro S. A – Petrobrás, Vale S. A, JBS S. A., Cia Energética de São Paulo – CESP, Mangels Industrial S. A., Metalfrio Solutions S. A, Industrias Romi S.A, Vulcabrás/Azaléia S. A e Paranapanema S. A.

Não se considerando plenamente satisfeito, o requerente interpôs recurso em primeira instância em 17/01/2013 no qual, à luz do Decreto 7.880/2012, manifestava incompreensão diante da resposta do órgão. Ao final, aduzia a que teria o interesse em obter a lista de todos os ativos que compõem o capital social do banco e perguntava se tal solicitação deveria ser feita por meio de novo pedido.

Em 22/01/2013, deferindo parcialmente o recurso interposto, a CAIXA se manifestou da seguinte maneira:

1. Em referência ao recurso interposto em 18.01.2013, no que tange a mais esclarecimentos referente ao trecho do artigo 1º do Decreto presidencial 7.880 de 28 de dezembro de 2012, Art. 1º Fica autorizado o aumento de capital social da Caixa Econômica Federal - CEF, no montante de até R\$ 5.400.000.000,00 (cinco bilhões e quatrocentos milhões de reais), mediante a transferência de ações ordinárias de emissão da Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS, excedentes à manutenção do controle acionário da União, bem critério da Secretaria do Tesouro Nacional., informamos que

1.1 Quando o decreto faz menção a “mediante transferência ...”, o que está sendo dito é de que forma será a contrapartida ao aumento de Capital e não à composição do Capital Social. Esta contrapartida pode ser feita de várias formas (dinheiro, imóveis, ações, etc).

2. O aumento de capital que trata o caput, acima transcrito, tem as seguintes implicações no Balanço Patrimonial da CAIXA: aumento do valor do capital social da CAIXA pelo valor das ações, na data da transferência para a CAIXA, em contrapartida a um aumento do ativo da CAIXA.

2.1 Informamos que tais ações entraram na tesouraria da CAIXA e foram classificadas como Títulos e Valores Mobiliários (TVM) e a manutenção ou alienação das ações faz parte da estratégia de tesouraria. Ressaltamos que a divulgação analítica dos tipos de recursos utilizados para a capitalização e que ainda permanecessem em poder da Instituição Financeira pode comprometer planos, operações ou objetivos previstos, portanto restamos impossibilitados de atender ao pleito.

2.2 Quanto à estratégia de Tesouraria, informamos que esta tem caráter sigiloso. Conforme previsto na Lei de acesso à informação e nos Manuais Normativos Internos da Instituição, a informação é classificada como reservada e deve ser mantida em sigilo pelo prazo de 5 anos.

Em 24/01/2013, o cidadão interpôs recurso à autoridade máxima do órgão, complementando a solicitação com pedido relativo ao número de ações de cada empresa recebidas pela CAIXA no aumento de capital autorizado pelo Decreto 7.880/2012, bem como o valor considerado para esses ativos.

Respondeu o órgão em 29/01/2013 para indeferi-lo – não obstante haver cadastrado a manifestação como na modalidade “deferimento” - sob o argumento de que o objeto solicitado diria respeito a questões de ordem financeira atreladas à estratégia de Tesouraria da CAIXA, possuindo tais informações caráter sigiloso no grau reservado.

Considerando insuficiente a resposta fornecida pelo órgão, o recorrente fez uso da prerrogativa que lhe é facultada pelo art. 23 do Decreto 7.724/2012 para interpor o presente Recurso à CGU em 6/02/2013, no argumentava que:

A operação amparada pelo decreto resultou em aumento de capital da Caixa Econômica em troca de aporte na forma de dividendos pagos pela Caixa ao Tesouro. Tais dividendos são considerados recursos públicos, que deixaram um banco público, em substituição a ações. Discordo do entendimento da Caixa Econômica, uma vez que é preciso demonstrar ao cidadão se as ações que o banco recebeu do Tesouro representam o mesmo valor pago em dividendos, por exemplo.

São ativos repassados pelo Tesouro Nacional ao banco público e como tal devem ser tratados, como informação pública.

Entendendo que subsídios adicionais deveriam ser fornecidos para que se procedesse à análise do caso em apreço, e em vista da negativa a pedido de acesso à informação formulada com base na alegação de que a informação solicitada seria classificada, nos termos do art. 23 da Lei 12.527/2011, solicitou-se que a CAIXA encaminhasse à CGU cópia do Termo de Classificação de Informação relativo ao quantitativo de ações que passaram a compor o ativo da instituição por meio do expediente previsto no Decreto 7.880/2012, bem como o valor de aquisição destes.

Ao dia 28/05/2013, a CAIXA respondeu à solicitação de esclarecimentos, alterando as razões de sua negativa ao aduzir que

“a correta justificativa para a negativa do fornecimento desta informação está amparada nos artigos 5º e 6º do Decreto Nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

[...] é do entendimento da CAIXA que a disponibilização de tais informações poderiam comprometer a competitividade e a governança corporativa da Instituição. Ademais, ressaltamos que a divulgação analítica dos tipos de recursos utilizados para a capitalização e que ainda permanecem em poder da Instituição Financeira pode comprometer planos, operações ou objetivos previstos, portanto restamos impossibilitados de atender ao pleito.

Isto posto, diante da mudança da justificativa para a manutenção do sigilo da informação, entendemos não ser aplicável o Termo de Classificação de Informação.”

Complementarmente, registre-se que esclarecimentos adicionais acerca da referida operação de aumento de capital também foram solicitados à Coordenação-Geral de Auditoria da Área Fazendária II, da Secretaria Federal de Controle Interno - SFCI/CGU, a fim de esclarecer questões de fato subjacentes ao objeto do pedido.

Em uma segunda consulta à CAIXA, pediu-se que informasse se como resultado do aporte recebido e integralizado com os ativos das empresas Petróleo Brasileiro S.A., Vale S.A., JBS S.A., Cia Energética de São Paulo, Mangels Industrial S.A., Metalfrio Solutions S.A., Industrias Romi S.A., Vulcabrás/Azaléia S.A. e Paranapanema S.A., decorrente do expediente autorizado pelo Decreto 7.880/2012, resultou em alienação de controle ou no atingimento de participação direta ou indireta correspondente a 5% ou mais de espécie ou classe de ações representativas do capital de referidas companhias pela CAIXA.

Como resposta, encaminhou a CAIXA em 5/06/2013 cópia dos comunicados ao mercado de fatos relevantes emitidos pelas empresas Mangels Industrial S.A, JBS S.A., Industrias Romi S.A. e Paranapanema S.A., informando que em nenhum dos casos a transferência de ativos levou à alienação de controle.

É o relatório.

ANÁLISE

Observa-se, preliminarmente, que o recurso interposto perante a CGU é tempestivo, visto que foi apresentado dentro do prazo de 10 (dez) dias previsto no art. 23 do Decreto nº 7.724/2012.

Quanto à análise de mérito, sendo evidente que o pedido trata de informação existente e específica, cuja obtenção, em tese, não levaria a excessivo prejuízo às atividades regulares da Administração, devemos, de plano, afastar as preliminares excepcionais do art. 13 do Decreto 7.724/2012.

Restando-nos a análise dos argumentos apresentados referentes à exceção criada pelo art. 5º, §1º do Decreto 7.724/2012, que determina que fique submetida à normativa da Comissão de Valores Mobiliários a divulgação de informação de empresas públicas, sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta e indiretamente pela União, bem como pelo art. 6º, I, daquele mesmo normativo, que dá guarida à arguição de sigilo legal específico, convém-nos abordar alguns questionamentos:

- a. Que interpretação devemos dar ao art. 5º, §1º do Decreto 7.724/2012 a fim de harmonizá-lo com o ordenamento jurídico existente, especialmente de forma a não admitir que normativo infra legal venha a indevidamente restringir o direito fundamental cujo exercício encontra regulamentação na Lei 12.527/2011?
- b. Existe normativo da Comissão de Valores Mobiliários aplicável ao caso em comento? Em caso afirmativo, é ela balizadora de espécies legais de sigilo de delimitação não especificada em lei?

Devemos consignar, preliminarmente, que o uso de argumento inverídico pela Administração deve ser evitado, conquanto goze esta de relativa presunção de veracidade. A alegação de que o fundamento da negativa estaria embasado em classificação de informação, conforme exposto nos autos,

mostrou-se não real quando da solicitação de vistas dos Termos de Classificação de Informação, não obstante tenha servido de amparo à decisão de primeira instância e, ainda mais grave, à decisão proferida pela autoridade máxima da entidade.

Resta-nos acolher a nova justificativa apresentada ao longo da instrução desta instância, todavia, por ser questão que extrapola a esfera administrativa, adentrando na esfera da intimidade das pessoas jurídicas de direito privado envolvidas, protegida que é pela Constituição Federal em seu art. 5º, X, cf. Súmula 227 do STJ. A acolhida feita à tese do recorrido, no entanto, não torna menos repreensíveis as atitudes evidenciadas nos autos.

A fim de analisarmos o primeiro quesito formulado, atentemos para o fato de que as empresas públicas e sociedades de economia mista submetem-se à Lei de Acesso à Informação por força do art. 1º, § único, II de referida norma:

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

[...]

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

De modo claro, todo ato de tais entes e toda informação por eles geradas ou custodiadas passam a subsumir-se às hipóteses da Lei 12.527/2011. Raciocínio outro não seria defensável, em vista do tratamento explícito dado pelo legislador às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento – para as quais a norma restringe a publicidade à parcela dos recursos públicos recebidos, bem como à sua destinação. Também não seria aconselhável sugerir como óbice ao caráter público das informações relativas a estas pessoas jurídicas o comando do art. 173, §1º, II da Constituição Federal, que determina que a lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo, entre outros aspectos, sobre a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários. Referido dispositivo não afasta a possibilidade de norma outra, referente a aspecto diverso a temas relacionados ao direito comercial, civil, trabalhista ou tributário, venha a ser editada com o fim previsto no §3º deste mesmo artigo:

§ 3º - A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade.

De fato, a Lei 12.527/2011 vem a ser exemplo claro da regulamentação a que alude este dispositivo. Ao estabelecer o princípio da máxima divulgação em âmbito da administração pública nacional e regulamentar o exercício do direito previsto no art. 5º, XXXIII da Constituição Federal a lei define expressamente as exceções a referido princípio: sigilo de estado (nos restritos limites do rol taxativo descrito no art. 23), hipótese de sigilo legal e, finalmente, informação pessoal.

Adicionalmente, convém salientar que qualquer restrição a direito fundamental deve ser interpretada restritivamente, não sendo possível aumentar o rol de exceções ao princípio da máxima divulgação senão por meio de lei, conforme entendimento pátrio e referência interamericana.

Importante também é ressaltar que o Decreto 7.724/2012, que regulamenta a Lei 12.527/2012 em âmbito do Poder Executivo Federal, ao tratar de sua abrangência, dispõe, no art. 5º, §1º, que:

§ 1º A divulgação de informações de empresas públicas, sociedade de economia mista e demais entidades controladas pela União que atuem em regime de concorrência, sujeitas ao disposto no art. 173 da Constituição, estará submetida às normas pertinentes da Comissão de Valores Mobiliários, a fim de assegurar sua competitividade, governança corporativa e, quando houver, os interesses de acionistas minoritários.

Pelo exposto, tal dispositivo seria de controversa legalidade caso entendêssemos necessário ao exercício de direito fundamental a edição de uma instrução normativa a qual, ainda, poderia lhe impor restrições. Nesse sentido, outra interpretação não nos parece defensável senão aquela que entendesse aplicar-se o art. 5º, §1º do decreto 7.724/2012 a obrigações de transparência ativa, restando como únicas exceções à máxima divulgação aquelas constantes nos art. 22, 23 e 32 da Lei 12.527/2011, como exposto ao § 22 do presente.

Isso posto, devemos analisar quais as obrigações de transparência mínima, ou seja, aquelas que não violem a intimidade e a privacidade das pessoas jurídicas de direito privado envolvidas, à luz dos normativos da Comissão de Valores Mobiliários, aplicáveis à operação de aumento de capital da Caixa Econômica Federal promovido por meio da transferência de ações de sociedade de capital aberto do BNDESPar para aquele banco.

Segundo a Instrução Normativa da Comissão de Valores Mobiliários nº 358, de 3 de janeiro de 2002, a qual dispõe sobre a divulgação e uso de informações sobre ato ou fato relevante relativo às companhias abertas, dentre outros, temos que:

Art. 3º - Cumpre ao Diretor de Relações com Investidores divulgar e comunicar à CVM e, se for o caso, à bolsa de valores e entidade do mercado de balcão organizado em que os valores mobiliários de emissão da companhia sejam admitidos à negociação, qualquer ato ou fato relevante ocorrido ou relacionado aos seus negócios, bem como zelar por sua ampla e imediata disseminação, simultaneamente em todos os mercados em que tais valores mobiliários sejam admitidos à negociação.

[...]

§ 3º O Diretor de Relações com Investidores deverá divulgar simultaneamente ao mercado ato ou fato relevante a ser veiculado por qualquer meio de comunicação, inclusive informação à imprensa, ou em reuniões de entidades de classe, investidores, analistas ou com público selecionado, no país ou no exterior.

[...]

*Art. 12 - Os acionistas controladores, diretos ou indiretos, e os acionistas que elegerem membros do Conselho de Administração, bem como qualquer pessoa natural ou jurídica, ou grupo de pessoas, agindo em conjunto ou representando um mesmo interesse, **que atingir participação, direta ou indireta, que corresponda a 5% (cinco por cento) ou mais de espécie ou classe de ações representativas do capital de companhia aberta, deve enviar à CVM e, se for o caso, à bolsa de valores e entidade do mercado de balcão organizado em que os valores mobiliários de emissão da companhia sejam admitidos à negociação, assim como divulgar, nos termos do art. 3º, declaração contendo as seguintes informações:***

I. nome e qualificação do adquirente, indicando o número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas ou no Cadastro de Pessoas Físicas;

II. objetivo da participação e quantidade visada;

III. número de ações, bônus de subscrição, bem como de direitos de subscrição de ações e de opções de compra de ações, por espécie e classe, já detidos, direta ou indiretamente, pelo adquirente ou pessoa a ele ligada;

IV. número de debêntures conversíveis em ações, já detidas, direta ou indiretamente, pelo adquirente ou pessoa a ele ligada, explicitando a quantidade de ações objeto da possível conversão, por espécie e classe; e

V. indicação de qualquer acordo ou contrato regulando o exercício do direito de voto ou a compra e venda de valores mobiliários de emissão da companhia.

§ 1º Está igualmente obrigada à divulgação das mesmas informações a pessoa ou grupo de pessoas representando um mesmo interesse, titular de participação acionária igual ou superior ao percentual referido no “caput” deste artigo, a cada vez que a referida participação se eleve em 5% (cinco por cento) da espécie ou classe de ações representativas do capital social da companhia.

[...]

§ 5º A CVM poderá autorizar a dispensa da divulgação pela imprensa, em face do grau de dispersão das ações da companhia no mercado, e da declaração do adquirente de que suas compras não objetivam alterar a composição do controle ou a estrutura administrativa da sociedade, desde que assegurada a efetiva publicidade por meio de divulgação julgado satisfatório pela CVM.

Evidenciado está, deste modo, que existe, atualmente, regulamentação no que se refere à transparência mínima no caso concreto, a qual obriga a divulgação de Fato Relevante em que conste o quantitativo, mas não necessariamente o valor pago pelas ações em questão. Tal informação não apenas deve ser disponibilizada, como já é pública no que se refere às empresas JBS S.A., Paranapanema S.A., Mangels Industrial S.A. e Industrias Romi S.A., conforme divulgado por tais empresas à imprensa e publicado em 7/01/2013 do presente.

Nesse sentido, evidenciada a situação descrita no caput do art. 12 da IN/CVM 358 no caso das demais companhias cujas ações compunham a carteira transferida do BNDESPar à CAIXA, quais sejam, Vale S.A., Cia Energética de São Paulo – CESP e Metafrio Solutions S.A., cumpre à CAIXA e às empresas em questão dar-lhe a publicidade mínima exigida pela CVM, sob pena de incorrerem em infração grave, conforme art. 18 daquele normativo, sem prejuízo de outras sanções relativas a falha em fluxo de informação.

Para além da obrigação aqui identificada de transparência ativa, há que se sopesar duas faces do interesse público ao definir, no caso, os limites da transparência passiva. Nesse sentido, o direito de acesso à informação, instrumento do controle social sobre os atos da Administração, encontra limites na interação com o privado ao esbarrar-se no direito fundamental à privacidade, sob o qual vasta legislação acerca de sigilo específico se abriga. Desse modo, embora a estratégia de mercado da empresa esteja resguardada pelo art. 5º, X da Constituição Federal, estendida à pessoa jurídica de direito privado por força da Súmula 227 do STJ, este não pode vir em socorro da CAIXA, uma vez tratar-se ela de Empresa Pública atípica. Tal direito, portanto, não é aplicável à Administração, porquanto seja inconcebível que seus atos sejam encobertos pelo manto da intimidade.

Todavia, ao atentarmos para o fato de que as informações solicitadas dizem respeito a pessoas

jurídicas de direito privado, tal argumento passa a tornar-se válido, a ele devendo somar-se o sigilo comercial.

O sigilo comercial a que faz referência o Código Comercial Brasileiro de 1850, o qual ressurge com mesmos contornos nos art. 1190 e 1191 do Código Civil de 2002, tem abrangência bastante limitada no que diz respeito à informação e ao seu suporte, não conseguindo fazer jus a toda a gama de informações sensíveis à concorrência custodiadas por tais empresas. Neste sentido, o Código Civil deverá cuidar somente de livros, fichas e papéis de escrituração, conforme se depreende do aludido normativo:

*Art. 1.190. Ressalvados os casos previstos em lei, nenhuma autoridade, juiz ou tribunal, sob qualquer pretexto, poderá fazer ou ordenar diligência para verificar se o empresário ou a sociedade empresária observam, ou não, em seus **livros e fichas**, as formalidades prescritas em lei.*

*Art. 1.191. O juiz só poderá autorizar a **exibição integral dos livros e papéis de escrituração** quando necessária para resolver questões relativas a sucessão, comunhão ou sociedade, administração ou gestão à conta de outrem, ou em caso de falência.*

Deve-se ponderar, todavia, que a Lei 6.404/1976 promoveu, para aquela qualidade de pessoa jurídica, um alargamento da noção de sigilo comercial em face da redação do Código de 1850, ao contemplá-lo em seu art. 155 §1º:

§ 1º Cumpre, ademais, ao administrador de companhia aberta, guardar sigilo sobre qualquer informação que ainda não tenha sido divulgada para conhecimento do mercado, obtida em razão do cargo e capaz de influir de modo ponderável na cotação de valores mobiliários, sendo-lhe vedado valer-se da informação para obter, para si ou para outrem, vantagem mediante compra ou venda de valores mobiliários.

Em comparação de finalidade meramente elucidativa, podemos considerar que tal dispositivo não guarda relação com o art. 116, II da Lei 8.112/1990, que prevê ao servidor público o dever de sigilo, ou discrição, dos assuntos da repartição – não tendo o condão de afastar a incidência da Lei de Acesso à Informação. Sua relação é mais próxima ao dever de sigilo estrito, previsto no art. 132, IX da mesma norma, e que a doutrina relaciona diretamente com o rol dos temas susceptíveis de classificação existente no art. 23 da Lei 12.527/2011. Por esse raciocínio, torna-se bastante claro que existe um regime específico de sigilo comercial de que gozam as Sociedades Anônimas, o qual permite, em casos determinados, a utilização da exceção do art. 22 da Lei de Acesso à Informação.

Nesse sentido, não nos parece adequado avançar, em termos do quantum a ser informado, para além da obrigação de transparência ativa fixada pela Comissão de Valores Mobiliários. Tampouco podemos presumir, no presente, que haja incorrido CAIXA ou empresas mencionadas, em infração grave relativa a falha no fluxo de informação.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, opino por **conhecer** o presente recurso, para, no mérito, opinar por seu **pro-
vimento parcial** e determinar seja informado ao recorrente, no prazo de 10 dias, conforme IN/ CVM 358, o quantitativo de ações das empresas JBS S.A., Paranapanema S.A., Mangels Industrial S.A. e Industrias Romi S.A transferidas à CAIXA por meio do expediente autorizado pelo Decreto 7.880/2012.

À apreciação do Sr. Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União.

JOSÉ EDUARDO ROMÃO

Ouvidor-Geral da União

Despacho nº 4735 de 19/06/2013

Marcio Camargo Cunha Filho

Senhor Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União,

RELATÓRIO

Trata-se de pedido de acesso à informação em que requer-se disponibilização de “relação completa de todas as unidades autônomas cujos proprietários invadiram a extensão da Rua Dois [do município de Várzea Grande, MT]”. Narra o demandante que a referida rua foi invadida por beneficiários do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) que possuem casas nos condomínios Rita Monteiro/Karla Renata e Lucimar Campos/Dom Pedro II, os quais se situam nos entornos da referida rua. Requer ainda que na relação constem “seus respectivos nomes completos, RG e CPF, bem como, em que situação se encontram perante o programa PAR, ou seja, se ainda são arrendatários ou se já migraram para outra situação”.

A Caixa nega o acesso, classificando a informação como sigilosa de acordo com legislação específica.

O interessado interpõe recurso de 1ª instância nos seguintes termos: “não há anexos em sua resposta. Assim sendo, a informação solicitada não foi atendida dentro do prazo legal e mais uma vez me pergunto se não trata-se (sic) de mais uma manobra ilícita dessa CAIXA no sentido de obstruir o meu livre exercício da fiscalização cidadã das contas e dos atos públicos?”

A Caixa Econômica Federal dá desprovimento ao recurso afirmando que “o fornecimento de dados de arrendatários/proprietários de unidades autônomas dos empreendimentos vinculados ao Programa de Arrendamento Residencial Residenciais Rita Monteiro/Karla Renata e Lucimar Campos/Dom Pedro II, restará prejudicado em razão do disposto no Artigo 1º da Lei Complementar nº 105/2001, ao qual revela aos Bancos, de qualquer espécie, inclusive à CAIXA, o dever de sigilo bancário”.

Inconformado, o cidadão interpõe novo recurso, desta vez argumentando se trata de pedido de acesso a informações sobre os beneficiários de um programa do governo federal e não sobre informações de suas contas bancárias”, motivo pelo qual não se justificaria a denegação da informação sob o argumento de sigilo bancário.

Novamente, o recurso do cidadão é indeferido, ao argumento de que “as informações requeridas são protegidas pelo sigilo bancário, pois conforme Decreto 7.724, Art. 6º, inciso I, não poderão ser fornecidas informações de contratações com cláusulas de sigilo negocial, bem como daquelas que decorram do exclusivo exercício de atividades fins desta empresa”.

Em recurso direcionado à Controladoria-Geral da União, o cidadão argumenta que “a Caixa não pode alegar sigilo bancário para programas do governo federal com o objetivo de se esquivarem de uma fiscalização cidadã das contas públicas”. Afirma que o objeto do pedido não são “informações sobre as contas-correntes pessoais dos beneficiários do PAR”, pois deseja-se tão-somente saber se os beneficiários são legítimos ou não. Afirma que tal informação é essencial para permitir a fiscalização da aplicação de recursos públicos.

A Controladoria-Geral da União solicitou prestação de informações complementares, as quais não

foram fornecidas dentro do prazo convencionado.

É o relatório. Passa-se à análise.

ANÁLISE

Trata-se de pedido de acesso à informação referente aos beneficiários do Programa de Arrendamento Residencial no município de Várzea Grande/MT, mais especificamente nos condomínios Rita Monteiro/Karla Renata e Lucimar Campos/Dom Pedro II. Por um lado, o demandante alega que se deve publicizar o nome dos beneficiários do Programa, para que se possa exercer sobre eles a devida fiscalização; por outro lado, a Caixa Econômica Federal afirma que as informações estão protegidas pelo sigilo bancário (art. 1º da Lei Complementar n. 105/2001).

Conforme informações extraídas do endereço eletrônico da Caixa Econômica Federal (http://www.caixa.gov.br/pj/pj_social/mg/habitacao_social/par/saiba_mais.asp), o PAR é um programa do Ministério das Cidades operacionalizado pela CAIXA e financiado pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) que tem como objetivo reduzir o déficit habitacional em municípios com mais de 100.000 habitantes, viabilizando imóveis residenciais para famílias com renda de até 6 salários mínimos. O Programa funciona da seguinte forma: a Caixa entra em contato com governo estaduais e municipais avisando-os sobre quais municípios estão incluídos no âmbito de atuação do PAR. Caso haja interesse, firma-se um convênio entre a prefeitura e a CAIXA. Emite-se, então, um comunicado oficial convocando construtoras a apresentarem seus projetos para o PAR. Com a aquisição do terreno e a contratação da construtora, iniciam-se as obras. Assim que os imóveis ficam prontos, inicia-se a seleção das famílias a serem beneficiadas pelo arrendamento. Cabe à prefeitura indicar os candidatos ao arrendamento.

As condições de arrendamento são as seguintes:

- ocupação no prazo máximo de 90 dias após a assinatura do Contrato de Arrendamento;
- Cabe ao arrendatário assumir todas as despesas e tributos incidentes sobre o imóvel, bem como mantê-lo em perfeitas condições de habitabilidade e conservação.
- O prazo de arrendamento é de 180 meses, sendo o vencimento da primeira taxa de arrendamento com 30 dias após a assinatura do contrato e as demais em igual dia nos meses subsequentes.
- A contratação do arrendamento residencial é firmada por meio de Contrato por Instrumento Particular de Arrendamento Residencial com Opção de Compra.
- O valor inicial da taxa de arrendamento do imóvel é igual a 0,7% do valor de aquisição do imóvel (ou de 0,5%, caso a família arrendatária tenha renda mensal de até 4 salários mínimos). Anualmente a taxa é reajustada pelo índice de atualização aplicado aos depósitos do FGTS na data de aniversário do contrato.
- O atraso no pagamento da taxa de arrendamento por mais de 60 dias consecutivos é motivo para retomada imediata do imóvel, sem direito à devolução de valores pagos a título de taxa de arrendamento.
- O imóvel arrendado, por solicitação do arrendatário e expressa concordância da CAIXA,

pode ser substituído por outro equivalente ou de valor diverso, desde que haja disponibilidade de imóvel.

O que se percebe é que, por meio do PAR, o cidadão recebe, por ser pessoa de baixa renda, benefício público, na forma de subsídio para fins de moradia. Trata-se assim de uma forma de investimento do Estado com a finalidade de dar concretude a este direito fundamental, previsto no caput do art. 6º da Constituição Federal. Devido a esse caráter público do investimento realizado por meio do PAR, as informações relativas ao benefício que percebem devem ser consideradas públicas, para fins de promover a transparência.

Importante frisar, para fins comparativos, que se aceita a aplicação do princípio da publicidade administrativa para benefícios públicos concedidos diretamente a cidadãos. É o caso, *exempli gratia*, do benefício do Bolsa Família, que consiste em unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal: no Portal da Transparência consta não apenas o valor total dos recursos transferidos por meio do Programa, mas também a relação completa dos nomes e CPFs dos beneficiários e valores recebidos por cada um deles, discriminados por cidade de residência.

<http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalTransparenciaPesquisaAcaoUF.asp?codigoAcao=8442&codigoFuncao=08&NomeAcao=Transfer%EAncia+de+Renda+Diretamente+%E0s+Fam%EDias+em+Condi%E7%E3o+de+Pobreza+e+Extrema+Pobreza+%2-8Lei+n%BA+I0%2E836%2C+de+2004%29&Exercicio=2013>

Da mesma forma, os nomes dos beneficiários do Programa Pescador Artesanal também constam no Portal, novamente discriminados por município e por valor recebido (<http://www.portaltransparencia.gov.br/defeso/defesoListaFavorecidos.asp>). O mesmo ocorre com os beneficiários do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (<http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalTransparenciaPesquisaAcaoUF.asp?codigoAcao=8662&codigoFuncao=08&NomeAcao=Concess%E3o+de+Bolsa+para+Crian%E7as+e+Adolescentes+em+Situa%E7%E3o+de+Trabalho&Exercicio=2012>). Vale lembrar que inclusive informações referentes à remuneração de servidores públicos federais encontram-se disponibilizadas no portal da transparência, discriminados por nome do beneficiário.

Frente ao exposto, verifica-se que está consolidado na Administração Pública Federal o entendimento de que o *nome* dos cidadãos que receberam recursos públicos federais por meio de políticas públicas são informações públicas, nos termos da Lei n. 12.527/11. Estas informações, portanto, devem ser amplamente acessíveis aos cidadãos, seja não por meio da transparência ativa, ou, como ocorre no caso em tela, por meio de atendimento de pedidos de acesso.

Necessário enfrentar, no ponto, o argumento do órgão demandado, que afirma que as informações requeridas estão protegidas pelo sigilo bancário.

Sigilo bancário caracteriza-se por ser o “dever jurídico que têm as instituições de crédito e as organizações auxiliares e seus empregados de não revelar, salvo justa causa, as informações que venham a obter em virtude da atividade bancária a que se dedicam”¹. Dada a sua característica de acessoriedade com relação ao direito fundamental à intimidade e à vida privada, o sigilo bancário pode ser considerado, de acordo com o preceituado no art. 5º, § 2º, da Constituição, uma garantia constitucional decorrente.

¹ BELLINETTI, Luiz Fernando. Limitações legais ao sigilo bancário. Revista de Direito do Consumidor, 1996, p. 14.

No entanto, necessário compreender que não se está pleiteando, no caso em tela, acesso a dados bancários dos beneficiários do Programa de Arrendamento Residencial. A informação requerida não se encontra no âmbito de proteção deste direito fundamental. É que requer-se, tão-somente, a revelação de quem são estes beneficiários, e de onde se localizam os imóveis que são objeto do arrendamento público. Não se trata de informação que viola o direito à intimidade dos beneficiários, revelando, por meio de seu extrato bancário, todos os bens que adquiriu, os lugares que visitou, a quantia de dinheiro que possui aplicada. Trata-se, tão-somente, de informação referente à destinação de recursos públicos relacionados a uma política pública de redistribuição de renda, cuja divulgação não violará a intimidade do beneficiário, mas, tão-somente, permitirá o exercício do controle social e a fiscalização da aplicação de recursos públicos.

Em situação análoga, em que se discutia a constitucionalidade da divulgação dos salários de servidores públicos, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a publicização destas informações constituía aplicação do princípio da publicidade administrativa, não colocando em xeque a segurança coletiva da sociedade ou a segurança do Estado. Na ocasião, a Suprema Corte decidiu que, para que não restassem violadas a intimidade e a vida privada dos referidos servidores, bastaria que não se divulgassem seus dados pessoais e seus endereços. Veja-se parte da ementa do julgado:

2. Não cabe, no caso, falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo “nessa qualidade” (§6º do art. 37). E quanto à segurança física ou corporal dos servidores, seja pessoal, seja familiarmente, claro que ela resultará um tanto ou quanto fragilizada com a divulgação nominalizada dos dados em debate, mas é um tipo de risco pessoal e familiar que se atenua com a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor. No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano. (STF, SS 3.902-AgR, Rel. Min. Ayres Britto, j. 09/06/2011).

No caso em tela deve-se dar tratamento semelhante ao pedido do autor: deve-se revelar os beneficiários do Programa no município de Várzea Grande/MT, por se tratar de informação pública, que consiste na aplicação de recursos públicos federais, mas, para preservar sua intimidade e vida privada, deve-se preservar os dados pessoais e os endereços destas pessoas. Ademais não se deve fazer qualquer menção aos beneficiários que supostamente invadiram a Rua Dois daquela cidade, visto que esta informação sequer é de competência da Caixa Econômica Federal, pois cabe às entidades policiais investigar supostas irregularidades relacionadas a invasão de propriedade privada.

CONCLUSÕES

Frente ao exposto, deve-se dar provimento parcial ao presente recurso, para que seja fornecida a lista de beneficiários do PAR no município de Várzea Grande, MT, discriminando a situação em que se encontram frente ao programa, sem, contudo, revelar o endereço e os dados pessoais dos beneficiários, e sem qualquer menção aos que supostamente invadiram a área da Rua Dois daquela cidade.

JOSÉ EDUARDO ROMÃO

Ouvidor-Geral da União

Parecer nº 2953 de 18/11/2013**Rafael Antonio Dal Rosso**

Senhor Ouvidor-Geral da União,

O presente parecer trata de solicitações de acesso a informação pública, com base na Lei nº 12.527/2011, conforme resumo descritivo abaixo apresentado:

Relatório	Data	Teor
Pedido	15/06/2013	“Com base na LAI (Lei da Informação) apresentei 33 Pedidos de Informação, pedidos esses que já haviam sido negados nas instâncias da Caixa na Bahia. 2. Em resposta, recebi várias informações, que previamente, se sabia serem FALSAS E MENTIROsas, algumas passadas pelos próprios envolvidos à instância superior, enquanto outras, foram de autoria de advogados que orientaram as fraudes no âmbito da CAIXA. 3. Ocorre que todas as respostas produzidas foram assinadas eletronicamente pelo órgão, ou seja, sob uma SIGLA, e contra SIGLA, não se registra “Queixa Crime ou Notícia Crime”, assim como, a SIGLA não responde inquérito administrativo, e muito menos, pode ser enquadrada na Lei de Improbidade Administrativa. 4. Diante do exposto, se requer que todas as respostas que foram produzidas pela CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, em razão dos pedidos formulados por este Requerente, sejam reenviadas sob perfeita identificação da autoridade que prestou as informações, inclusive contendo cargo, matrícula, função e órgão onde lotado. 5. Peço que não adotem recursos procrastinatórios de má-fé, a exemplo: informando na primeira resposta que o pedido não se enquadra no Decreto que regulamentou a LAI, esse recurso já não funciona perante este recorrente, embora a CAIXA ganhe tempo para montar uma estratégia de recurso. 6. Deixando claro, não quero resposta por meio eletrônico, e sim, em papel timbrado da CAIXA, remetida via postal da EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS. 7. Ademais, o Pedido esta em consonância com a LAI.”(grifo nosso).
Resposta Inicial	18/07/2013	Encaminha em anexo lista contendo a identificação de cada responsável pelas respostas aos pedidos do cidadão. Quanto às respostas, informa que podem ser acessadas através do e-SIC. Não informa a matrícula por entender ser de uso interno da CAIXA, o que, segundo aquela entidade, não prejudicaria a identificação dos empregados.

Recurso à Autoridade Superior	18/07/2013	"Eu nunca havia ouvido falar que assinatura em documento seja remetido como um "anexo" em separado. 2. Estou pedindo que todas as respostas e manifestações, desde a primeira instância esteja com a autoridade identificada na própria resposta, salvo maior juízo, esse é o procedimento básico em qualquer lugar do mundo. 3. Lembrando que, A CAIXA ECONÔMICA FEDERAL não aceitaria que um cliente emitisse um cheque ou contraisse um empréstimo ou financiamento por meio de uma "assinatura" remetida "posteriormente" por anexo. 4. E mais, solicitei que o resposta fosse feita de forma epistolar em papel timbrado da CAIXA. 5. Em resumo, que a respostas/manifestações com as devidas assinaturas "no próprio" documento." (grifo nosso).
Resposta do Recurso à Autoridade Superior	23/07/2013	"1.1. A Lei 12.527/2011 e o Decreto 7.724/2012 não dispõe sobre formulação de resposta em papel timbrado, e sim, disponibilizar a informação ao cidadão, com exceção de sigilos, ou indicar o local onde se encontram as informações a partir das quais o requerente poderá realizar a interpretação, consolidação ou tratamento de dados, conforme Art. 6º e Parágrafo único do Art. 13 do Decreto. 1.2. O sistema e-SIC foi desenvolvido e está sob gestão da CGU, sendo utilizado pela CAIXA para respostas de pedidos e recursos. 1.2.1. O sistema utiliza senha pessoal de acesso e foi assim indicado ao cidadão para suas consultas com base no Parágrafo único do Art. 13. 1.3. As respostas inseridas no sistema e-SIC são oficiais da CAIXA e assinadas com identificação das unidades responsáveis e consequentemente pelos gestores designados como responsáveis por essas unidades. 1.3.1. Assim, a CAIXA considera adequada a resposta encaminhada, contendo os nomes, funções e unidades respondentes de acordo com cada protocolo registrado."(grifo nosso).

Recurso à Autoridade Máxima	24/07/2013	<i>"A CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, procurando fazer a blidagem" dos seus gestores contra passíveis representções judiciais por falsas informações produzidas em nome da empresa pública, remeteu a este cidadão inúmeras manifestações inverdicas sob assinatura de SIGLAS, SEM A IDENTIFICAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE.</i> <i>2. Em razão do item antecedente, o Requerente interpôs recursos em 1ª e 2ª instância pedindo que as respostas fossem feitas na forma epistolar, com custas pagas pelo requerente, e que as correspondências estivessem perfeitamente identificadas por meio de papel timbrado, regra utilizada e padronizadas nos normativos internos da empresa pública.</i> <i>3. Ocorre que, a CAIXA não remeteu as respostas na forma epistolar, se limitando a remeter a identificação dos participantes por meio de um documento em separado, ou seja, o cidadão possui um texto contendo as respostas, e outra texto contendo a identificação da Autoridade que "supostamente" proferiu aquela decisão.</i> <i>4. Diante da falta de responsabilidade para com a LAI, este Requerente se socorre a CGU, onde requer:</i> <i>a) Receber as manifestações da CAIXA - via epistolar - em papel timbrado e com a perfeita identificação da Autoridade que proferiu a decisão a respeito do questionamento feito via PEDIDO DE INFORMAÇÃO, e que isso ocorra em um único documento contínuo.</i> <i>5. E que se diga: A Caixa Econômica Federal, mesmo apos ser notificada quanto a impossibilidade de se responder os pedidos feitos sob a proteção da LAI, continua insistindo no mesmo ERRO."</i>
-----------------------------------	------------	---

Resposta do Recurso à Autoridade Máxima	29/07/2013	"2 A Lei de Acesso à Informação – LAI dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações. A mesma Lei, em seu art. 4º, I, define informação como sendo "dados, processados ou não, que podem ser utilizados para a produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato" (grifo nosso), porém, não regulamenta a obrigatoriedade de formulação de resposta em papel timbrado. Logo, o pleito em questão não encontra respaldo na citada lei, razão pela qual esta instituição financeira, por seu caráter de empresa pública sujeita ao princípio da legalidade, só estará autorizada à formulação de resposta nos moldes solicitados se em virtude de lei, uma vez que no recurso não foi solicitado acesso à informação, mas o pedido se relaciona com a forma de fornecê-la. Assim, conforme previsto no Parágrafo único, Art. 13 do Decreto 7.724/2012, que prevê a indicação do local onde se encontram as informações a partir das quais o requerente poderá realizar a interpretação, consolidação ou tratamento de dados, indicamos o e-SIC para consulta das respostas recebidas em protocolos anteriores. Destacamos que o sistema e-SIC é utilizado para análises de demandas e tratamentos, incluindo recursos em 3ª instância, com intervenção da própria Controladoria Geral da União, bem como recursos em última instância, direcionados a CMRI (Comissão Mista de Reavaliação de Informações). Assim, ratificamos as informações já enviadas, de que as respostas inseridas no e-SIC são oficiais da CAIXA, assinadas com identificação das unidades e consequentemente pelos gestores designados como responsáveis por essas unidades, descritos os nomes e funções dos empregados para cada protocolo gerado nas solicitações de informações e inserido como arquivo anexo em resposta ao NUP 99902.001/25/2013-83."
Recurso à CGU	29/07/2013	Reitera os argumentos anteriormente apresentados e adiciona: "6. Ante ao exposto, o requerente requer receber as repostas formuladas em papel timbrado da CAIXA, via epistolar, e com a devida identificação das Autoridades que subscreveram cada uma das respostas. 7. Acredito, que os pedidos constantes no item 6 antecedente, seja um padrão seguido por todos os entes da Administração Pública, que seja: responder ofícios e demais documentos em papel com timbre e assinaturas dos subscritores. Ou não?"

É o relatório.

ANÁLISE

Registre-se que o Recurso foi apresentado perante a CGU de forma tempestiva e recebido na es- teira do disposto no caput e §1º do art. 16 da Lei nº 12.527/2012, bem como em respeito ao prazo de 10 (dez) dias previsto no art. 23 do Decreto nº 7724/2012, in verbis:

Lei nº 12.527/2012

Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o

requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:

(...)

*§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido à **Controladoria Geral da União** depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias.*

Decreto nº 7724/2012

*Art. 23. Desprovido o recurso de que trata o parágrafo único do art. 21 ou infrutífera a reclamação de que trata o art. 22, poderá o requerente apresentar **recurso no prazo de dez dias**, contado da ciência da decisão, à Controladoria-Geral da União, que deverá se manifestar no prazo de cinco dias, contado do recebimento do recurso.*

Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que **consta** que a autoridade que proferiu a decisão, em primeira instância, era hierarquicamente superior à que respondeu ao pedido inicial. **Todavia, não consta** que a autoridade que proferiu a decisão, em segunda instância, foi o dirigente máximo do órgão/entidade.

Passada a análise inicial quanto aos pressupostos de admissibilidade do recurso, merecem ser tecidas algumas considerações quanto ao caso específico objeto deste Parecer.

Ainda que a Lei não exija motivação, o cidadão deixa transparecer, tanto em seu pedido inicial como nos recursos subsequentes, que busca registrar queixa-crime, notícia-crime ou ainda denunciar hipótese de improbidade administrativa contra as autoridades que tomaram as decisões em alguns dos processos de acesso à informação por ele iniciados, por entender terem sido prestadas informações falsas e mentirosas.

Ocorre, entretanto, que as respostas cadastradas via e-SIC, no âmbito de cada um dos 33 processos solicitados, não traziam identificação da autoridade responsável pela decisão, o que impossibilitaria a ação almejada pelo cidadão, razão pela qual o referido senhor demanda que lhe sejam enviadas todas as respostas, com identificação da autoridade decisora, cargo, matrícula e lotação.

Ressalte-se que o cidadão inclusive solicita que tais documentos sejam enviados em papel timbrado da CAIXA e remetidos via postal, provavelmente no intuito de assegurar a oficialidade da informação prestada.

A Caixa Econômica Federal acaba por enviar, em forma de anexo no próprio e-SIC, documento no qual constam os responsáveis pelas respostas de cada um dos processos de interesse, identificados apenas por seu Número de Protocolo (NUP), no qual é informado o responsável pela resposta inicial, com cargo e lotação e, quando houvesse, responsável pela resposta ao recurso de 1ª e 2ª instâncias.

Aquela Empresa então informa ao cidadão que cada uma das respostas poderia ser acessada diretamente através do e-SIC e destaca que a matrícula não foi inserida por ser de uso interno. Tendo em vista o cidadão não ter feito qualquer ponderação quanto à matrícula em seus recursos, tal tema não será abordado no presente Parecer, entendendo-se como acatada a justificativa apresentada pelo recorrido. A sugestão oferecida ao cidadão, para que buscasse o teor das respostas diretamente no e-SIC encontra respaldo na Lei 12.527/11:

“Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada”.

No caso, esse dispositivo se aplica apenas a uma parcela da informação almejada, sendo que a outra, qual seja, a lista com os nomes dos responsáveis pelas decisões, é enviada ao cidadão.

Ocorre que o ora demandante, irredimido, reitera em seus recursos que a relação de autoridades recebida não atende seu pleito, qual seja, de receber manifestação da CAIXA onde conste, **em um único documento contínuo**, resposta e identificação da Autoridade competente, em papel timbrado e enviado de forma epistolar.

A justificativa se baseia no fato de, segundo o ora demandante, ser incongruente existir separação entre a resposta e a identificação do responsável, configurando-se como uma manobra daquele Banco de forma a blindar seus gestores contra possíveis representações judiciais.

Quanto a esse ponto, desde já cumpre destacar que o documento solicitado pelo cidadão, onde conste, de forma contínua, resposta e autoridade decisora, ao menos no que se refere aos 33 NUPs solicitados, **não existe**.

A inexistência de tal documento não significa estar a CAIXA burlando qualquer regra ou determinação legal. Deve-se à especificidade do sistema utilizado internamente no âmbito daquela entidade.

Trata-se de sistema denominado Atender.CAIXA que, segundo informado, é utilizado tanto pelo Serviço de Atendimento ao Cliente como pela Ouvidoria e Serviço de Atendimento ao Cidadão - SIC.

O mencionado sistema possibilita que o SIC envie a demanda às áreas competentes, que produzem a resposta e a reenviam, também por meio do Atender.CAIXA, ao SIC, que por sua vez insere a resposta no sistema e-SIC.

O sistema Atender.CAIXA **não apresenta o nome** de quem produziu a resposta, mas possui identificação única de cada usuário, por meio de código de números e letras, além de identificação numérica da unidade de lotação, que permite que seja conferida responsabilidade pela resposta. A exemplo, **de forma fictícia**, o sistema indicaria que determinada ocorrência foi respondida em 16/10/13, pelo usuário R9201932, unidade 0569, e abaixo traria o teor da resposta.

Nesse sentido, e tendo em vista a ausência de identificação nominal de usuário e unidade do sistema Atender.CAIXA, aquele Banco, no intuito maior de subsidiar o cidadão com informações que pudessem auxiliá-lo em seu pleito, converteu o nome e lotação de cada autoridade responsável pela resposta, enviando uma lista em separado, postura essa adequada e no melhor interesse da Lei de Acesso à Informação.

Reitere-se que **inexiste**, no âmbito da CAIXA, documento onde conste a resposta, nome da autoridade responsável e lotação. Tampouco se encontra aquele Banco obrigado a produzir a informação solicitada, por força do art. 13 do Decreto 7.724/12:

“Art. 13. 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 ou entidade.

Parágrafo único. Na hipótese do inciso III do caput, o órgão ou entidade deverá, caso tenha conhecimento, indicar o local onde se encontram as informações a partir das quais o requerente poderá realizar a interpretação, consolidação ou tratamento de dados."

Frise-se que a CAIXA **não se recusa a fornecer a informação demandada**. Pelo contrário. Já em resposta ao pedido inicial fornece a relação das autoridades responsáveis, se negando apenas, em sede recursal, a realizar a entrega da informação **da maneira como exige o cidadão**.

No que tange à exigência apresentada pelo ora demandante, no sentido de que a informação lhe fosse enviada de forma epistolar e em papel timbrado, acata-se a posição tomada pelo recorrido, na medida em que não há existência de dispositivo legal que vincule tal procedimento.

Afinal, o espírito da Lei é a transparência, alcançada, neste caso específico, com o envio da lista com os nomes das autoridades responsáveis por cada decisão. Entende-se, portanto, que houve transmissão do conhecimento. À Luz da Lei 12.527/11:

"Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;"

Posto isso, e tendo em vista as atividades de Ouvidoria que esta Controladoria-Geral da União desempenha, e no interesse maior do cidadão, importa ainda destacar que **as informações prestadas pela Caixa Econômica Federal via e-SIC são de fato oficiais**, tendo validade jurídica para iniciar qualquer das ações de interesse do ora demandante.

Ou seja, não há, para os fins apresentados no pedido inicial, necessidade de estar o cidadão de posse de documento em que conste a resposta e nome da autoridade competente, de forma contínua. A lista fornecida pela CAIXA em anexo à resposta ao pedido de acesso inicial é documento válido.

Em que pese o caso apresentado no presente Parecer, deve-se ressaltar que a Lei de Acesso à Informação é bastante recente, de modo que os órgãos e entidades da Administração Pública ainda se encontram em fase de adaptação quanto a alguns pontos da Lei, muitas das vezes aprendendo na prática a lidar com determinadas situações.

Tanto é esse o caso que a Caixa Econômica Federal, a exemplo do que ocorre no próprio processo do qual decorre o presente Parecer, **vem incluindo, em todas as suas respostas, o nome, cargo e lotação do responsável pela resposta**, seja na resposta inicial dada ao cidadão ou nas demais instâncias internas, postura essa que caminha pari passu com os princípios da Lei, ao elevar a transparência no processo de acesso à informação.

Por derradeiro, quanto ao questionamento apresentado pelo cidadão em seu recurso direcionado a esta Casa, no que tange à obrigatoriedade da utilização de papel timbrado e assinatura nas decisões tomadas por autoridades da Administração Pública, impende frisar que, por força do princípio do formalismo moderado, que rege o processo administrativo, entende-se que a identificação da autoridade responsável pela decisão na própria resposta inserida no sistema e-SIC, como vem

sendo feito atualmente pela CAIXA, é suficiente para atestar que aquela decisão foi tomada pela autoridade ali mencionada, haja vista o e-SIC ser alimentado por pessoa designada pelo próprio órgão/entidade demandado, combinado ao fato de toda e qualquer manifestação ali presente gozar de fé pública, até que se prove o contrário.

Nas sábias palavras da professora Odete Medauar:

*“O princípio do formalismo moderado consiste, em primeiro lugar, na previsão de rito e formas simples, **suficientes para propiciar um grau de certeza**, segurança, respeito aos direitos dos sujeitos, o contraditório e a ampla defesa. Em segundo lugar, se traduz na exigência de **interpretação flexível e razoável quanto a formas**, para evitar que estas sejam vistas como um fim em si mesmas, desligadas das verdadeiras finalidades do processo”*

Ou seja, a finalidade maior da assinatura é dar publicidade ao nome da autoridade decisora, permitindo o controle posterior, finalidade essa que é alcançada ao se identificar a autoridade na resposta no e-SIC, gerando desburocratização do processo, que em nada prejudica o demandante.

Também nessa linha segue Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“[...] informalismo não significa, nesse caso, ausência de forma; o processo administrativo é formal no sentido de que deve ser reduzido a escrito e conter documentado tudo o que ocorre no seu desenvolvimento; é informal no sentido de que não está sujeito a formas rígidas.”

Ainda nessa esteira, preceitua a Lei 9.784, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal:

*“Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, **razoabilidade**, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.*

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

[...]

VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;

IX – adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;” (grifo nosso).

Entende-se, portanto, que não há necessidade, principalmente no que se refere às decisões tomadas em 1ª e 2ª instâncias, da existência de documento formal onde conste a decisão e assinatura da autoridade responsável, sendo suficiente a identificação da autoridade tomadora da decisão na resposta inserida no e-SIC, a exemplo do que vem sendo feito na CAIXA.

Ressalte-se que nada impede que o órgão ou entidade mantenha, caso julgue pertinente, registro interno assinado de cada decisão, adicionalmente à resposta com identificação nominal constante do e-SIC.

Também cumpre enfatizar que o pressuposto para aplicação do formalismo moderado nessa hipótese é a efetiva identificação da autoridade que tomou a decisão, **que deve ser informada na resposta enviada ao cidadão via e-SIC**. Inexistindo tal identificação, cria-se um imbróglio como o apresentado no presente Parecer.

É exatamente por tal razão que esta Controladoria tem sempre recomendado, em seus Pareceres, aos órgãos que ainda não incluem o nome das autoridades decisoras dos recursos, que o façam.

Finalmente, a título de esclarecimento, esta CGU já se manifestou, por meio do Parecer 2655, referente ao processo **60502.002019/2013-94**, quanto à obrigatoriedade de identificação dos responsáveis por resposta apenas no âmbito das 04 instâncias recursais previstas pelo Decreto 7.724/12, revestindo-se a resposta inicial de caráter institucional.

Em relação ao pedido de “arquivamento sem análise do mérito” deste recurso feito por email no dia 23 de outubro deste ano, salientamos que o mesmo é regulado pelo art. 51 da Lei 9.784/99, *in verbis*:

“Art. 51. O interessado poderá, mediante manifestação escrita, desistir total ou parcialmente do pedido formulado ou, ainda, renunciar a direitos disponíveis. (...)”

§ 2º A desistência ou renúncia do interessado, conforme o caso, não prejudica o prosseguimento do processo, se a Administração considerar que o interesse público assim o exige.”
(grifo nosso)

Entende-se que, no caso concreto, há interesse público relevante em se verificar se a Lei de Acesso à Informação está sendo adequadamente cumprida pela CAIXA. Dessa forma, esta Controladoria opta em prosseguir com o julgamento deste recurso, a despeito do pedido de desistência formulado pelo interessado.

Ainda em atenção às críticas apresentadas pelo e-mail enviado em 23 de outubro de 2013, devemos lembrar que a Controladoria Geral da União, em especial quanto à Lei de Acesso à Informação, sempre procura fazer uma análise justa e imparcial no tratamento de qualquer tipo de recurso, independentemente do órgão ou entidade pública recorridos. A Lei de Acesso à Informação ampliou imensamente as possibilidades oferecidas aos cidadãos para solicitar o Estado a fornecer as informações que desejarem, sejam tais dados de interesse individual ou coletivo.

CONCLUSÃO

De todo o exposto, opina-se pelo conhecimento e desprovemento do recurso interposto, em razão da inexistência dos documentos da forma como solicita o recorrente.

Por fim, observamos que o recorrido descumpriu procedimentos básicos da Lei de Acesso à Informação. Nesse sentido, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento competente que reavalie os fluxos internos para assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos legais, em especial recomenda-se que a Autoridade responsável por decidir o recurso de segunda instância seja a autoridade máxima da entidade.

RAFAEL ANTONIO DAL ROSSO

Analista de Finanças e Controle

DECISÃO

No exercício das atribuições a mim conferidas pela Portaria n. 1.567 da Controladoria-Geral da União, de 22 de agosto de 2013, adoto, como fundamento deste ato, o parecer acima, para decidir pelo **desprovemento** do recurso interposto, nos termos do art. 23 do referido Decreto, no âmbito do pedido de informação nº **99902.001125/2013-83**, direcionado à Caixa Econômica Federal.

JOSÉ EDUARDO ROMÃO

Ouvidor-Geral da União

Comando do Exército – Ministério da Defesa

Parecer nº 2198 de 06 de setembro de 2013

Marcos Gerhardt Lindenmayer

Senhor Ouvidor-Geral da União,

RELATÓRIO

Trata o presente de Parecer acerca de recurso em sede de solicitação de acesso à informação pública, com base na Lei nº 12.527/2011, formulado por cidadão em 11/04/2013 em face do Comando do Exército-CEX, em que requer lhe seja fornecido cópias, acesso ou consulta a memorandos, ofícios, informes, despachos, ordens de missão e demais documentos produzidos pelo gabinete do então ministro da Guerra no ano de 1964 (gestões dos generais Jair Dantas Ribeiro e Arthur da Costa e Silva) que tenham recebido classificação de reservado, sigiloso, confidencial ou ultrassecreto. Adicionalmente, solicita a desclassificação de documentos que hajam permanecido classificados até o presente.

Ao dia 6/05/2013, o órgão manifestou-se tempestivamente, a fim de negar acesso sob os fundamentos que seguem:

I. O seu pedido da maneira como está formulado, enquadra-se no previsto no inciso I do Art. 13 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, onde estabelece que não seja atendido pedido de acesso à informação genérico.

Art. 13. 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 ou entidade.

(Inciso I do Art. 13 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012)

2. Do exposto, solicitamos que refaça o seu pedido de informação, sendo mais específico na solicitação encaminhada por V. Sa. quanto ao documento ou assunto de seu interesse.

Irresignado, o requerente interpôs recurso em primeira instância em 6/05/2013, no qual reiterava o seu pedido original, nos termos e pelos motivos transcritos:

*O pedido original não pode ser enquadrado no inciso I (genérico) tendo em vista ter delimitado o requerimento ao ano de 1964 e circunscrito os documentos àqueles produzidos pelo gabinete do então ministro da Guerra naquele mesmo ano. Ou seja, não é necessário delimitar o tema tendo em vista que muito certamente não pode ter sido produzida em um ano uma montanha de ofícios classificados. Desta forma reitero o pedido original. **Subsidiariamente, reduzo o espectro para solicitar o pedido nos termos do requerimento original aos documentos (memorandos, ofícios,***

informes, despachos, ordens de missão e demais documentos) produzidos pelo gabinete do então ministro da Guerra no ano de 1964 (gestões dos generais Jair Dantas Ribeiro e Arthur da Costa e Silva) que tenham recebido classificação de confidencial e/ou ultrassecreto. Em caso de ainda haver algum documento com acesso público restrito por conta dessas duas modalidades de classificação, solicito desclassificação de tais documentos, como prevê a lei de acesso.

Em 13/05/2013, indeferindo o recurso interposto, o órgão argumentou que:

[...] Em que pese a redução do espectro da solicitação inicial para apenas os documentos que tenham recebido classificação de confidencial e/ou ultrassecreto, este SIC-EB mantém a posição da resposta enviada anteriormente, que encontra amparo no Art. 13 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

Em 20/05/2013, o cidadão interpôs recurso à autoridade máxima do órgão, reiterando o seu pleito.

Reitero os termos do pedido original com as modificações interpostas em recurso de primeira instância tendo em vista que o decreto que regulamentou a Lei de Acesso à Informação estabeleceu, em seu artigo 12, que “pedido de acesso à informação deverá conter: I - nome do requerente; II - número de documento de identificação válido; III - especificação, de forma clara e precisa, da informação requerida”. Tal exigência legal está plenamente cumprida pela presente requisição tornando, assim, descabida a alegação de que o pedido é “genérico” como sustentam as duas respostas. Como se falar em pedido genérico se o pleito aqui formulado apresenta uma delimitação clara do período e ainda da repartição que teria produzido os documentos. Ou seja, não se trata de pedir todos os documentos sigilosos produzidos pelo Exército, mas um pedido na seguinte forma: documentos produzidos no ano de 1964 e circunscritos aos produzidos pelo gabinete do então ministro da Guerra naquele mesmo ano”. Reitero ainda que, subsidiariamente, foi reduzido o espectro para solicitar o pedido nos termos do requerimento original aos documentos (memorandos, ofícios, informes, despachos, ordens de missão e demais documentos) produzidos pelo gabinete do então ministro da Guerra no ano de 1964 (gestões dos generais Jair Dantas Ribeiro e Arthur da Costa e Silva) que tenham recebido classificação de confidencial e/ou ultrassecreto. Em caso de ainda haver algum documento com acesso público restrito por conta dessas duas modalidades de classificação, solicitei desclassificação de tais documentos, como prevê a lei de acesso.

A título argumentativo indaga-se quantos serão os documentos classificados como documentos confidenciais e ultrassecretos produzidos por aquele gabinete no ano de 1964? Dez, vinte, trinta, cinquenta? Se esta-se falando em uma centena de documentos ainda assim não se trata de um pedido genérico. O volume de papéis é grande? A lei e o decreto que a regulamenta franqueiam o acesso para documentos em locais indicados pela repartição responsável, caso não seja possível enviá-los por meio digital. Caso insista no enquadramento equivocado de pedido “genérico”, solicito informar quantos de fato são os documentos que estão classificados como confidencial e ultrassecreto e foram produzido pelo gabinete já mencionado acima no ano de 1964.

Respondeu o órgão em 20/05/2013 para indeferi-lo, reiterando o argumento segundo o qual, não obstante a redução do escopo, o pedido permaneceria com caráter genérico.

Em face do indeferimento de seu pleito, o recorrente fez uso da prerrogativa que lhe é facultada pelo art. 23 do Decreto 7.724/2012 para interpor o presente Recurso à CGU em 22/05/2013, no qual no qual sustenta:

Em que pese os argumentos apresentados em recurso de segunda instância que sequer foram

respondidos, tendo em vista que a resposta enviada é, esta sim, “genérica” por repetir que a requisição de informação “mantém a caracterização de pedido genérico” sem apresentar justificativa aos novos elementos apresentados no recurso, reitero o pedido original com as alterações apresentadas no recurso já apresentado e também indeferido.

Se não vejamos. O decreto que regulamentou a Lei de Acesso à Informação estabeleceu, em seu artigo 12, que “pedido de acesso à informação deverá conter: I - nome do requerente; II - número de documento de identificação válido; III - especificação, de forma clara e precisa, da informação requerida”. Tal exigência legal está plenamente cumprida pela presente requisição tornando, assim, descabida a alegação de que o pedido é “genérico” como sustentam as respostas. Como se falar em pedido genérico se o pleito aqui formulado apresenta uma delimitação clara do período e ainda da repartição que teria produzido os documentos. Ou seja, não se trata de pedir todos os documentos sigilosos produzidos pelo Exército, mas um pedido na seguinte forma: documentos produzidos no ano de 1964 e circunscritos aos produzidos pelo gabinete do então ministro da Guerra naquele mesmo ano”. Reitero ainda que, subsidiariamente, foi reduzido o espectro para solicitar o pedido nos termos do requerimento original aos documentos (memorandos, ofícios, informes, despachos, ordens de missão e demais documentos) produzidos pelo gabinete do então ministro da Guerra no ano de 1964 (gestões dos generais Jair Dantas Ribeiro e Arthur da Costa e Silva) que tenham recebido classificação de confidencial e/ou ultrassecreto. Em caso de ainda haver algum documento com acesso público restrito por conta dessas duas modalidades de classificação, solicitei desclassificação de tais documentos, como prevê a lei de acesso.

A título argumentativo indagou-se quantos serão os documentos classificados como documentos confidenciais e ultrassecretos produzidos por aquele gabinete no ano de 1964? Dez, vinte, trinta, cinquenta? Se esta-se falando em uma centena de documentos ainda assim não se trata de um pedido genérico. O volume de papéis é grande? A lei e o decreto que a regulamenta franqueiam o acesso para documentos em locais indicados pela repartição responsável, caso não seja possível enviá-los por meio digital.

No recurso ainda fiz indagações que não foram respondidas _ apesar de a legislação estabelecer que é responsabilidade do agente público prestar as informações solicitadas ou apresentar justificativa clara sobre sua negativa). Asseverei no recurso que, “caso insista no enquadramento equivocado de pedido “genérico”, solicito informar quantos de fato são os documentos que estão classificados como confidencial e ultrassecreto e foram produzidos pelo gabinete já mencionado acima no ano de 1964”. Não houve manifestação para tal indagação que certamente exporia o volume de dados e documentos que estão em discussão nesse pedido e, certamente, poriam por terra o argumento de que se trata de pedido genérico. Observo ainda que é estranho tal enquadramento tendo em vista que a nem a LAI nem o decreto que a regulamenta determinam que para ser preciso um pedido tem que delimitar um assunto específico. A LAI e seu decreto regulamentador apenas asseguram ao agente público o direito de negar pedido indefinido que é sinônimo de “genérico”. Ora, se o pedido delimita um ano, uma repartição específica (o gabinete do ministro da Guerra) e, na forma do recurso ainda circunscreve, subsidiariamente, aos classificados como ultrassecretos e confidenciais, onde estão a generalidade alegada? No lugar de responder às indagações que poderiam demonstrar que o escopo do pedido é sim correto, o órgão responsável preferiu se esquivar, ele sim, num enquadramento “genérico” e que não poderia ser aplicado ao referido pedido.

Diante de todo o exposto aqui e no pedido original e também nos demais recursos já apresenta-

dos, reitero pedido de acesso às informações solicitadas.

Entendendo que subsídios adicionais deveriam ser fornecidos para que se procedesse à análise do caso em apreço, esta Controladoria-Geral da União fez gestão junto ao Ministério da Defesa em 5/06/2013, a fim de solicitar-lhe esclarecimentos nos termos que seguem:

*[...] em vista do indeferimento do recurso interposto contra resposta ao pedido de acesso à informação registrado sob o **NUP 60502.002445/2013-28**, entendemos que esclarecimentos adicionais deverão ser prestados no curso da instrução do recurso em epígrafe. Nesse sentido, tendo em vista que a razão de obstrução de acesso arguida pelo órgão embasou-se no argumento de que o pedido em apreço seria genérico, nos termos do art. 13, I do Decreto 7.724/2012 achamos conveniente apresentar ao CEX, preliminarmente, parte dos entendimentos já reiterados em sucessivas decisões desta casa acerca da aplicação daquele dispositivo.*

O pedido específico, em oposição ao pedido genérico, será aquele que apresentar delimitação de escopo temático, temporal e espacial. Em outras palavras, deverá ele apresentaro assunto do registro “de modo individualizado e com suficiente particularidade quanto ao tempo e lugar e evento, de forma a permitir que o servidor do órgão ou entidade que tenha familiaridade com o assunto possa identificá-lo de maneira célere e precisa”. Deste modo, será genérico aquele pedido que não cumpra com os requisitos aqui apresentados – o que não nos parece o caso em questão, o qual se relaciona mais com a possível quantidade de documentação do que com a impossibilidade de delimitação de escopo. Ao tratarmos de volume ou quantidade de informações contidas em um escopo delimitado, portanto, estamos diante da análise de proporcionalidade, conforme o art. 13, II do Decreto 7.724/2012. Neste caso, para que se configure a desproporcionalidade, deverá o órgão apresentar os elementos que a qualificam:

- 1. O quantitativo do acervo solicitado;*
- 2. As razões da necessidade de triagem de tal acervo, indicando qual sigilo em espécie poderá incidir sobre as informações contidas nos documentos em apreço;*
- 3. Descrição do método de gestão documental utilizado no acervo, a fim de que se possa ponderar o impacto que tal triagem causaria nas atividades normais do órgão.*

Nesse sentido, ainda, duas ponderações devem ser feitas acerca do caso em concreto: a primeira diz respeito à desnecessidade de tratamento da documentação para além de eventual ocultação de informação sigilosa, em caso de triagem, uma vez que o requerente se disponibiliza a fazer consulta local. A segunda diz respeito a eventual sigilo nos termos do art. 23 da lei 12.527/2011, o qual, na hipótese mais extrema (de prorrogação de grau ultrassecreto) viria a ter acesso irrestrito – à exceção de informações pessoais – em 2014.

Deste modo, em face dos fatos presentes nos autos, acreditamos acertado que o CEX demonstre, nos termos propostos, a eventual desproporcionalidade do pedido ou alegue razão adicional para fundamentar a negativa ao pedido em epígrafe. Caso esta se relacione à informação classificada nos termos do art. 23 da Lei 12.527/2011, a justificativa deverá ser instruída com os TCIs respectivos. Caso o órgão julgue conveniente reformular seu entendimento, concedendo acesso, ou caso decida pelo envio da documentação para guarda junto ao Arquivo Nacional, nos termos do art. 40 do Decreto 7.724/2011, solicitamos que tais providências nos sejam igualmente informadas.

Em 10/06/2013, manifestou-se o Ministério da Defesa solicitando que o procedimento adotasse a via oficiosa.

Atendendo a tal pedido, encaminhou-se o Ofício nº 19938/2013/OGU/CGU-PR, no qual se reiteraram as solicitações, as quais foram atendidas mediante o Ofício nº 009-SGI.3/Gab/EME, de 13 de agosto de 2013, que consignava:

Inicialmente, cumpre informar que o Comando do Exército não possui documentos Secretos ou Confidenciais, produzidos pelo Gabinete do Ministro da Guerra, no ano de 1964, pois os mesmos, seguindo o ciclo legal de desclassificação e destruição, em vigor naquele período, foram eliminados.

Esclarecido esse ponto, passo a tratar do amparo para as negativas de acesso à informação, apresentadas nas instâncias anteriores.

O pedido inicial solicitou acesso a todos os documentos produzidos pelo Gabinete do Ministro da Guerra, no período de um ano (1964), que tivessem recebido qualquer classificação sigilosa.

Todos os documentos classificados com grau de sigilo⁹, produzidos naquele ano, estavam sob a égide do que previa o Decreto 27.583, de 14 de dezembro de 1949, que vigorou até 11 de março de 1967. Tal Decreto relacionava, de forma exemplificativa, os assuntos que deveriam receber tratamento sigiloso, conforme transcrito abaixo:

“5.Assunto Ultra-secreto:

.....

(b) Exemplos de assuntos que serão normalmente classificados como Ultra-secretos:

(1) - Planos de guerra planos ou dados de futuras operações de vulto especiais.

(2) - Detalhes importantes sobre o dispositivo ou sobre os movimentos projetados de forças ou comboios correlacionados com os planos do nº (1) supracitado.

(3) - Documentos políticos de alta importância que tratem de assuntos tais como negociações para alianças e similares.

(4) - Certos informes sobre os métodos usados ou sobre os êxitos obtidos por nosso agente secretos em perigo.

(5) - Certas técnicas novas, modalidades de ação ou processos que serão empregados em operações militares futuras, bem como identidade, emprego de tais técnicas ou processos.

(6) - Informes essenciais sobre novos e importantes materiais de guerra, inclusive aperfeiçoamento científico e técnicos.

.....

7. Assunto confidencial:

a) Emprego desta classificação:

Documento, informação ou material cuja revelação desautorizada, apesar de não pôr em perigo a segurança nacional, seja prejudicial aos interesses ou prestígio da Nação, a qualquer atividade

governamental, ou a um indivíduo; ou que possa criar embaraço administrativo, ou apresentar vantagem para uma nação estrangeira, devem ser classificadas confidenciais.

b) Exemplos de assuntos que serão normalmente classificados como confidenciais:

(1) - Matéria, investigação e documentos de natureza disciplinar e pessoal, cujo o segredo convenha resguardar devido a razões de ordem administrativa.

(2) - Relatórios de combate e operações de rotina que contenham informações de valor para o inimigo, que não lhe seja de vital interesse.

(3) - Relatórios de rotina sobre informações.

(4) - Radiofrequência de importância especial ou aquelas que sejam trocadas frequentemente devido a razões de segurança.

(5) - Indicativos de chamadas de especial importância trocadas frequentemente devido a razões de segurança.

(6) - Informes meteorológicos sobre determinadas zonas.

(7) - Certos materiais criptográficos.

(8) - Certas cartas militares e fotografias aéreas.

(a) Do território brasileiro, as que mostrem as obras de fortificações permanentes e bases navais consideradas importantes para a defesa do Brasil, e aquelas que sirvam para amarrar a localização de qualquer elemento de tais obras ou base. Quando a carta completa de uma zona de defesa compreende mais de uma folha, só as folhas que mostrem elementos de defesa devem ser classificadas como Confidenciais.

(b) Fotografias aéreas, ou negativos de área estrangeira, quando necessário proteger a fonte, ou de acordo com as condições imposta pelo Governo estrangeiro interessado.

(c) Mapas, planos relevo, cartas e fotocartas baseados em fotografias ou em negativos serão classificadas em função dos detalhes que revelem e não em função da classificação de fotografias ou negativos usados. A classificação de fotografia aérea será função do que contenha ou das prescrições do parágrafo 6 b (13) e não da classificação das diretrizes baixadas para obtê-la.

(9) - Informações técnicas, tais como de pesquisa ou processo de manufaturas que possam resultar em vantagem militar certa, e não um assunto de conhecimento geral, e outros itens técnicos de tipo enquadrado na letra a do § 7º.

(10) - informações e arquivos complicados a pedido do Conselho de Segurança Nacional, do Estado Maior das Forças Armadas ou dos Ministério Militares, visando a mobilização material e das organizações industriais essenciais para as necessidades de tempo de guerra.

(11) - Certas informações relativas a quantidades específicas de reservas de guerra.

(12) - Fotografias, negativos, fotoásticas, ou modelos de assunto confidencial"

O Decreto nº 7724, de 16 de maio de 2012, estabelece que:

"Art. 12. O pedido de acesso à informação deverá conter:"

“III – especificação, de forma **clara e precisa**, da informação requerida;” (grifo nosso).

Assim, o pedido de informação deve conter, de forma clara e precisa, o escopo temático, temporal e espacial, como requisitos essenciais para o seu processamento pelo órgão ao qual se dirige. O pedido em questão não apresentou delimitação de escopo temático (não indicou o assunto de interesse do requerente), entre tantos, acima elencados no Art. 5, Decreto 27.583, de 14 de dezembro de 1949.

Assim, não há solicitação de nenhuma informação específica, logo, trata-se, claramente, de pedido genérico, como foi informado ao solicitante, com amparo no Nr I do Art. 13, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

Ainda que, em seus recursos subsequentes, o [recorrente] tenha reduzido o escopo de seu pedido inicial, solicitando agora o acesso **a todos os documentos** produzidos pelo Gabinete do Ministro da Guerra, **no período de um ano** (1964), que tivessem as classificações sigilosas **confidencial ou ultrassecreto**, novamente não cumpriu o requisito citado, reconhecido como essencial pela CGU, pois da mesma forma deixou de caracterizar o escopo temático.

Amparado nos fatos anteriormente descritos, cabe ressaltar que os fundamentos legais para a negativa de acesso, lastreados nos nº II e III, do Art. 13, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012 [...] apresentam incidência secundária no conjunto de argumentos que embasaram a decisão de não dar provimento ao pedido, uma vez que nele predomina o caráter genérico da solicitação.

Nesse sentido, considerações acerca do volume do acervo em questão não guardam relação com a solução apresentada ao requerente. Tais informações teriam relevância caso a negativa de acesso estivesse fundada no nº II do Art. 13 do Decreto 7.724, o que não ocorreu para este caso.

É o relatório.

ANÁLISE

Observa-se, preliminarmente, que o recurso interposto perante a CGU é tempestivo, visto que foi apresentado dentro do prazo de 10 (dez) dias previsto no art. 23 do Decreto nº 7.724/2012.

Cumpre, primeiramente, atentar para o fato de que não cabe à CGU manifestar-se quanto ao mérito de decisão classificatória de informação, razão pela qual sequer participa do fluxo do procedimento de desclassificação previsto pelo Decreto 7.724/2012. Sua competência, em matéria de classificação, cinge-se à análise de aderência aos procedimentos do Decreto em epígrafe, nos limites fixados pelo inciso III do art. 16 da Lei 12.527/2011. Verbis:

Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:

I - o acesso à informação não classificada como sigilosa for negado;

II - a decisão de negativa de acesso à informação total ou parcialmente classificada como sigilosa não indicar a autoridade classificadora ou a hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido pedido de acesso ou desclassificação;

III - os procedimentos de classificação de informação sigilosa estabelecidos nesta Lei não tiverem sido observados; e

IV - estiverem sendo descumpridos prazos ou outros procedimentos previstos nesta Lei.

Não havendo o recorrente se insurgido contra o ato classificatório, uma vez que este não fora alegado pelo recorrido em momento algum, e não havendo se constatado a existência de documento classificado nos moldes dos arts. 25 e 72 do Decreto 7.724/2012 no curso da instrução, tem-se que não há o que se conhecer do pedido no que se refira a processo classificatório.

Delimitando-se o objeto de conhecimento, portanto, apenas em acesso aos documentos “produzidos pelo gabinete do então ministro da Guerra no ano de 1964 (gestões dos generais Jair Dantas Ribeiro e Arthur da Costa e Silva) que tenham recebido classificação de [...] confidencial ou ultrassecreto”, passemos à análise de mérito.

Aduz o recorrido, de modo reiterado ao longo das instâncias precedentes, que o pedido teria caráter genérico, pelo qual o art. 13 do Decreto 7.724/2012 o autorizaria a não dar guarida a qualquer pretensão satisfativa do recorrente. Este, de sua parte, replica, vendo atendidos os requisitos da Lei 12.527/2011 e do Decreto 7.724/2012, que os regulamenta em seu art. 12:

Art. 12. O pedido de acesso à informação deverá conter:

I - nome do requerente;

II - número de documento de identificação válido;

III - especificação, de forma clara e precisa, da informação requerida; e

IV - endereço físico ou eletrônico do requerente, para recebimento de comunicações ou da informação requerida.

Posicionamento desta CGU foi dado a saber ao órgão em comunicação, na qual buscava os elementos fáticos que fundamentassem a denegação de acesso não no inciso I, mas no inciso II do art. 13 do Decreto 7.724/2012, justamente por esta casa reconhecer, preliminarmente, correta a razão manifestada pelo recorrente.

Inexistindo pressuposto fático para a subsunção à hipótese aventada pela CGU, no entanto, julgou o Comando do Exército apropriado refutar a tese segundo a qual o pedido teria caráter desproporcional, reafirmando o posicionamento adotado desde a primeira hora, segundo o qual o pedido seria genérico.

Inexistindo o pressuposto fático do pedido desproporcional, e não considerando o pedido genérico, a CGU afasta a aplicabilidade do art. 13 ao presente, pelos motivos que passamos a expor.

Ao regulamentar o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, a Lei 12.527/2011 cuidou de criar instrumentos para o amplo exercício do Direito Fundamental de Acesso à Informação, consoante o princípio do sigilo como exceção. Nesse sentido, salientamos que o texto legal, ao tratar do pedido de acesso, não fixa qualquer requisito para a sua admissibilidade:

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

§ 1º Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação.

§ 2º Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet.

§ 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.

De outra parte, o Decreto 7.724/2012, ao disciplinar o procedimento de acesso, fixou requisitos lógicos ao processamento da demanda em seu art. 12, atento, ainda, para os princípios que perpassam todo o regime de acesso à informação pública – dentre eles o da máxima divulgação.

A prática administrativa extraiu daquele inciso III do art. 12 os requisitos do pedido, a fim de promover a conceituação, *contrario sensu*, do pedido genérico, nos termos do art. 1 do art. 13. Avançando sobre este entendimento, considerou-se que a especificação da informação requerida deveria contemplar aspectos tais como escopo temático, temporal e, se possível, espacial. Ao escopo temático deu-se, por vezes o nome de “assunto”.

Em que pese o esforço institucional para dotar de concretude os conceitos do art. 13 e do art. 12, devemos ter em mente que tais esforços não podem se desvincular nem do comando constitucional nem dos princípios que inspiram o regime de acesso à informação pública criado pela Lei de Acesso à Informação. In extremis, o entendimento que se cria por meio desta interpretação poderia levar a que o cidadão, ao solicitar a informação – um ofício, por exemplo –, se visse obrigado a informar o nome da autoridade que o expediu, da autoridade a que se destinou, a data de envio, o local de envio e o conteúdo do ofício. É notório que, levado a este ponto, o pedido específico apenas poderia ser feito por quem já tivesse a informação solicitada e, portanto, por quem já não dela necessitasse.

Percebemos, portanto, o quão precário pode ser o conceito de genérico em face das circunstâncias.

Atentos para a lógica de tratamento e gestão de informações, bem como para os princípios a que já se aduziu ao longo deste parecer, cremos que a correta interpretação ao inciso III do art. 12 do Decreto 7.724/2012 seja aquela que forneça um indexador à informação solicitada, suficiente para que haja a efetiva identificação da informação em suporte pelo agente público. Mesmo que, uma vez adotado o indexador como parametrizador, se defronte a administração com um objeto de pedido composto por extensa base de dados, não estaremos mais na seara do pedido genérico, mas de indícios de desproporcionalidade do objeto, que deverão ser aferidos no caso concreto.

Contudo, seria adequado considerar que, diante de um pedido cujo objeto identificado fosse uma ampla base de dados, devamos presumir, à luz do inciso I do art. 3º, que inexistam questões a serem tratadas como sigilosas, e, portanto, conceder o acesso à informação, de forma irrestrita? Caso considerássemos que a Administração apenas custodiasse informações classificáveis com fulcro no art. 23 da Lei 12.527/2011, resposta haveria de ser afirmativa por força do inciso I do art. 3º da Lei de Acesso à Informação.

O art. 22 daquela mesma Lei, no entanto, deu guarida às hipóteses legais de sigilo preexistentes e que possam vir a ser por lei criadas, trazendo à Administração o dever de observá-las. Portanto, mesmo que para a Administração a publicidade deva ser a regra, tal não será no que se refere à esfera da intimidade dos administrados. É deste fato que surge o dever do órgão demandado

proceder à triagem de toda a base de dados disponível antes de dar-lhe irrestrito acesso ao requerente. Desta necessária triagem resulta eventual desproporcionalidade, a ser comprovada pela Administração.

Ora, os fatos apurados ao longo da instrução do presente recurso trataram de afastar a desproporcionalidade, na medida em que trouxeram a descoberto o fato de inexistir, em tempo presente, o objeto solicitado, conforme se depreende do Ofício nº 009-SGI.3/Gab/EME, de 13 de agosto de 2013.

Afirma o recorrido que, após consulta ao Arquivo do Exército e ao Sistema informatizado de gestão de informações, não se fez possível encontrar registro da existência dos documentos classificados de 1964, pelo que se inferiu a sua destruição, nos termos do Decreto 27.583/1949. Questionado quanto aos respectivos Termos de Destruição, informou que tampouco se fez possível encontrá-los. Portanto, não se haveria de inferir, necessariamente, que a sua destruição se haja dado sob a égide do Decreto 27.583/49, podendo igualmente tê-lo ocorrido sob a égide dos decretos 60.417/67, 79.099/77 ou mesmo da Lei 8.159/1991.

Desde a data de produção dos documentos solicitados, o Termo de Destruição consistia em documento probatório imprescindível à formalização do ato de destruição, havendo previsão de que não fosse adotado apenas no texto do Decreto 27.583/49:

33. Destruição de documentos sigiloso:

a) Documentos com a marca de ultra-secretos, secreto ou confidenciais, e reservados controlados:

I - Quando fôr autorizada a destruição de documentos ultrasecretos, secretos ou confidenciais, e reservados controlados, serão eles queimados pelo encarregado de sua custódia na presença de outro oficial ou funcionário alheio a esta última. Quando se destrói material criptográfico, não é necessário dar à testemunha conhecimentos dos mistérios criptográficos, visto que sua inspeção se limita à capa, para verificar o título convencionado e o número de registro. Um termo de destruição será assinado tanto pelo responsável direto como pela testemunha, no caso de documentos ultra-secretos, secretos, e remetido à autoridade que determinou a destruição. Se um documento confidencial - controlado ou reservado - controlado fôr destruído, um termo de destruição será analogamente preparado. Os termos de destruição de todos os documentos controlados serão enviados à autoridade que determinou a destruição, que os remeterá por sua vez, à repartição de contrôle indicada nos documentos controlados. Exceções a estas regras só podem ser permitidas pela Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional, pelo Ministério das Relações Exteriores, pelo Estado Maior das Forças Armadas e pelos Ministérios Militares conforme os casos.

Os regimes de salvaguarda que o sucederam abandonaram tal hipótese excepcionante, não se divisando possibilidade de destruição, autorizada por lei, que não contemplasse a produção de um respectivo Termo de Destruição.

Contudo, a racionalização dos processos de avaliação das funções do documento institucional, a fim de identificar seus valores segundo potencial de uso e definir sua temporalidade é evento recente na legislação arquivística. Se contemporaneamente é corrente o entendimento de que Termos de Eliminação ou Destruição possuem valor secundário probatório, devendo, conforme a tabela de temporalidade do Conselho Nacional de Arquivos-Conarq, ter guarda permanente, tal

não era a realidade antes de 1996, quando a Resolução/Conarq nº 4 tratou de pela primeira vez estabelecer os critérios objetivos de temporalidade.

Portanto, até 1996, inexistiram controles ou orientações relativos à guarda de Termos de Destruição de Informação, deficiência esta que hoje repercute em inegável prejuízo à memória nacional. Em que pese o dano causado, impossível se faz a responsabilização do agente público nos termos do inciso VII do art. 32 da Lei 12.527/2011, vedada que é a retroatividade da Lei em tais casos.

Por derradeiro, convém ao recorrente buscar junto ao Arquivo Nacional informações sobre eventuais documentos do período, dentre eles Termos de Destruição, que hajam sido àquele órgão remetidos por força do art. 40 do Decreto 7.724/2012, a fim de assegurar-se da inexistência dos registros solicitados. Por tratar-se de órgão diverso do recorrido, necessário se faz a abertura de novo processo de acesso à informação.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, opino pelo conhecimento parcial do presente recurso, opinando, em seu mérito, pelo seu desprovimento, em vista da inexistência, em tempo presente, do objeto solicitado.

À apreciação do Sr. Ouvidor-Geral da União.

MARCOS GERHARDT LINDENMAYER

Analista de Finanças e Controle

DECISÃO

No exercício das atribuições a mim conferidas pela Portaria n. 1.567 da Controladoria-Geral da União, de 22 de agosto de 2013, adoto, como fundamento deste ato, o parecer acima, para decidir pelo **desprovimento** do recurso interposto, nos termos do art. 23 do referido Decreto, no âmbito do pedido de informação nº **60502.002445/2013-28**, direcionado ao Comando do Exército.

JOSÉ EDUARDO ROMÃO

Ouvidor-Geral da União

Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes – Ministério dos Transportes

Despacho nº 292 de 18/01/2013

Marcos Gerhardt Lindenmayer

Senhor Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União,

RELATÓRIO

O presente Despacho trata de solicitação de acesso à informação pública, com base na Lei nº 12.527/2011, formulada em 9/09/2012 XXXXX ao Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes/DNIT, em que requer lhe seja informado o nome da pessoa responsável por determinar o horário das obras de manutenção da rodovia BR-450 em Brasília, entre o Balão do Colorado e o Balão do Torto, trecho de cerca de 5km conhecido como descida do Colorado. Solicita, complementarmente, as explicações técnicas para que a referida obra seja levada a cabo durante o período diurno.

Ao dia 5/10/2012, o órgão ofereceu resposta tempestiva. Sem fazer qualquer menção ao pedido principal, qual seja, o nome do responsável pela determinação do horário, respondeu à segunda pergunta informando que:

“para completar um ciclo de trabalho, sem prejuízo do serviço executado, fez-se necessário um período mínimo de 18 horas, impedindo, portanto, a liberação de todas as faixas de rolamento antes do rush. No intuito de minimizar os transtornos aos usuários daquela via, trabalhou-se em dois turnos seguidos, dia e noite, incluindo os sábados e domingos e excetuando o horário de pico (das 7h às 10h30), visando acelerar a obra e encurtar o prazo de execução dos serviços, uma vez que não há uma rota alternativa.”

Respondendo *extra petita*, informou ainda que, na tentativa de atenuar os contratempos advindos da obra, o órgão, em ação conjunta com o Departamento de Estradas e Rodagem do Distrito Federal, teria convertido o tráfego de uma faixa da pista contrária àquela cujas obras estavam sendo executadas, resolvendo o problema da retenção de veículo na “descida do Colorado”.

No mesmo dia, não satisfeito com as razões apresentadas, bem como com a ausência de resposta à sua primeira pergunta, o cidadão ingressou com recurso de que trata o art. 21, caput, do Decreto 7.724/2012, reiterando o pedido acerca do nome dos responsáveis pela determinação do horário das obras e inovando, em relação ao pedido inicial, ao inquirir sobre a data em que se deu a conversão do tráfego com o fim de diminuir a retenção de veículos na referida “descida do Colorado”. Transcorrido o prazo legal, não se manifestou o requerido.

Em 10/11/2012, o requerente oferece recurso em segunda instância à autoridade máxima do órgão, reiterando os termos do recurso precedente. A resposta, classificada como ‘deferido’ no sistema, substantivamente o indefere nos seguintes termos:

“em atenção à Vossa demanda [...] ‘quem foi o responsável por determinar a execução da obra no horário de rush’ informamos que as intervenções na pista sempre ocorreram fora do horário de

pico, como pode ser constatado pela nota publicada no Site do DNIT no dia 18/05/2012 [...] Foi construída juntamente com o DER/DF uma faixa reversível e adicional na pista contrária ao fluxo de veículos (subida) o que resolveu a retenção de veículos na descida. [...] No decorrer das obras, ocorreram acidentes envolvendo carros, caminhões, motos, carretas, que provocaram a paralisação do tráfego até a chegada do resgate ou da perícia. Para os motoristas ficou a impressão de que a causa eram as obras. Informamos ainda, que no Edital de Licitação do DNIT, o orçamento da obra e as composições de preços unitários definem o período de trabalho, ou seja, a execução das obras no período normal de trabalho, de 7h às 18h. Os custos das empresas licitantes são orçados baseados no edital e trabalhos noturnos têm adicional de custos não previstos. Mesmo assim, buscando minimizar as interferências com o tráfego, **o DNIT negociou com a contratada, que assumiu o ônus do trabalho noturno de uma parcela do contrato com a execução fora do horário previsto no contrato**, especificamente os serviços executados no trecho entre o Balão do Colorado e o Balão do Torto [...] Após esses esclarecimentos **informamos ‘outrossim’ não ser possível citar o nome (ou os nomes) da pessoa responsável por determinar o horário das obras de manutenção da rodovia BR 450 em Brasília, entre o Balão do Colorado e o Balão do Torto, por envolver vários setores deste Órgão, DER/DF e da Empresa Contratada. A ‘data exata em que a faixa no sentido contrário foi liberada’ é 05/09/2012.**” (grifo nosso)

Vendo mais uma vez negado o seu pedido de acesso à informação, o requerente ingressou com o recurso de que trata o art. 23 do decreto 7.724/2012 no dia 6/12/2012, aduzindo ao fato de não haver o órgão respondido:

“...quem foram as pessoas (com os seus respectivos nomes) que determinaram que as obras de manutenção na rodovia BR-020, na saída Norte de Brasília, fossem feitas no horário diurno.”

No dia 11 do mesmo mês, esta Controladoria-Geral da União contatou o cidadão para informá-lo que seu recurso fora admitido, e que a necessidade de informações adicionais para a decisão instruída a que o órgão, fundamentado no art. 23, § 1º, do Decreto 7.724/2012, determinasse ao DNIT que prestasse esclarecimentos no prazo de 10 dias a contar da ciência do correspondente ofício. Ao ofício 37365/2012/OGU/CGU-PR, que inquiria sobre o fundamento normativo sob o qual não foi concedida ao cidadão a informação acerca dos nomes dos responsáveis pela determinação do horário de execução da referida obra, respondeu o órgão, por meio do ofício 1292/2012/AUDINT-DNIT ratificando os termos da resposta ao recurso de segunda instância. O órgão não se manifestou, portanto, acerca do objeto do esclarecimento solicitado por esta casa.

Ao dia 9 de Janeiro, a CGU solicitou esclarecimentos adicionais e sugeriu providências adicionais ao DNIT, argumentando que:

“Em vista da existência de uma negociação entre o órgão e a empresa contratada, em que foi ultimado o horário de execução da obra, entendemos que o pedido estaria atendido pelo simples fornecimento ao cidadão do nome do signatário do documento que formalizou a negociação. Inexistindo tal documento, o registro do nome do responsável pela negociação em ata da reunião também é apto a instruir uma resposta adequada.”

Em resposta datada de 11/01/2013, o órgão retornou o pedido de esclarecimentos complementares feito por esta casa por meio de declaração assinada do Engenheiro Luiz Carlos Tanezi, subscrita pelo Auditor-Chefe substituto de Auditoria Interna do DNIT, no qual declarava:

“...que não existe, no DNIT, registro da negociação para execução fora do horário previsto no contrato, especificamente os serviços de reciclagem da base, executados no trecho entre o Balão

do Colorado e o Balão do Torto.

Declaramos que não existe documento com o registro do nome do signatário responsável pela negociação em ata da reunião.”

Após nova gestão junto ao órgão no intuito de esclarecê-lo acerca do acesso à informação, este aquiesceu em fornecer resposta, a qual foi encaminhada ao cidadão com cópia à Controladoria-Geral da União em 17/01/2013. Nela eram listados os cargos ocupados pelos responsáveis pela decisão, indicando que os seus nomes eram disponibilizados em transparência ativa no sítio do órgão.

Feita a verificação da existência das informações alegadamente em transparência ativa, percebeu-se que parte substancial dos dados necessários à resposta não se encontravam no local indicado. Diante da incompletude da resposta oferecida, nova gestão fez-se junto ao órgão, que produziu comunicação complementar, enviada ao cidadão ao dia 18/01/2013 nos seguintes termos:

“Prezado XXXXX

anteriormente para pesquisa, não fornece todos os nomes elencados, vimos complementar as informações encaminhadas por esta Autarquia, por e-mail, no dia 17/01/2013 às 15h33.

1. Superintendente Regional do DNIT nos Estados de Goiás e Distrito Federal - Engº Handerson Cabral Ribeiro

2. Chefe da Engenharia Rodoviária da SR/DNIT/GO/DF - Engº Volnei Vieira de Freitas

3. Chefe da Manutenção e Restauração Rodoviária da SR/DNIT/GO/DF - Engº Cláudio Macedo Ferreira

4. Diretor de Infraestrutura Rodoviária do DNIT - Engº Roger da Silva Pegas

5. Supervisor da Unidade Local do DNIT em Brasília - Engº Luiz Carlos Magalhães Guerra

6. Responsável Técnico da Contratada JM Terraplanagem Construções Ltda - Engº Lúcio André de Novaes

7. Engenheiro Residente da Contratada JM Terraplanagem Construções Ltda - Engº Diogo Menezes Souza

8. Engenheiro Responsável pela Fiscalização da Obra - Engº Luiz Carlos Tanezini

9. Engenheiro Responsável pela Supervisora do Contrato - Engº Vitor Guimarães Mendes

Atenciosamente e à disposição,

SIC/DNIT”

É o relatório.

ANÁLISE:

Primeiramente, deve ser ressaltado que o Recurso do art. 23 do Decreto nº 7.724/2012 é tempestivo, pois impetrado dentro do prazo de 10 (dez) dias previsto no art. 23, do Decreto nº 7.724/2012, dado que a decisão do Recurso do parágrafo único do art. 21 do Decreto nº 7.724/2012 foi expe-

dida em 30/11/2012, e o requerente interpôs o presente recurso em 05/12/2012, estando assim satisfeita a exigência contida na referida norma.

No que tange à análise do mérito, convém esclarecer desde já que em momento algum o requerente pediu “documento” em que conste o nome do responsável pela determinação dos turnos de trabalho na execução da referida obra, limitando-se a pedir apenas o nome. É a este pedido ao qual devemos nos ater na análise do mérito do caso.

A análise do histórico do pedido registrado sob o NUP 50650.000992/2012-31 leva-nos a uma primeira reflexão acerca do que pode ser considerado informação, e quais são os seus elementos essenciais. Desta forma, segundo o art. 4º, I da Lei 12.527/2011 considera-se informação “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”. Ao que indica o texto, a consubstanciação em documento ou qualquer meio físico não é, *a priori*, pressuposto necessário à determinação da existência de determinada informação, podendo esta ter como único repositório até mesmo a memória do servidor. O documento, unidade de registro da informação, serve, tão-só, como prova de integridade de informação existente.

Seguindo esse raciocínio, o mesmo motivo que nos leva a não discutir a veracidade da alegação oferecida pelo DNIT - de que não haveria ata, apostilamento ou similar, envolvendo a negociação entre o DNIT, DER-DF e a empresa contratada – leva-nos também a considerar hábil a mera declaração, feita por servidor, que informe o sujeito responsável pelo ato administrativo. Às duas situações aproveita-se de forma idêntica o princípio da veracidade relativa das declarações e atos da administração pública. Em outras palavras, a memória do servidor é suporte apto a guardar informação, a qual, reduzida a termo, goza de presunção de veracidade.

O contra-argumento que se embasasse na negativa de existência da informação estaria negando a própria natureza de ato administrativo ao Edital e ao Contrato, bem como aos aditivos feitos a este último, justamente por negar a existência do sujeito do qual foi emanado. Convém lembrar que o agente é a condição para o exercício da competência, sendo ambos, portanto, considerados pressupostos de existência de qualquer ato administrativo. Deste modo, informa-nos Marcio Pestana que:

“O aspecto subjetivo que envolve o ato administrativo refere-se a seu emissor, comumente bipartindo-se na pessoa jurídica da entidade a partir da qual será emitido o ato administrativo, como, também, a pessoa física que efetivamente o implementa.” (Direito Administrativo Brasileiro, p. 250)

E complementa Hely Lopes Meirelles no sentido de que:

“...a outorga de competência expressa a determinado agente importa deferimento implícito, a esse mesmo agente, dos meios necessários à integral realização dos fins previstos pela norma.

São os chamados poderes implícitos.” (Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, p. 159)

Ou seja, ao agente competente para praticar o ato, também são dados poderes implícitos que lhe permitam o bom cumprimento do mesmo. Presume-se, portanto, que o mesmo agente competente para fazer publicar o Edital e assinar o Contrato seja competente para assumir as negociações e representar a administração em âmbito do contrato – sob pena de este restar inválido e,

portanto, obrigar à sua revisão em face do princípio da autotutela administrativa. Mesmo em caso de delegação de poderes para o fim específico em comento, convém salientar que a responsabilidade continua a recair sobre a autoridade competente.

Pelo motivo exposto, também falece de validade o argumento repetido em sede recursal, de que a decisão tomada em âmbito colegiado possuía autoria indeterminada. Caberia, neste caso, informar ao cidadão o nome dos membros do conselho que determinou sobre o modo de execução da obra. Conclui-se, portanto, que, em face da indagação feita pelo cidadão, abria-se ao órgão duas opções: (1) informar o nome da autoridade signatária do contrato com a empresa – que seria responsável por representar a administração ao longo de sua execução – e, alternativamente (2) informar o nome dos Diretores que, em decisão colegiada, definiram os detalhes acerca do modo de execução da obra.

A resposta intempestivamente oferecida pelo órgão ao cidadão, após mediação da OGU, atende a esta segunda opção, ao indicar os nomes e os cargos dos responsáveis pela decisão.

Em suma:

- A Lei 12.527/2012 abrange informações que não estejam, no momento da solicitação, em suporte físico, não havendo presunção de que a inexistência de suporte físico implique a inexistência da informação;
- O ato administrativo possui como pressuposto a existência de um agente dotado de competência para praticá-lo, negar a sua existência é negar validade ao ato, advindo disso o dever da administração de revisá-lo;
- O exaurimento dos efeitos do ato administrativo, qual seja, a execução da obra, atestam para a convalidação de qualquer vício, razão pela qual não há de se arguir nulidade do ato;
- Alternativamente, aduz-se ao fato de que a decisão emanada de órgão colegiado não é uma decisão de autoria indeterminada.
- Ao órgão abrem-se duas alternativas de resposta: uma que aponte a autoridade competente para representar a administração pública em âmbito do contrato e outra que aponte os nomes dos diretores que, de forma colegiada, decidiram ou teriam a competência de decidir sobre a matéria em questão.

CONCLUSÃO:

Diante do exposto, resta prejudicado o recurso pela perda do seu objeto, uma vez que o órgão recorrido efetivamente entregou a informação solicitada ao recorrente, mesmo que de modo intempestivo.

Opino a que seja dada ciência do presente à GPETI/DPC/SPCI, para monitoramento do órgão e adoção de providências que julgar necessárias.

À apreciação do Sr. Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União.

JOSÉ EDUARDO ROMÃO

Ouvidor-Geral da União

Eletrosul Centrais Elétricas S/A - ELETROBRÁS - Centrais Elétricas Brasileiras S/A

Parecer nº 2804 de 31/10/2013

Rafael Antonio Dal Rosso

Senhor Ouvidor-Geral da União,

O presente parecer trata de solicitações de acesso à informação pública, com base na Lei nº 12.527/2011, conforme resumo descritivo abaixo apresentado:

Relatório	Data	Teor
Pedido	22/05/2013	<i>“Solicito os acordos coletivos Nacionais e da Intersul/Eletrosul referentes a 2012/2013 e quaisquer anexos ou termos de compromisso referentes a mesma data, assim como o Termo de Pactuação PLR 2012. Solicito também a lista de empregados ativos, cedidos, requisitados e terceirizados com seus respectivos salários, assim como o contrato firmado com a empresa GIUSTI Comunicação LTDA.”</i>
Resposta Inicial	06/06/2013	<i>“Os documentos solicitados, notadamente os ACT’s 2012/2013, estão tramitando entre as entidades sindicais para coleta de assinaturas. Portanto, neste momento estamos impossibilitados de fornecer os documentos solicitados. Adicionalmente informamos que, tão logo sejam coletadas todas as assinaturas os ACT’s serão disponibilizados para acesso no portal da Empresa.” (grifo nosso).</i> Quanto ao segundo ponto da solicitação, nega acesso com base no art. 5º, parágrafo 1º do Decreto 7.724/11. <i>“Neste sentido, o entendimento da Eletrobras Eletrosul é que, de acordo com este artigo, não é obrigatória a divulgação de sua tabela salarial.”</i> Envia, por fim, em anexo, cópia de página do Diário Oficial da União referente a contrato firmado com a empresa GIUSTI Comunicação LTDA.
Recurso à Autoridade Superior	11/06/2013	<i>“A falta de assinatura de algum sindicato nos ACT’s Nacionais e da Intersul/Eletrosul 2012/2013 e quaisquer anexos ou termos de compromissos referentes a mesma data, não pode ser motivo de obstrução destas informações, haja vista que o ACT 2013/2014 já deveria estar em vigor. O termo de pactuação do PLR 2012 não foi informado. A lista de empregados Ativos, cedidos, requisitados e terceirizados não foi informada. A justificativa para não informar os salários dos empregados não deve prosperar, haja vista a Eletrosul ser uma empresa de capital fechado, e gestão administrativa própria e autônoma, além da CVM não obrigar as empresas submetidas às suas normas a manterem sigilo dos salários de seus colaboradores. Então, deve prevalecer o acesso as informações não sigilosas, garantidos na lei de acesso a informação. Solicito o inteiro teor do contrato da GIUSTI Comunicação LTDA.”</i>

Resposta do Recurso à Autoridade Superior	17/06/2013	Informa que “Os documentos solicitados, notadamente os ACT’s 2012/2013, estão tramitando entre as entidades sindicais para coleta de assinaturas. Portanto, neste momento estamos impossibilitados de fornecer os documentos solicitados. Informamos que, tão logo sejam coletadas todas as assinaturas os ACT’s serão disponibilizados para acesso no portal da Empresa. Adicionalmente informamos que a minuta do ACT 2012/2013, está à disposição para consulta na sede da Eletrosul à Rua Dep Antonio Edu Vieira, 999 – Bairro Pantanal, - Florianópolis-SC, na Assessoria de Gestão da Diretoria Administrativa – AGA, com Jeferson.” Reitera negativa quanto à lista de empregados ativos, cedidos, requisitados e terceirizados com seus respectivos salários. Encaminha em anexo, contrato da GIUSTI Comunicação LTDA.
Recurso à Autoridade Máxima	22/06/2013	“1) A falta de assinatura de algum sindicato nos ACT's Nacionais e da Intersul/Eletrosul 2012/2013 e quaisquer anexos ou termos de compromissos referentes a mesma data, não pode ser motivo de obstrução destas informações, haja vista que o ACT 2013/2014 já deveria estar em vigor. 2) O termo de pactuação do PLR 2012 não foi informado. 3) A lista de empregados Ativos, cedidos, requisitados e terceirizados não foi informada. 4) A justificativa para não informar os salários dos empregados não deve prosperar, haja vista a Eletrosul ser uma empresa de capital fechado, e gestão administrativa própria e autônoma, além da CVM não obrigar as empresas submetidas às suas normas a manterem sigilo dos salários de seus colaboradores. Então, deve prevalecer o acesso as informações não sigilosas, garantidos na lei de acesso a informação. 5) Solicito o contrato completo e assinado da GIUSTI Comunicação LTDA, inclusive com os termos aditivos.”(grifo nosso).

Resposta do Recurso à Autoridade Máxima	08/07/2013	Em resumo, quanto a cada um dos pontos apresentados, informa que: 1) Os documentos encontram-se disponíveis no endereço eletrônico http://servnotes.eletrosul.gov.br/RecursosHumanos/AcordosColetivos.nsf/. 2) O termo de pactuação do PLR 2012 está pendente de assinatura. 3) Reitera negativa anteriormente apresentada. Adiciona ainda que “Com relação aos Aditivos ao Contrato firmado com a empresa GIUSTI Comunicação LTDA, observamos que os custos relacionados com os prestadores de serviços, por complemento à Legislação vigente sobre o assunto, estamos impossibilitados de apresentar estas informações as quais encontram-se tarjadas no documento, conforme prevê a Lei 12.527/2011 no Art. 7º § 2º e no Decreto Regulamentador [...]” Cita o referido artigo. “No que tange à divulgação dos salários dos trabalhadores vinculados ao referido contrato, permitimo-nos informar que tal divulgação fere direitos personalíssimos do trabalhador, conforme entendimento a seguir: “A Lei nº 12.527/11 e o Decreto nº 7.724/12, que regulamentam a Lei de Acesso à Informação, têm como objetivo a publicidade e transparência pública. Contudo, a norma dispõe sobre casos específicos, como as sociedades de economia mista, que se submetem a ambiente concorrencial e que, como tal, sofrem regulação própria, conforme estabelece o § 1º do art. 5º do Decreto nº 7.724/12: [...] Nesse mesmo sentido, a Portaria Interministerial nº 233, de 25/05/2012, em seu art. 6º, não torna obrigatória a divulgação do salário de empregados de empresas que se enquadram no art. 173 da Constituição Federal, ou seja, empresas que atuam em regime de concorrência, como é o caso da Eletrobras e suas subsidiárias. Em síntese, o nosso ordenamento jurídico prevê na constituição federal em seu art. 5º, como cláusula pétrea, os direitos personalíssimos da pessoa física, que também foram positivados pelo atual código civil nos artigos 11 a 20. Entretanto trata-se de decisão excepcionalíssima, sendo que não se trata de empresa estatal dependente do orçamento da União, pois remunera seu pessoal com verbas provenientes exclusivamente de receita própria de suas concessões e, ainda, está inserida em ambiente concorrencial.” (grifo nosso).
--	-------------------	--

Resposta do Recurso à Autoridade Máxima	08/07/2013	“Diante do exposto, verifica-se que a divulgação de salário sem autorização do trabalhador, viola o seu direito fundamental e personalíssimo da intimidade e vida privada do trabalhador, ensejando o direito de reparação e indenização ao ofendido. Neste sentido, o entendimento da Eletrobras Eletrosul é que, as informações solicitadas que implicam em explicitação de valores salariais, não são obrigatórias a divulgação.” Sendo assim, este fundamento é aplicável a qualquer contrato que preveja, de forma direta ou indireta, informações relativas à remuneração de trabalhadores. Informamos que as cópias dos Termos Aditivos estão sendo enviados por correspondência, nesta data.”
Recurso à CGU	08/07/2013	Informa que os anexos ao Acordo Coletivo Nacional e da Intersul/ Eletrosul referentes a 2012/13 não foram apresentados, assim como os termos de compromisso firmados no período. Questiona a alegação apresentada pela ELETROSUL quanto ao Termo de Pactuação do PLR 2012 estar pendente de assinatura, haja vista a PLR já ter sido distribuída aos empregados. Reitera solicitação quanto a lista de empregados ativos, cedidos, requisitados e terceirizados, com respectivos salários. Reitera acesso ao inteiro teor do contrato da GIUSTI, assinado e com anexos e termos aditivos. Destaca que, caso seja mantida a decisão de não autorizar o acesso completo, que seja encaminhada a parte não sigilosa por meio digital.

É o relatório.

ANÁLISE

Registre-se que o Recurso foi apresentado perante a CGU de forma tempestiva e recebido na es- teira do disposto no caput e §1º do art. 16 da Lei nº 12.527/2012, bem como em respeito ao prazo de 10 (dez) dias previsto no art. 23 do Decreto nº 7724/2012, in verbis:

Lei nº 12.527/2011

Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à **Controladoria-Geral da União**, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:

(...)

§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido à Controladoria Geral da União depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias.

Decreto nº 7724/2012

Art. 23. Desprovido o recurso de que trata o parágrafo único do art. 21 ou infrutífera a recla-

*mação de que trata o art. 22, poderá o requerente apresentar **recurso no prazo de dez dias**, contado da ciência da decisão, à Controladoria-Geral da União, que deverá se manifestar no prazo de cinco dias, contado do recebimento do recurso.*

Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que **não consta** da resposta que a autoridade que proferiu a decisão, em primeira instância, era a hierarquicamente superior à que adotou a decisão, assim como também **não consta** que a autoridade que proferiu a decisão de provimento, em segunda instância, foi o dirigente máximo do órgão/entidade.

Quanto à análise de mérito, sendo evidente que o pedido trata de informação existente e específica, solicitamos informações adicionais à ELETROSUL.

Em 27/09/13, fruto do diálogo produtivo entre esta Casa e aquela Sociedade de Economia Mista, foi enviado e-mail ao ora solicitante, no qual são encaminhados 08 documentos, quais sejam:

- a) ATA DA REUNIÃO DE NEGOCIAÇÃO DO ACORDO COLETIVO DE TRABALHO 2012/2013, REALIZADA NO DIA 1º/08/2012 – INTERSUL;
- b) TERMO DE COMPROMISSO 01/2012 - INTERSUL;
- c) Termo de Compromisso Nacional 2012-2013;
- d) TERMO DE PACTUAÇÃO PLR 2012;
- e) TERMO ADITIVO Nº 01 AO CONTRATO Nº 91300391, com tarjamentos;
- f) TERMO ADITIVO Nº 02 AO CONTRATO Nº 91300391, com tarjamentos;
- g) TERMO ADITIVO Nº 03 AO CONTRATO Nº 91300391, com tarjamentos; e
- h) TERMO ADITIVO Nº 01 AO CONTRATO Nº 91300391 (atualizado), com tarjamentos.

Posto isso, merece transcrição o recurso direcionado a esta Controladoria, de modo a facilitar a análise quanto aos pontos atendidos pela ELETROSUL no decorrer do processo:

“1) Os anexos ao Acordo Coletivo Nacional e da Intersul/Eletrosul referentes à 2012/2013 não foram apresentados, assim como os Termos de Compromisso firmados no período.

2) Como poderia o Termo de Pactuação do PLR 2012 estar pendente de assinatura, se a PLR já foi distribuída aos empregados, e durante a 44 Assembleia Geral Ordinária da Eletrosul, foi definida a participação dos empregados no Lucro do exercício, em observância ao Termo de Pactuação 2012, fixando o valor em R\$31.772 mil, já reconhecidos no Balanço de 2012?

3) A lista de empregados Ativos, cedidos, requisitados e terceirizados não foi informada, assim como seus respectivos salários.

A justificativa para não informar os salários não deve prosperar, vejamos:

a) A Eletrosul é uma sociedade de economia mista de capital fechado, com gestão administrativa própria e autônoma. Conforme a Lei nº 12.527/11, Art. 1º, Parágrafo único.

Subordinam-se ao regime desta Lei: II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

b) O Decreto Regulamentador nº 7.724/12 em seu art. 5º, §1º, simplesmente cita que a divulgação de informações de empresas públicas, sociedade de economia mista e demais entidades controladas pela União que atuem em regime de concorrência, estão submetidas às normas pertinentes a Comissão de Valores Mobiliários.

A CVM, por sua vez, não proíbe a divulgação de salários em suas normas. Então qual seria a razão para não se cumprir os objetivos mais amplos da Lei 12.527/11, que são a publicidade dos atos e a transparência pública, para todas as informações que não possuem classificação sigilosa, conforme indica a lei?

c) A Portaria Interministerial nº233, de 25/05/2012, em seu artigo 6º, reza que: “As empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas pela União que não atuam em regime de concorrência, não sujeitas ao disposto no art. 173 da Constituição, deverão disponibilizar as informações de seus empregados e administradores em seus sítios na Internet, não sendo necessária a publicação no Portal da Transparência de que trata o § 1º do art. 1º.” Fica claro, a obrigatoriedade das entidades citadas no artigo, e não sujeitas ao art. 173 da Constituição, a disponibilizar as informações de seus empregados e administradores em seus sítios na Internet. Em nenhum momento, a portaria faz qualquer referência, a não obrigatoriedade de divulgação do salário de empregados das empresas enquadradas no artigo 173 da Constituição Federal.

Portanto, reitero o acesso a todas as informações solicitadas nos itens 1, 2 e 3, assim, como solicitado o acesso completo (assinado, com anexos e termos aditivos) ao contrato da GIUSTI, por meio digital. Caso seja mantida a decisão de não autorizar o acesso completo ao contrato, que seja encaminhada a parte não sigilosa por meio digital.”

Os documentos referentes ao ponto 1 do recurso supramencionado foram fornecidos no email enviado em 27/09/13, itens “a”, “b” e “c” do parágrafo 5º do presente. A própria ELETROSUL informa que “Em complemento às informações prestadas anteriormente, encaminhamos os arquivos contendo o **inteiro teor dos documentos** decorrentes da negociação coletiva 2012/2013 [...]”.

Quanto ao ponto 2 do recurso, atende ao pleito do cidadão o item “d” do parágrafo 5º do presente. A ELETROSUL adiciona ainda resposta quanto à pergunta formulada pelo ora recorrente:

“Esclarecemos, adicionalmente, que embora o valor provisionado no balanço exercício 2012, a ser distribuído a título de PLR, fosse aquele citado na solicitação de informação, a sua distribuição estava condicionada aos demais resultados empresariais, já que 50% da PLR decorre do resultado da Holding se subordina aos dividendos efetivamente distribuídos aos acionistas.”

No que diz respeito ao ponto 3 do parágrafo 6º do presente Parecer, no qual o cidadão solicita acesso à “*Lista de empregados Ativos, cedidos, requisitados e terceirizados*” e respectivos salários, merecem ser tecidas algumas considerações.

Inicialmente, cumpre enfatizar que no âmbito do processo NUP 99908.000280/2013-22 o mesmo cidadão solicita “*a lista de empregados Ativos, cedidos, requisitados e terceirizados da Eletrosul, classificando os terceirizados por empresa vinculada*”, **informação essa que é prestada**, com exceção da lista de terceirizados que, segundo a ELETROSUL, não detém vínculo jurídico direto com aquela entidade, devendo a informação ser demandada diretamente às empresas terceirizadas.

De fato, a empresa contratada para realizar serviços terceirizados o é por licitação, em que são avaliadas características de interesse do contratante para selecionar uma dentre as concorrentes. O contrato firmado especifica a atividade a ser desempenhada, cabendo à terceirizada realizá-la de forma adequada, independentemente da pessoa que venha a ocupar determinada função.

A exemplo, pode-se observar abaixo a ementa do Acórdão do Recurso Especial Nº 1.171.939 - RJ (2009/0245288-6), do Superior Tribunal de Justiça, que corrobora o argumento de estar o terceirizado vinculado à empresa terceirizada, a qual é responsável pela admissão, demissão, transferência e comando de seus empregados:

“DIREITO CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. TOMADOR DE SERVIÇO. SUBORDINAÇÃO JURÍDICA DO PRESTADOR. NECESSIDADE. TERCEIRIZAÇÃO. REQUISITOS.

1. O tomador de serviço somente será objetivamente responsável pela reparação civil dos ilícitos praticados pelo prestador nas hipóteses em que estabelecer com este uma relação de subordinação da qual derive um vínculo de preposição.

2. A terceirização pressupõe a contratação de serviços especializados ligados à atividade- meio do tomador, ausentes a pessoalidade e a subordinação jurídica.

*3. Na terceirização de serviços, os empregados da terceirizada **não devem estar sujeitos ao poder de direção da terceirizante, sendo possível entrever, na perspectiva do tomador do serviço, a incompatibilidade entre terceirização e preposição, isto é, quem terceiriza não pode manter os funcionários da terceirizada sob sua subordinação jurídica.***

4. A subordinação jurídica se dá sempre frente à empresa prestadora do serviço, responsável pela admissão, demissão, transferência e comando de seus empregados. A subordinação técnica, por sua vez, pode ocorrer também frente ao tomador do serviço, que dá ordens técnicas de como pretende que o serviço seja realizado.”

Também nessa linha segue a Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho, na qual se observa que o vínculo empregatício se realiza entre a terceirizada e o trabalhador contratado, sendo **apenas subsidiária** a responsabilidade trabalhista no caso do terceirizante:

“CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011

I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974).

II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

*IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a **responsabilidade subsidiária** do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja parti-*

cipado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta **respondem subsidiariamente**, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

VI – A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral.”(grifo nosso).

Ora, sendo de responsabilidade da prestadora do serviço as atividades de admissão, demissão, transferência e comando de seus empregados, nada mais razoável que compreender as informações pertinentes aos admitidos, demitidos, transferidos e comandados como de responsabilidade dela própria, e não do órgão ou entidade contratante do serviço.

O mesmo vale para os salários dos terceirizados. Não cabe à ELETROSUL divulgar a remuneração dos terceirizados contratados, informação esta que, como exposto anteriormente, diz respeito à empresa terceirizada e envolve sua estratégia competitiva, não entrando no escopo da Lei de Acesso à Informação.

Frise-se que o montante total do contrato da GIUSTI, alvo da solicitação do cidadão, não foi tarjado, o que permite, em certo ponto, controle social. Já a remuneração de cada terceirizado extrapola os limites da Lei, tratando-se de informação de cunho pessoal, na medida em que o terceirizado não possui vínculo direto com a administração pública, razão pela qual não foi incluído no inciso § 3, VI do art. 7º do Decreto 7.724/12:

“Art. 7º É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.527, de 2011 .

[...]

§ 3º Deverão ser divulgadas, na seção específica de que trata o § 1º, informações sobre:

[...]

VI - **remuneração e subsídio** recebidos por **ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público**, incluindo auxílios, ajudas de custo, **jetons** e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

[...]”

Adicionalmente, merece ainda destacar que esta Controladoria tem acatado a negativa de acesso à remuneração de empregados públicos, em se tratando de Empresa Pública ou Sociedade de Economia Mista que atue em regime concorrencial, com base no Art. 5º, §1º do Decreto nº 7.724/12, ainda que não tenha sido editada qualquer norma da Comissão de Valores Mobiliários sobre o tema:

“Art. 5º Sujeitam-se ao disposto neste Decreto os órgãos da administração direta, as autarquias,

as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União.

§ 1º A divulgação de informações de empresas públicas, sociedade de economia mista e demais entidades controladas pela União que atuem em regime de concorrência, sujeitas ao disposto no art. 173 da Constituição, estará submetida às normas pertinentes da Comissão de Valores Mobiliários, a fim de assegurar sua competitividade, governança corporativa e, quando houver, os interesses de acionistas minoritários.”

Nessa esteira, ainda que a ELETROSUL seja empresa de capital fechado, há que se concordar quanto a seu caráter concorrencial, na medida em que compete com demais empresas do ramo elétrico, nas áreas de geração e transmissão de energia, o que, no presente momento, isenta a entidade de divulgar a remuneração de seus empregados.

Em suma, quanto à “*lista de empregados Ativos, cedidos, requisitados e terceirizados*”, com seus respectivos salários, solicitadas pelo cidadão no ponto 3 de seu recurso direcionado a esta Casa, observa-se que parte da informação foi prestada, no âmbito do processo NUP 99908.000280/2013-22, em que foram enviadas listas de empregados ativos, cedidos, liberados para participar de sindicatos e requisitados.

Por derradeiro, quanto ao último ponto do recurso do cidadão a esta CGU, qual seja, “*acesso completo (assinado, com anexos e termos aditivos) ao contrato da GIUSTI, por meio digital.*”, caracteriza-se novamente a perda de objeto, em função da entrega dos itens “e”, “f”, “g” e “h” mencionados no parágrafo 5º do presente Parecer.

Ressalte-se que o tarjamento observado nesses documentos se deve ao fato de se tratarem de informações de interesse apenas da terceirizada e de seus contratados, de cunho pessoal e que fogem ao escopo da Lei 12.527/11. O próprio cidadão, ciente da possibilidade de tarjamento, já em seu recurso abre brecha para tal, ao pontuar que “*Caso seja mantida a decisão de não autorizar o acesso completo ao contrato, que seja encaminhada a parte não sigilosa por meio digital.*”

22. Entende esta Controladoria que a atitude tomada pela ELETROSUL atende aos ditames legais, em especial ao Decreto nº 7.724/12:

“Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

[...]

§ 2º Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.

CONCLUSÃO

De todo o exposto, opina-se pela perda de objeto do recurso de interposto, haja vista a ELETROSUL ter fornecido as informações pertinentes ao cidadão no decorrer da instrução.

Por fim, observamos que o recorrido descumpriu procedimentos básicos da Lei de Acesso à Informação. Nesse sentido, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento competente que

reavalie os fluxos internos para assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos legais, em especial recomenda-se:

- a) Informar em suas respostas ao cidadão a autoridade que tomou a decisão, a possibilidade de recurso, o prazo para propor o recurso e a autoridade competente para apreciar o recurso;
- b) Que a Autoridade responsável por decidir o recurso de primeira instância seja diferente e hierarquicamente superior àquele que adotou a decisão inicial;
- c) Que a Autoridade responsável por decidir o recurso de segunda instância seja a autoridade máxima da ELETROSUL.

RAFAEL ANTONIO DAL ROSSO

Analista de Finanças e COntrole

DECISÃO

No exercício das atribuições a mim conferidas pela Portaria n. 1.567 da Controladoria-Geral da União, de 22 de agosto de 2013, adoto, como fundamento deste ato, o parecer acima, para decidir pela perda de objeto do recurso interposto, nos termos do art. 23 do referido Decreto, no âmbito do pedido de informação nº 99908.000244/2013-69, direcionado à Eletrosul Centrais Elétricas S.A..

JOSÉ EDUARDO ROMÃO

Ouvidor-Geral da União

Gabinete de Segurança Institucional – Presidência da República

Parecer nº 2508 de 07 de outubro de 2013

Marcos Gerhardt Lindenmayer

Senhor Ouvidor-Geral da União,

RELATÓRIO

Trata o presente de Parecer de recurso em sede de solicitação de acesso à informação pública, com base na Lei nº 12.527/2011, formulado por cidadão em 12/04/2013 em face do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República- GSI/PR, o qual, ao fazer referência a comunicação do Sr. Ministro Chefe do GSI à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado, supostamente ocorrida em 2001, na qual comunicava que o órgão detinha, na ocasião, 8.344 documentos classificados como “reservados”, 56.644 como “confidenciais”, 4.116 como “segredos” e apenas dois como “ultrassegredos”, indaga:

1. Informação sobre a atual localização desses arquivos e se

de fato todos esses documentos referidos na mensagem enviada ao Senado foram remetidos no ano passado ao Arquivo Nacional.

2. Caso ainda não tenham sido remetidos ao Arquivo Nacional, solicito acesso aos mesmos.

3. Solicito informação sobre data de produção e classificação dos documentos SECRETOS indicados na mensagem ao Senado e que por ventura ainda estejam sob a guarda do GSI.

4. Caso os mesmos ainda estejam sob proteção, solicito, conforme previsto na lei, a sua classificação.

5. Solicito informação sobre data de produção e classificação dos documentos ULTRASSEGREDOS indicados na mensagem ao Senado e que por ventura ainda estejam sob a guarda do GSI.

6. Caso os mesmos ainda estejam sob proteção, solicito, conforme previsto na lei, a sua classificação.

Ao dia 6/05/2013, o órgão manifestou-se tempestivamente, a fim de negar acesso sob os fundamentos que seguem:

[...] este Serviço de Informação ao Cidadão do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República esclarece que não foram encontrados registros de comunicação, em setembro de 2001, com o conteúdo citado, entre o Gabinete de Segurança Institucional e a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal.

Irresignado, o requerente interpôs recurso em primeira instância em 6/05/2013, no qual reiterava o seu pedido original, explicando, contudo, que tal comunicação não se dera no ano de 2001, mas no ano de 2011.

Em 13/05/2013, indeferindo o recurso interposto, o órgão argumentou que:

[...] esta autoridade recursal confirma que o Senhor Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República encaminhou à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal comunicação referente ao tema em apreço, com data de 16 de setembro de 2011 - anterior, portanto, à edição da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. No que concerne ao assunto do requerimento de V.Sa., informa-se que os documentos desclassificados produzidos até o dia 15 de março de 1990, quando da extinção do Serviço Nacional de Informações (SNI) ou sob sua guarda, quando produzidos pelas extintas Comissão Geral de Investigações (CGI) ou Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional (SG/CSN), foram recolhidos ao Arquivo Nacional, conforme determinação contida no Decreto nº 5.584, de 18 de novembro de 2005. Os documentos desclassificados produzidos pelo órgãos sucessores do SNI, como o Departamento de Inteligência da Secretaria de Assuntos Estratégicos (DI/SAE), Subsecretaria de Inteligência (SSI) e Secretaria de Inteligência (SI)- os dois últimos vinculados à extinta Casa Militar da Presidência da República-, no período de 16 de março de 1990 a 7 de dezembro de 1999 (data de criação da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN), já desclassificados, foram encaminhados ao Arquivo Nacional, conforme a Portaria Ministerial Conjunta MJ/GSI nº 35, de 09 de maio de 2012. Documentos produzidos pela ABIN- ou outro órgão do GSI- e ainda sob classificação sigilosa seguem custodiados, sendo, por óbvio, seu acesso somente permitido a pessoas autorizadas. No que se refere a informações sigilosas classificadas como ultrassecretas e secretas, o órgão que as produziu tem prazo até 16 de maio de 2014 para a execução do devido processo de reavaliação, conforme estabelecido na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que assim se pronuncia: (...) “art. 39. Os órgãos e entidades públicas deverão proceder à reavaliação das informações classificadas como ultrassecretas e secretas no prazo máximo de 2 (dois) anos, contado do termo inicial de vigência desta lei. (art. 47. Esta lei entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias após a data de sua publicação.). Quanto às informações desclassificadas nos últimos doze meses (a serem encaminhadas à guarda do Arquivo Nacional), assim como as produzidas (e sob classificação sigilosa e, portanto, restrição temporal de acesso), o órgão publicará, em espaço de transparência ativa, em sítio próprio na internet, a partir de 1º de junho do corrente ano, relações específicas para cada caso, conforme o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que assim determina: (...) “art. 45. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará anualmente, até o dia 1º de junho, em sítio na internet: I - rol das informações desclassificadas nos últimos doze meses; II - rol das informações classificadas em cada grau de sigilo

Em 14/05/2013, o cidadão interpôs recurso à autoridade máxima do órgão, reiterando o seu pleito por entende-lo não atendido pela resposta fornecida.

Respondeu o órgão em 20/05/2013 para indeferi-lo, ratificando a resposta anteriormente fornecida e enfatizando, que:

[...] os documentos sigilosos produzidos pela ABIN- ou outro órgão do GSI/PR -e ainda classificados como ultrassecreto ou secreto- seguem custodiados, vigorando o prazo até 16 de maio de 2014 para a execução do devido processo de reavaliação, conforme previsto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Acrescenta que os documentos classificados nos graus de sigilo ultrassecreto e secreto estão compreendidos nos prazos enquadrados no que prescrevem os incisos I e II do art. 28 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Além do mencionado, considera-se que permanecem as razões da classificação, assim como a possibilidade de danos ou

riscos decorrentes da divulgação ou acesso irrestrito à Informação, na forma do que preceituam, respectivamente, os incisos III e IV do art. 35 do decreto em consideração. Por último, cumpre aduzir que a referida Lei nº 12.527/2011, em sua seção III “da proteção e do controle de informações sigilosas”, art. 25, § 1º, estabelece, com clareza meridiana, que “o acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam devidamente credenciadas na forma do regulamento, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei” (in verbis).

Em face do indeferimento de seu pleito, o recorrente fez uso da prerrogativa que lhe é facultada pelo art. 23 do Decreto 7.724/2012 para interpor o presente Recurso à CGU em 22/05/2013, no qual no qual sustenta:

Reitero, mais uma vez, o pedido original com alterações feitas nos recursos para ter acesso ao que foi solicitado. Destaco, por oportuno, que a última resposta do GSI não abordou diretamente o que foi pedido. A resposta é genérica, visto que não indicou o que foi pedido na forma seguinte:

“3. Solicito informação sobre data de produção e classificação dos documentos SECRETOS indicados na mensagem ao Senado e que por ventura ainda estejam sob a guarda do GSI.

(...)

5. Solicito informação sobre data de produção e classificação dos documentos ULTRASSECRETOS indicados na mensagem ao Senado e que por ventura ainda estejam sob a guarda do GSI.”. Não há nenhuma indicação de quem produziu o documento, até quando foi classificado, tendo a resposta apenas confirmado que ainda existem documentos protegidos por classificação. É importante destacar que não está aqui se tratando de documentação desconhecida e não catalogada pela administração. Isso porque o GSI já tem todos os documentos mapeados uma vez que o número de papéis classificados fora já indicado em resposta a senador da República em 2011. Ora, como boa parte do material já foi repassada ao Arquivo Nacional, como sustenta o GSI, trata-se portanto de espectro muito reduzido de documentos, considerando que o pedido fala naqueles classificados principalmente como SECRETOS e ULTRASSECRETOS.

Aduzo ainda que, no pedido, foi feita formalmente a solicitação para a desclassificação de documentos ainda protegidos, como assegura a Lei de Acesso à Informação (LAI). Na resposta negativa ao referido pedido, o órgão parece não ter seguido o disposto no artigo 19 do decreto que regulamentou a LAI que estabelece em seu § 1º que “as razões de negativa de acesso a informação classificada indicarão o fundamento legal da classificação, a autoridade que a classificou e o código de indexação do documento classificado”. A resposta faz menção genérica a fundamento legal, mas não indica a autoridade que classificou o documento nem indica o código de indexação do documento classificado. Essa lacuna, aliás, apenas repete outra já citada acima de que não foi respondido os itens 3 e 5 mencionados no presente recurso.

A administração cita ainda que a LAI, em sua seção III, artigo 25 estabelece que “o acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam devidamente credenciadas na forma do regulamento, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei”. Ora, tal dispositivo não se aplica ao referido pedido, sendo completamente descabida sua referência. Do contrário, poderia-se julgar que a administração quer alegar que documentos classificados só podem ser divulgados para pessoas autorizadas. Se assim o fosse toda a LAI deixaria de ter validade, considerando que o espírito da lei é exatamente o contrário. Havendo documento classificado, é

permitido apresentação de pedido de desclassificação e portanto sua divulgação para o autor do requerimento.

Cabe ainda destacar que tanto a LAI como o decreto que a regulamentou asseguram esse direito de qualquer pessoa apresentar pedido de desclassificação de documentos, independente do prazo genérico estabelecido na mesma legislação para que a administração analise todo seu estoque de documentos para revisão geral de classificação. Aqui foi feito um pedido específico de desclassificação que não está subsumido ao prazo de 2014. E a legislação é clara com já referido anteriormente. Diz artigo 36 da LAI: “O pedido de desclassificação ou de reavaliação da classificação poderá ser apresentado aos órgãos e entidades independente de existir prévio pedido de acesso à informação. Parágrafo único. O pedido de que trata o caput será endereçado à autoridade classificadora, que decidirá no prazo de trinta dias”.

Resumindo, o pedido original solicitava acesso aos documentos indicados em resposta a senador da República em 2011. Havendo o GSI dito que a maior parte já foi para o Arquivo Nacional, foi solicitado então que fosse indicada data de classificação e produção dos documentos ainda protegidos por sigilo nos graus SECRETO E ULTRASSECRETO; e subsidiariamente foi apresentado pedido de desclassificação dos mesmos na forma da lei de acesso à informação.

Entendendo que subsídios adicionais deveriam ser fornecidos para que se procedesse à análise do caso em apreço, esta Controladoria-Geral da União fez gestão junto ao órgão, a fim de solicitar-lhe esclarecimentos que pudessem auxiliar a compreensão das circunstâncias do pedido, expedindo o Ofício nº 23574, no qual aduzia-se que:

3. Em que pese não caber a esse juízo pronunciar-se sobre pedidos de desclassificação de informação, entendemos que subsídios adicionais deverão ser fornecidos pelo órgão recorrido no que se refere ao pedido contido na alínea ‘b’ do presente.

Deste modo, indagamos:

- a) Há registro de quais e quantas informações classificadas como secretas e ultrassecretas na vigência da Lei 11.111/2001 permanecem classificadas?
- b) No documento que formaliza a classificação de tais documentos à luz da Lei 11.111/2001 ou legislação anterior, existe referência à data de produção e classificação da informação?
- c) Existe repositório unificado dos documentos referidos no item anterior e, se existente, encontra-se tais informações disponível em base de dados de fácil extração?

Em resposta, oferecida por correio-eletrônico em 11/09/2013, após reiteração por aquele mesmo canal, informou o órgão que:

Em atenção ao pedido em questão (NUP 00077.000622/2013-77) e conforme conversação telefônica, informo a data de produção e de classificação dos únicos 02 (dois) documentos ultrassecratos integrados aos arquivos do GSI:

- Documento tipo Ofício, datado e classificado em 03 de setembro de 1990 ;e
- Documento tipo Ofício, datado e classificado em 09 de outubro de 1990.

Como se verifica pela data de produção e de classificação dos mesmos, ambos documentos sigilosos custodiados pelo GSI seguem sob a classificação original e consequente restrição de acesso,

de conformidade com o que prevê o Art. 24 da Lei nº 12.527/2011.

É o relatório.

ANÁLISE

Observa-se, preliminarmente, que o recurso interposto perante a CGU é tempestivo, visto que foi apresentado dentro do prazo de 10 (dez) dias previsto no art. 23 do Decreto nº 7.724/2012.

Cumpre, primeiramente, delimitar o objeto do presente recurso em face do pedido original, visto que a reiteração em sede recursal não abrange senão parte do quantum inicialmente demandado. Portanto, diante dos termos do recurso, podemos fixar seu objeto em:

Data de produção e classificação dos documentos secretos e ultrassecretos indicados na mensagem ao Senado e que por ventura ainda estejam sob a guarda do GSI. Adicionalmente, solicita a desclassificação das informações secretas e ultrassecretas referidas, caso permaneçam resguardadas pelo sigilo.

Como reiterado por esta CGU, convém uma vez mais atentar para a ausência de competência legal deste órgão para a análise de mérito de decisão classificatória, devendo esta recair somente sobre os procedimentos formais atinentes à adoção do ato decisório de classificação, como se depreende do art. 16 da Lei 12.527/2011:

Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:

[...]

III - os procedimentos de classificação de informação sigilosa estabelecidos nesta Lei não tiverem sido observados; e

Tal é o entendimento consolidado pelo Decreto 7.724/2012, o qual, ao regulamentar a Lei de Acesso à Informação, não previu que a CGU se tornasse instância recursal no processo de desclassificação previsto em sua seção III. A análise ou reavaliação do mérito da classificação de informação em grau de sigilo, quanto a permanência ou superveniência de conjuntura que fundamente a sensibilidade da informação sob restrição de acesso, é prerrogativa da autoridade que a haja classificado ou à autoridade máxima do órgão, caso aquela a negue, cabendo a palavra final à Comissão Mista de Reavaliação de Informações.

Por oportuno, conveniente se faz uma breve análise dos efeitos da utilização do Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão como meio de interposição de pedido de desclassificação. Embora não disponha de meio próprio para ser requerido, o pedido de desclassificação não deve ser aceito se interposto por meio do e-SIC, vez que este é desenhado para atuar no rito processual estabelecido para o pedido de acesso à informação. Exemplo claro é o de que, tivesse o requerente ingressado pela via correta, isto é, pelo protocolo do órgão, este recurso de terceira instância sequer existiria, dado que, respeitados os prazos legais, caberia à Comissão Mista de Reavaliação de Informação a última palavra, já em segunda instância. Desta feita, por meio do encaminhamento de tal pleito por via inapta a recebê-lo, subverteram-se os prazos do processo de desclassificação definidos pela Seção III do Decreto 7.724/2012, suprimiram-se instâncias decisórias e criaram-se outras. Mesmo

à luz do princípio da economia processual, tais vícios apresentam-se como insanáveis, vez que há de se estabelecer uma relação inversa entre o custo processual e o limite de segurança exigível à tomada da decisão.

Cinge-se a matéria conhecida do recurso, portanto, a “data de produção e classificação dos documentos secretos e ultrassecretos indicados na mensagem ao Senado e que por ventura ainda estejam sob a guarda do GSI.” Note-se que, no presente, não solicita o cidadão acesso a informação classificada, mas informação acerca de informação classificada, a qual não se poderia, em tese, opor sigilo, visto que tratar-se-iam de dados constantes no Termo de Classificação de Informação-TCI.

O TCI, documento que formaliza o ato decisório discricionário e formal de classificação de informação, é documento de natureza pública, cuja restrição de acesso recai tão-somente sobre campo específico “razões da classificação”. Os dados remanescentes, tais como aqueles solicitados pelo requerente reputam-se não apenas públicos, mas igualmente ostensivos. Portanto, inexistente hipótese legal de sigilo que inspire a inobservância da publicidade como preceito no caso em concreto.

De outra parte, utiliza-se o recorrente da premissa de que remanesceria pequena quantidade de documentos a serem analisados, e que estes já estariam suficientemente sistematizados para que o órgão não experimentasse excessivo ônus no processamento de sua demanda. Do fato de se haverem contabilizado os documentos gravados por sigilo não se depreende, no entanto, que hajam organizado os dados a eles referentes e tampouco que hajam registrado em base de dados única a informação ora solicitada. Portanto, a análise de 4.116 documentos secretos, classificados à luz do Decreto 4.553/2002, o qual sequer previa modelo de TCI em que constassem tais itens, não deve presumir-se como tarefa de fácil execução.

A resposta oferecida pelo órgão tampouco dá margens a grandes interpretações no sentido de reduzir o montante de 4.116 documentos secretos, visto que, ao referir-se a documentos produzidos até 1999, poder-se-ia concluir que apenas parte dos documentos classificados com base no inciso II do art. 7º do Decreto 4553/2002 pudessem haver sido destinados ao Arquivo Nacional – não por reavaliação de classificação, mas por decurso do prazo.

Contudo, da análise do rol de documentos classificados publicada pelo GSI em cumprimento ao inciso II do art. 45 do Decreto 7.724/2012, percebe-se que, dos citados 8.344 documentos classificados como “reservados” e 56.644 como “confidenciais”, remanesceram 1.211 documentos classificados como reservados à luz da legislação vigente. Do fato de haver o GSI publicado rol apenas com informação reservada, depreende-se que faz uso o órgão do prazo legal estabelecido nas disposições transitórias de referido decreto para a reavaliação das informações anteriormente classificadas em grau secreto ou ultrassecreto, em seu art. 72.

Deste modo, parece-nos evidente que a solicitação da informação que implique a consolidação de dados relativos a 4.116 informações classificadas implica a imposição de ônus excessivo à Administração, dada a sua disseminação por diferentes repositórios, meios e sistemas de informação. Desta forma, incorreria o pedido em hipótese de desproporcionalidade, na qual o art. 13, II do Decreto 7.724/2012 faculta a Administração a possibilidade de resistir ao seu atendimento:

Art. 13. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação:

[...]

II - desproporcionais ou desarrazoados; ou

Conforme entendimento reiterado por esta Controladoria, ao tratarmos de volume ou quantidade de informações contidas em um escopo delimitado, estamos diante da análise de proporcionalidade, nos termos do inciso II do aludido dispositivo. Se bem o comando do caput do art. 13 deva ser interpretado como a faculdade da Administração de opor resistência a pedidos que aparentem não trazer o requisito previsto no art. 12, II daquele Decreto, não sendo um comando em absoluto, o princípio da proporcionalidade induz muitas vezes, no caso concreto, a que seja feito uso deste dispositivo. Ora, na perspectiva de impor à Administração ação que aloque quantidade excessiva de recursos ao tratamento de uma demanda individual – por mais que ela se revista dos atributos do interesse coletivo – vulnerando a execução dos serviços típicos a fim de assegurar o direito de acesso em detrimento da continuidade do serviço público, é razoável que se opte pela solução que possa não sacrificar nem a prestação de serviço nem a intimidade de terceiros.

Frise-se, neste contexto, que a caracterização do pedido como desproporcional decorre não do pedido, mas da condição de fato da gestão da informação em estoque na Administração Pública Federal, a qual, nem sempre tem conseguido responder à altura às demandas legítimas da sociedade, intensificadas após a inauguração do novo regime de acesso à informação.

Guardando coerência com tal entendimento, solicitou-se do órgão que informasse os dados solicitados relativamente aos documentos ultrassecretos, os quais este prontamente pôde rastrear a informar à CGU.

Por oportuno, conveniente traçar considerações acerca da alegação sustentada pelo recorrente no trecho que tomamos a liberdade de novamente transcrever:

A administração cita ainda que a LAI, em sua seção III, artigo 25 estabelece que “o acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam devidamente credenciadas na forma do regulamento, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei”. Ora, tal dispositivo não se aplica ao referido pedido, sendo completamente descabida sua referência. Do contrário, poderia-se julgar que a administração quer alegar que documentos classificados só podem ser divulgados para pessoas autorizadas. Se assim o fosse toda a LAI deixaria de ter validade, considerando que o espírito da lei é exatamente o contrário.

A Lei 12.527/2011, ao regulamentar o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, o faz em sua plenitude – ou seja, disciplina o direito de acesso e as hipóteses de sua restrição nas hipóteses “cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. Ao versar sobre esta última parte, estabeleceu a Lei graus de sigilo, prazos e procedimentos de classificação de informação pública que deva ser resguardada do acesso.

A efetividade de tais medidas exigem a procedimentos específicos para acesso àquela informação a pessoas autorizadas, disciplinados pelos Decretos 7.724/2012 e 7.845/2012, ambos regulamentadores da Lei de Acesso à Informação. Por conseguinte, a acessibilidade à informação de tal natureza deverá condicionar-se ou por meio de Credenciamento de Segurança ou por meio de assinatura de Termo de Compromisso de Manutenção de Sigilo.

É certo que não se faz oponível ao pedido de desclassificação o art. 25 da Lei 12.527/2011, por versar sobre salvaguarda de informação classificada, e não sobre o procedimento previsto para afastar

tal natureza da informação a que se pretende acessar, contudo, como já tratado neste parecer aos seus §§ 13 e ss., o meio eleito para interposição do pedido de desclassificação não obedece ao rito processual previsto na norma, pela qual jamais poderia ser recebido como tal. Deste modo, inatácável o argumento do órgão.

Consignemos, por derradeiro, que se olvidou o GSIPR de manifestar a identidade das autoridades que adotaram as decisões de primeira e segunda instâncias, em evidente descuido do art. 22 da Lei 9.784/1999, cuja aplicação é subsidiária à Lei 12.527/2011:

Art. 22. Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir.

§ 1º Os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável.

Tal fato, constatado nos autos, implica a impossibilidade de avaliação da plena aderência de referidos recursos ao Decreto 7.724/2011, em especial no que se refere à competência da autoridade responsável pela decisão, nos termos do § único do art. 21 deste normativo:

Art. 21. No caso de negativa de acesso à informação ou de não fornecimento das razões da negativa do acesso, poderá o requerente apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, à autoridade hierarquicamente superior à que adotou a decisão, que deverá apreciá-lo no prazo de cinco dias, contado da sua apresentação.

Parágrafo único. Desprovido o recurso de que trata o caput, poderá o requerente apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, à autoridade máxima do órgão ou entidade, que deverá se manifestar em cinco dias contados do recebimento do recurso.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, opino pelo **conhecimento** do presente recurso, opinando, em seu mérito, pelo seu **desprovimento**, fulcro no art. 13, II do Decreto 7.724/2012.

Ademais, em face da irregularidade do procedimento apontada aos §§ 29 e 30, recomenda-se seja **cientificada a autoridade de monitoramento** a que se refere o art. 40 da Lei 12.527/2011 para que esta tome as providências necessárias à correção desta irregularidade, de forma a assegurar o cumprimento das normas processuais previstas no Decreto 7.724/2012.

À apreciação do Sr. Ouvidor-Geral da União.

MARCOS GERHARDT LINDENMAYER

Analista de Finanças e Controle

DECISÃO

No exercício das atribuições a mim conferidas pela Portaria n. 1.567 da Controladoria-Geral da União, de 22 de agosto de 2013, adoto, como fundamento deste ato, o parecer acima, para decidir

pelo desprovisionamento do recurso interposto, nos termos do art. 23 do referido Decreto, no âmbito do pedido de informação nº 00077.000622/2013-77, direcionado ao gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

JOSÉ EDUARDO ROMÃO

Ouvidor-Geral da União

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Ministério da Educação

Despacho nº 4283 de 25 de maio de 2013

Marcos Gerhardt Lindenmayer

Senhor Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União,

RELATÓRIO

Trata o presente Despacho do Julgamento do recurso em sede de solicitação de acesso à informação pública, com base na Lei nº 12.527/2011, formulada em 21/12/2012 pelo cidadão XXXXX em face do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, em que requer lhe sejam fornecidas (1) fotocópia do ato de nomeação da Comissão de Reconhecimento de Curso de Administração (processo nº 200907419), (2) comprovantes da visita na cidade de Paulínia, tais como bilhete de viagens, hotel, alimentação, no período de 24 a 27/11/2010 e (3) fotocópia do relatório de visita de valiação de reconhecimento de curso (processo nº 200907419) realizado na cidade de Paulínia, onde, em tese, funcionaria o curso, conforme relato feito XXXXX em 9/05/2011, o qual foi juntado ao presente.

Ao dia 16/01/2013, o órgão manifestou-se tempestivamente, negando acesso à informação solicitada sob o argumento de que esta teria caráter sigiloso.

Para o INEP,

[...] na fase avaliação, o INEP não tem a prerrogativa de divulgar as informações pertinentes ao processo de avaliação in loco. Os registros requeridos tratam-se de documentos sigilosos, e na Diretoria de Avaliação da Educação Superior – DAES, os documentos que contenham dados pessoais de alunos, candidatos, pareceristas, avaliadores e dados das instituições de educação superior são disponibilizados para os diretamente envolvidos.

[...]

Ressaltamos que XXXXX, citado no item 2 do documento não é funcionário do Inep. No fluxo processual tal fase é pertinente à SERES, cujos contatos poderão ser feitos por meio de registro de demanda pelo 0800616161 ou pelo Portal do Ministério da Educação na opção Regulação e Supervisão da Educação Superior

Irresignado, o requerente interpôs recurso em primeira instância em 17/01/2013, no qual alegava que o pedido fora dirigido ao INEP por orientação dada pelo MEC em resposta à solicitação registrada sob NUP 234800.19703/2012-01, a qual informava que os dados referentes aos pedidos correspondentes aos itens 1 e 3 seriam referentes a procedimentos realizados pelo INEP, e não pela SERES/MEC.

Em 1/02/2013, indeferindo o recurso interposto, o INEP reiterou as razões já apresentadas, acrescentando novos argumentos:

[...] o processo não está mais na fase Inep e [...] os dados solicitados tratam-se de informações

sigilosos e disponibilizados aos diretamente envolvidos.

[...]o relatório de avaliação elaborado pela comissão de avaliadores, tem como objetivo subsidiar a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior-SERES, na homologação do ato. Depois de finalizado esse procedimento, o relatório da avaliação segue para a SERES, que emite o parecer final.

A SERES é a unidade do Ministério da Educação responsável pela regulação e supervisão de instituições públicas e privadas de ensino superior e cursos superiores de graduação do tipo bacharelado, licenciatura e tecnológico, na modalidade presencial ou a distância. [...] Portanto, na fase avaliação, o INEP não tem a prerrogativa de divulgar as informações pertinentes ao processo de avaliação in loco. Os registros requeridos tratam-se de documentos sigilosos, e na Diretoria de Avaliação da Educação Superior – DAES, os documentos que contenham dados pessoais de alunos, candidatos, pareceristas, avaliadores e dados das instituições de educação superior são disponibilizados para os diretamente envolvidos.

O processo nº 200907419 já está com a Portaria publicada no D.O.U. - Diário Oficial da União desde o dia 14 de julho de 2011.

Em 28/01/2013, o cidadão interpôs recurso à autoridade máxima do órgão, reafirmando o pedido da inicial e oferecendo denúncia:

Solicitei acesso ao relatório nº 80.869, realizado após visita in loco do INEP de 24 a 27/11/2010.

Recomendação do SESU/MEC consta reconhecimento de curso de Administração no campus Paulínia.

Não existe campus Paulínia descrito no processo.

No local descrito funciona um barracão, bloqueado pelo Ministério Público Federal XXXXX.

Na prefeitura de Paulínia não consta nenhuma faculdade Ibrafem em funcionamento. Consta apenas que 40 alunos são transportados diariamente para a cidade Rio das Pedras, campus do Ibrafem.

Portaria de autorização do MEC nº 1380/2005, foi autorizado curso em Rio das Pedras.

INEP avaliou campus que não existe.

Respondeu o órgão em 4/02/2013 para indeferi-lo sob o argumento de que o pedido exigiria a divulgação de informações relativas aos itens III, IV e X dos planos de desenvolvimento institucional das instituições de educação superior, classificadas no grau de sigilo reservado, ao amparo do art. 25, VII, do Decreto 7.724/2012.

Considerando insuficiente a resposta fornecida pelo órgão, o recorrente fez uso da prerrogativa que lhe é facultada pelo art. 23 do Decreto 7.724/2012 para interpor o presente Recurso à CGU em 6/02/2013, no qual informava que o Relatório nº 80.869 dizia respeito a avaliação realizada pelo INEP em campus não autorizado pelo MEC, uma vez que a portaria ministerial apenas autorizou curso na cidade de Rio das Pedras, e não na cidade de Paulínia, como apontado no relatório.

Entendendo que subsídios adicionais deveriam ser fornecidos para que se procedesse à análise do caso em apreço, esta CGU fez gestão junto ao órgão para que este indicasse a que se referiam os citados itens III, IV e X dos planos de desenvolvimento institucional das IES, e como tais itens se

subsumiriam nas hipóteses do rol exaustivo do art. 23 da Lei. 12.527/11, que encaminhasse cópia do Termo de Classificação de Informação dos documentos objeto do pedido, mediante ocultação do campo “razões”, e que se manifestasse, por fim, acerca da existência, ou não, de cada um dos documentos solicitados, indicando, caso existam, quem os produziu e quem, entende, os custodia.

Em resposta, enviada em 25/03/2013, respondeu-se a cada um dos itens apontados. Inicialmente, informou-se que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, que foi instituído pela Lei 10.861 de 2004, cria procedimentos de avaliação in loco, entendida como um processo que exige uma medida operacionalizada por instrumentos que possibilitam o registro de análises quantitativas e qualitativas em relação a uma qualidade padrão, sendo o INEP responsável pela concepção e acompanhamento dos instrumentos bem como pela operacionalização de todo o processo avaliativo de cursos e instituições. Ao explicar o trâmite normal de tal procedimento, informou que a atividade de avaliação tem início a partir do despacho saneador satisfatório, ou parcialmente satisfatório, da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior – SERES do MEC, sendo que a tramitação do processo inicia e termina na SERES, que é a responsável pelos atos administrativos, autorizativos do funcionamento da Instituição de Educação Superior - IES e Cursos de Graduação, de acordo com o Decreto 5.773/2006 que regulamenta a Lei do SINAES.

Expôs o INEP que, de acordo com o Decreto 5.773/2006, em seu art. 16, o plano de desenvolvimento institucional (PDI) da IES deverá conter, pelo menos, os seguintes elementos, os quais encontrariam enquadramento na hipótese de classificação de informação prevista inciso VI do art. 23 da Lei. 12.527/11 conforme Termo de Classificação de Informação juntado aos autos:

III - cronograma de implantação e desenvolvimento da instituição e de cada um de seus cursos, especificando-se a programação de abertura de cursos, aumento de vagas, ampliação das instalações físicas e, quando for o caso, a previsão de abertura dos cursos fora de sede;

IV - organização didático-pedagógica da instituição, com a indicação de número de turmas previstas por curso, número de alunos por turma, locais e turnos de funcionamento e eventuais inovações consideradas significativas, especialmente quanto a flexibilidade dos componentes curriculares, oportunidades diferenciadas de integralização do curso, atividades práticas e estágios, desenvolvimento de materiais pedagógicos e incorporação de avanços tecnológicos;

X - demonstrativo de capacidade e sustentabilidade financeira.

Em seguida, informou, em aparente contradição, que o “PDI da Instituição é público no site das instituições e por meio dele se tem o acesso ao desenvolvimento da IES”, e ponderou que o relatório de avaliação externa, complementando o processo de avaliação interna das IES, e sendo instrumento utilizado para medir o alcance da proposta pedagógica desenvolvida pela mesma, não deveria ser divulgado se desconsiderasse outros elementos de análise da qualidade da IES, pois tal fato comprometeria a seriedade do processo de avaliação, “gerando competitividade no acesso às informações e prejuízo ao processo de desenvolvimento institucional”. Aduziu, ao fim, que:

A avaliação operacionalizada pelo INEP se constituiu em um dos referências básicos utilizados para os processos de regulação pela SERES. Portanto, o relatório de avaliação auxilia na decisão de homologação ou não do ato autorizativo pela SERES, o que lhe confere caráter sigiloso, porque contém dados da IES, do curso, de professores e avaliadores, onde um conceito é aferido.

Relativamente à solicitação que pedia ao órgão que se manifestasse acerca da existência, ou não, de cada um dos documentos solicitados, indicando, caso existam, quem os produziu e quem, en-

tende, os custodia, o INEP informou que os documentos solicitados pelo cidadão são inexistentes, uma vez que não teria havido referida viagem a Paulínia, e sim ao município de Rio das Pedras, conforme Solicitação da Viagem dos Avaliadores anexada à resposta.

Adicionalmente, a Presidência do INEP informou que, ao tomar conhecimento da denúncia indicada pelo cidadão no pedido de recurso em 2º instância, determinou à Diretoria de Avaliação da Educação Superior a apuração dos fatos, não sendo identificado em nenhum relatório referente ao processo avaliativo, endereço divergente do citado no relatório de avaliação “in loco”, conforme Mem. 000637 DAE/INEP/MEC, de 06 de fevereiro de 2013, igualmente anexado à resposta.

É o relatório.

ANÁLISE

Observa-se, preliminarmente, que o recurso interposto perante a CGU é tempestivo, visto que foi apresentado dentro do prazo de 10 (dez) dias previsto no art. 23 do Decreto nº 7.724/2012.

Quanto à análise de mérito, sendo evidente que o pedido trata de informação existente e específica, cuja obtenção, em tese, não levaria a excessivo prejuízo às atividades regulares da Administração, devemos, de plano, afastar as preliminares excepcionais do art. 13 do Decreto 7.724/2012.

Restando-nos a análise dos argumentos apresentados referentes a sigilo imposto por classificação e alegação de inexistência da informação, devemos desdobrar nossa análise em quatro itens:

- a. o comando que obriga à publicidade dos procedimentos relativos ao SINAES, insculpido na Lei 10.861/04 art. 2º, II, a contrário sensu do tratamento dado a hipóteses específicas de sigilo legal, é apto a descaracterizar procedimento de classificação elaborado, em tese, com fulcro na Lei 12.527/2011 e no Decreto 7.724/2012?
- b. o procedimento de classificação que não guarda aderência com aquele previsto nos Decretos 7.724/2011 e 7.845/2011 é apto a surtir efeitos no plano jurídico?
- c. é cabível a classificação de informação relativa a pessoa jurídica de direito privado custodiada pela Administração que, em tese, gozaria de proteção conferida pelo sigilo fiscal e pelo direito fundamental relativo à proteção de intimidade, extensível às pessoas morais com base no entendimento da súmula 227 do STJ?
- d. o erro quanto ao conteúdo de documento solicitado, quando induzido por ato da Administração, é apto a facultar ao órgão, em seu proveito, a alegar a sua inexistência para escusar-se se franquear-lhe acesso?

Para abordar o primeiro questionamento, devemos nos recordar do que nos informa o órgão em resposta à solicitação de esclarecimentos. Segundo o INEP, o SINAES foi criado por meio da Lei 10.861/2004, e regulamentado pelo Decreto 5.773/2006. Em seu art. 2º, dispõe aquela norma:

Art. 2º O SINAES, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, deverá assegurar:

[...]

II – o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos;

III – o respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos;

Nos defrontamos, aqui, com um dever de publicidade previsto em norma específica que obriga a publicidade de procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos executados em âmbito do SINAES. A tal comando, o INEP opõe o TCI 3-ES03, que traz como fundamento legal à classificação o art. 25, VII e VIII do Decreto 7.724/2012. Em outras palavras, argumenta o órgão que as informações constantes no Plano de Desenvolvimento Institucional das Instituições de Ensino Superior, que instrui o pedido de credenciamento da IES por força do Decreto 5.773/2006, em especial aquelas referentes aos itens III, IV e X, encontram subsunção nas hipóteses de classificação dos incisos VII e VIII do Decreto 7.724/2012.

Devemos ponderar, inicialmente, que é razoável crer que, admitindo hipóteses legais específicas de sigilo, deve a Lei 12.527/2011, norteadada pelo princípio da máxima divulgação insculpido em seu art. 3º, I, igualmente considerar as hipóteses legais específicas de publicidade obrigatória. Por tal razão, forçoso admitir que, a princípio, a simples existência de dispositivo legal que determine a publicidade de informação específica obste qualquer iniciativa discricionária de promover sua classificação nos termos da Lei 12.527/2011. Portanto, em resposta ao primeiro questionamento, não há de se considerar imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado, e, portanto, classificável, aquela informação que a própria Lei determina que deva ser pública. A natureza sensível de determinada informação às instituições do Estado poderia dar ensejo a que exceções fossem levantadas a tal regra que a hermenêutica inspira, contudo não se divisa hipótese desta monta nas informações trazidas aos autos.

Não obstante o equívoco material apresentado, a análise formal do Termo de Classificação de Informação 3-ES03 nos leva à segunda questão formulada, acerca dos efeitos jurídicos de um TCI elaborado sem atenção à legislação pertinente.

Em um primeiro momento, causa estranheza a opção por adoção de código de indexação (CIDIC) em formato diverso daquele determinado pelos art. 51 e 52 do Decreto 7.845/2012. Enquanto este documento é indexado por meio do código 3-ES03, informa referida norma que:

Art. 51. A primeira parte do CIDIC será composta pelo Número Único de Protocolo -NUP, originalmente cadastrado conforme legislação de gestão documental.

§ 1º A informação classificada em qualquer grau de sigilo ou o documento que a contenha, quando de sua desclassificação, manterá apenas o NUP.

§ 2º Não serão usadas tabelas de classificação de assunto ou de natureza do documento, em razão de exigência de restrição temporária de acesso à informação classificada em qualquer grau de sigilo, sob pena de pôr em risco sua proteção e confidencialidade.

Art. 52. A segunda parte do CIDIC será composta dos seguintes elementos:

I - grau de sigilo: indicação do grau de sigilo, ultrassecreto (U), secreto (S) ou reservado (R), com as iniciais na cor vermelha, quando possível;

II - categorias: indicação, com dois dígitos, da categoria relativa, exclusivamente, ao primeiro nível do Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico (VCGE), conforme Anexo II;

III - data de produção da informação classificada: registro da data de produção da informação classificada, de acordo com a seguinte composição: dia (dois dígitos)/mês (dois dígitos)/ano (qua-

tro dígitos);

IV - data de desclassificação da informação classificada em qualquer grau de sigilo: registro da potencial data de desclassificação da informação classificada, efetuado no ato da classificação, de acordo com a seguinte composição: dia (dois dígitos)/mês (dois dígitos)/ano (quatro dígitos);

V - indicação de reclassificação: indicação de ocorrência ou não, S (sim) ou N (não), de reclassificação da informação classificada, respectivamente, conforme as seguintes situações:

a) reclassificação da informação resultante de reavaliação; ou

b) primeiro registro da classificação; e

VI - indicação da data de prorrogação da manutenção da classificação: indicação, exclusivamente, para informação classificada no grau de sigilo ultrassecreto, de acordo com a seguinte composição: dia (dois dígitos)/mês (dois dígitos)/ano (quatro dígitos), na cor vermelha, quando possível.

De outro lado, tratando-se o ato de classificação de ato discricionário do administrador, como se depreende da redação dos art. 23 e 24 da Lei 12.527/2011, necessário é considerar que o caráter sigiloso da informação classificada não é insto a ela, senão a ela atribuído, podendo ser alterado por meio de desclassificação a qualquer tempo. Sendo ato administrativo, mesmo que não vinculado, deverá eleger a estrita aderência com a norma vigente no que se refere ao procedimento, sob pena de furtar-se ao princípio da legalidade e caracterizar a sua nulidade. Não convalidável por sua natureza, diante determinação legal de publicidade do PDI, tal ato perde seus efeitos no mundo jurídico.

Tendo afirmado que tal informação não é passível de classificação por força da lei, convém ponderar se sobre ela deverá pairar qualquer espécie de sigilo legal específico, ou informação pessoal, que obstrua o acesso ao objeto solicitado. Por meio desta análise, enfrentamos a terceira questão proposta.

Argumentou o órgão, em resposta ao recurso interposto à sua autoridade máxima, que informações constantes no Plano de Desenvolvimento Institucional das IES avaliadas deveriam ser resguardadas, razão pela qual procedeu à sua classificação. De forma específica, fez-se referência ao art. 16 do Decreto 5.773/2006, em seus incisos III, IV e X, como uma vez mais apontamos:

III - cronograma de implantação e desenvolvimento da instituição e de cada um de seus cursos, especificando-se a programação de abertura de cursos, aumento de vagas, ampliação das instalações físicas e, quando for o caso, a previsão de abertura dos cursos fora de sede;

IV - organização didático-pedagógica da instituição, com a indicação de número de turmas previstas por curso, número de alunos por turma, locais e turnos de funcionamento e eventuais inovações consideradas significativas, especialmente quanto a flexibilidade dos componentes curriculares, oportunidades diferenciadas de integralização do curso, atividades práticas e estágios, desenvolvimento de materiais pedagógicos e incorporação de avanços tecnológicos;

X - demonstrativo de capacidade e sustentabilidade financeira.

Parece-nos bastante claro que, gozassem de proteção, tais informações estariam ao abrigo do direito fundamental à intimidade da pessoa jurídica, no que se refere aos incisos III e IV, e ao abrigo do sigilo fiscal insculpido no art. 198 do Código Tributário Nacional, no que se refere ao inciso X. O comando do art. 16, no entanto, se refere ao conteúdo da informação, mas não à sua nature-

za, detalhamento e sensibilidade, razão pela qual deverá ter ciência a IES da publicidade que a lei 10.861/2004 impõe aos procedimentos do SINAES de modo a não vulnerar seus direitos à intimidade e ao sigilo fiscal ao fornecer tais dados à instrução. Em outras palavras, ao fornecer tais dados em seu PDI, as IES autorizam a Administração a torná-los públicos. Não é outro o entendimento que se pode extrair do subsídio legal que secunda esta análise, e tampouco se poderia crer em tese contrária em face do fato de que nem sequer as IES consideram sigilosos seus PDI, uma vez que, sejam elas públicas ou privadas, costumam divulgar tal documento em seus sítios web. É o caso do PDI da PUC/SP, disponível em <http://www.pucsp.br/redesenho/downloads/PDI-PUC-SP.pdf>.

Em que pese esta consideração, é oportuna a ponderação acerca da restrição de acesso fundamentada na reconhecida proteção a direito fundamental de pessoa jurídica, no que se refere àquele insculpido no inciso X do art. 5º da Constituição Federal:

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

A súmula 227 do STJ, ao informar que “a pessoa jurídica pode sofrer dano moral”, lançou nova luz sobre os direitos de personalidade da pessoa jurídica, reconhecendo-lhe o direito à honra, à imagem e à intimidade. A relação desta última com as informações referentes às estratégias de inserção no mercado competitivo é evidente, uma vez que estas refletem um modo de pensar, uma percepção de experiências pretéritas e uma antecipação de expectativas da pessoa jurídica, as quais, se expostas, poderiam repercutir de modo a frustrar a interesses legítimos. O raciocínio não difere, em substância, daquele adotado para as pessoas naturais, sobre cuja intimidade pondera Silvio Romero:

como observa Greenwalt, citado por Edson Ferreira da Silva, “[...] dada uma sociedade em que muitos estilos de vida e pontos de vista geram reações negativas se são conhecidas publicamente, é essencial um grau substancial de liberdade contra as observações, para que haja genuína autonomia”.

[...]

Devem-se definir os limites da intimidade e da privacidade em conjunto com os limites públicos de informação.

Embora tenha a Lei de acesso à informação definido “informação pessoal” como sendo aquela relacionada a pessoa natural identificada ou identificável, ela igualmente franqueia o direito fundamental de acesso à informação às pessoas morais. Não nos parece defensável, nesse sentido, que o mesmo instrumento que reconhece o direito fundamental ao acesso à pessoa jurídica lhe negue o direito à personalidade, nele contido o direito à proteção da intimidade.

Cumprе salientar que, sendo a informação solicitada relativa a pessoa jurídica de direito privado, constituída na forma de sociedade limitada, a ela não se aplica o sigilo comercial abrangente das S.A., mas tão somente aquele insculpido nos arts. 1190 e 1191 do Código Civil, os quais conferem proteção a livros, fichas e papéis de escrituração, razão pela qual viria ao socorro da empresa, neste caso tão só a proteção constitucional.

Dito de outra forma, ainda que a publicidade não lhe fosse por lei exigida, nos termos do art. 2º, II da lei 10.861/2004, não se haveria de negar-lhe o acesso por meio do expediente de classificação, mas por meio da alegação de sigilo específico, no que concerne ao inciso X do art. 16 do Decreto

5.773/2006, e de informação pessoal, no que concerne aos incisos III e IV da mesma norma.

Por derradeiro, o último questionamento nos leva a discutir se pode a administração negar o acesso à informação ao alegar a sua inexistência, quando, por ato próprio, fez crer ao cidadão que tal informação, com conteúdo e assunto determinado, existiriam. No caso em apreço, o cidadão busca o ato de nomeação da Comissão de Reconhecimento de Curso de Administração e fotocópia do relatório de visita de avaliação de reconhecimento de curso, indicando o número de processo efetivamente existente, mas aduzindo, quanto ao seu conteúdo, que este fazia referência a ação desenvolvida no município de Paulínia, quando, na realidade, tal ação teria ocorrido no município de Rio das Pedras.

Adicionalmente, trazia o cidadão caráter de denúncia a seu pleito, ao informar não haver campus de referida IES naquele município, e aduzindo existi-lo somente em Rio das Pedras.

Diante de tais fatos, razão legal não assiste ao órgão que, ao informar inexistente a avaliação no referido Campus da Paulínia, descarta o pedido por inexistência do objeto da solicitação. Em face da realidade da Administração e da multiplicidade de circunstâncias que implicam erros dos agentes públicos quanto a adastramento e gestão da informação, não é razoável que equívoco no detalhamento do assunto de informação solicitada deva servir de amparo à negativa de acesso.

Levada à ciência do órgão, este acatou as razões apresentadas na presente análise, o que resultou em que este optasse por desclassificar os Processos relativos ao SINAES, encaminhando ao cidadão o Relatório de Avaliação 80.869, referente ao processo 200907419. Não obstante ter manifestado intenção de encaminhar ao cidadão, igualmente, o ato de nomeação da Comissão de Reconhecimento de Curso de Administração, tal providência não foi adotada pelo órgão até o fim da instrução do presente recurso.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, opino por **conhecer** o presente recurso, para, no mérito, também opinar por seu **provimento parcial** e determinar a entrega de cópia do ato de nomeação da Comissão de Reconhecimento de Curso de Administração referente ao processo nº 200907419, considerando perdido o objeto no que este diz respeito ao Relatório de Avaliação. No que se refere ao pedido de comprovantes da visita na cidade de Paulínia, tais como bilhete de viagens, hotel, alimentação, no período de 24 a 27/11/2010, opino pelo acolhimento da alegação de inexistência de objeto.

À apreciação do Sr. Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União.

JOSÉ EDUARDO ROMÃO

Ouvidor-Geral da União

Ministério da Fazenda

Despacho nº 4747 de 19/06/2013

Anjuli Tostes Faria Osterne

Senhor Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União,

RELATÓRIO

O presente despacho trata de solicitações de acesso a informação pública, com base na Lei nº 12.527/2011, formuladas XXXXX ao Ministério da Fazenda.

As fases do processo podem ser resumidas da forma a seguir:

a) NUPs 16853.0076172012-05, 16853.0076152012-16, 16853.0076182012-41

Pedido	23/12/2012	Solicita cópia de todos os ofícios/documentos assinados pelo então ministro da Fazenda, Pedro Malan, no ano de 1995, 1997 e 1998.
Resposta ao pedido	26/12/2013	Nega o pedido com base nos arts. 12 e 13 do Decreto nº7.724/2012, afirmando que ele é genérico, e solicita que se registre novo pedido contendo a espécie e o assunto dos documentos, para que a área competente possa realizar a pesquisa nos arquivos do Ministério da Fazenda.
Recurso de 1ª instância	03/01/2013	Afirma que o pedido não é genérico, “pois de baseia em premissa simples, os documentos assinados pelo ministro da Fazenda em determinado ano”.
Recurso de 1ª instância	08/01/2013	Reitera que se trata de pedido genérico, uma vez que “apenas delimitar o ano e separar em pedidos diferentes não é suficiente para que o setor competente possa realizar o trabalho desejado pelo demandante”. Ademais, afirma que a espécie e assunto dos documentos permitiria ao mencionado setor verificar se os documentos estão classificados em algum grau de sigilo e se são passíveis de fornecimento, conforme determina a Lei de Acesso a Informação.
Recurso de 2ª instância	08/01/2013	Afirma que o pedido é amplo, extenso, mas não genérico, e que é impossível especular sobre os temas abordados pelo ministro.
Resposta de 2ª instância	14/01/2013	Esclarece que os documentos solicitados estão arquivados por assunto, de acordo com as orientações do Plano de Classificação contidas nas Resoluções do Conselho Nacional de Arquivos – Conarq, sendo, portanto, imprescindível que se especifique a informação para que o setor responsável possa localizá-los e verificar se estão ou não classificados em algum grau de sigilo.

Recurso à CGU	15/01/2013	Afirma que o acesso aos arquivos é importante para que o cidadão possa entender melhor a história nacional da última década, e solicita que o governo informe na página do e-SIC orientações sobre “como os funcionários do governo preferem receber” pedidos de acesso a informação, informando ao cidadão a forma correta de se proceder “de modo a não dar trabalho adicional aos servidores”.
Contato da CGU com o órgão	11/03/2013	O MF informou que “na forma como estão organizados todos os arquivos do Ministério da Fazenda, não é possível atender a solicitação do XXXXX, sem que haja uma delimitação do assunto e tipo de espécie, pois se entende que, mantido o pedido original, a análise abarcaria tudo que o ex-ministro Pedro Malan assinou nos anos de 1995, 1997 e 1998, ou seja, uma gama de documentos que podem estar arquivados em uma ou várias unidades fazendárias.

b) NUP 16853.0076162012-52

Pedido	23/12/2012	Solicita cópia de todos os arquivos/documentos assinados pelo então ministro da Fazenda, Pedro Malan, no ano de 1996
Resposta ao pedido	26/12/2012	Idem a letra ‘a’
Recurso de 1ª instância	03/01/2013	Idem a letra ‘a’
Recurso de 1ª instância	08/01/2013	Idem a letra ‘a’
Recurso de 2ª instância	15/01/2013	Afirma que o pedido não é genérico, mas amplo. Também argumenta que “Como o ministério não fornece uma lista com o número dos arquivos e seu respectivo assunto, gostaria de ter acesso a todos”.
Recurso de 2ª instância	21/01/2013	Esclarece que os documentos solicitados estão arquivados por assunto, de acordo com as orientações do Plano de Classificação contidas nas Resoluções do Conselho Nacional de Arquivos – Conarq, sendo, portanto, imprescindível que se especifique a informação para que o setor responsável possa localizá-los e verificar se estão ou não classificados em algum grau de sigilo. Adicionalmente, afirma que, da forma como o pedido foi feito, a busca pelos documentos levaria tempo e trabalho adicional, enquadrando em outra dispensa prevista no art. 13 do Decreto 7.724/2012.
Recurso à CGU	24/01/2013	Afirma que não se trata de pedido desarrazoado ou genérico, porque “são documentos específicos: apenas os arquivos produzidos pelo dirigente em determinado período de tempo.”
Contato da CGU com o órgão	11/03/2013	Idem a letra ‘a’

É o relatório. Passo à análise.

ANÁLISE

Registre-se que os recursos foram apresentados perante a CGU de forma tempestiva, tendo sido recebidos na esteira do disposto no caput e §1º do art. 16 da Lei nº 12.527/2012, bem como em respeito ao prazo de 10 (dez) dias previsto no art. 23 do Decreto nº 7724/2012.

Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto nº 7.724/2012, observa-se que não constam das respostas que a autoridade que proferiu as decisões denegatórias, em primeira instância, era a hierarquicamente superior à que adotou a decisão, assim como também não consta que a autoridade que proferiu a decisão denegatória, em segunda instância, foi o dirigente máximo do órgão/entidade.

Passando à análise do mérito, há de se questionar se um pedido no formato dos ora apreciados caracterizar-se-ia como um pedido de acesso a informação no âmbito da Lei n. 12.527/11. De fato, uma análise detida do pedido permite identificar que não se trata propriamente de requerimento de acesso à informação, mas apenas de solicitação do suporte que a contém, havendo patente confusão entre o conceito de informação e de documento, tal como definido pelo art. 4º, I e II da Lei n. 12.527/11:

Art. 4º. Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I – informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;

II – documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato.

Ou seja, não se pode confundir a solicitação de dados para produção de *informação*, e a solicitação da unidade de registro desses dados – o *documento*.

Necessário ainda que se leve em consideração, nesse contexto, o conceito de pedido genérico, insculpido no inciso I do art. 13 do Decreto nº 7.724/2012. Com efeito, não há como admitir que o demandante se esquive do ônus de delimitar, de forma clara e precisa, conforme prevê o art. 12 do Decreto nº 7.724/2012, seu requerimento de informação, a fim de que seja propriamente apreciado. Na verdade, a imprecisão do pedido genérico impossibilita até mesmo que a Administração diligencie no sentido de satisfazer a demanda do requerente, tornando impossível, do ponto de vista fático, o atendimento ao pedido.

Ocorre que o conceito de “pedido genérico”, para que possa ser melhor compreendido, acarreta, a contrário sensu, uma definição a respeito do significado de “pedido específico” no âmbito da Lei de Acesso à Informação. Desse modo, a Controladoria-Geral da União buscou, tanto na experiência internacional quanto na experiência da Administração Pública Federal, a melhor forma de explicitá-lo, e tem entendido que, para ser suficientemente específico, o pedido deve preencher os seguintes requisitos:

- a) o assunto do registro solicitado deve ser indicado de modo individualizado e com suficiente particularidade quanto ao tempo, lugar evento, de forma a permitir que o servidor do órgão ou entidade que tenha familiaridade com o assunto possa identificá-lo de maneira célere e precisa;

b) de forma complementar, deve ser indicada, de maneira clara, a listagem dos documentos que sirvam de suporte à informação, com suas respectivas datas de emissão, período de vigência, origem e destino.

Isso posto, considera-se que os pedidos em análise não atendem aos requisitos para que sejam interpretados como sendo específicos, uma vez que não fornecem o assunto objeto das solicitações e nem a listagem dos documentos que servem de suporte à informação requerida. Desse modo, incide a dispensa prevista no inciso I do art. 13 do Decreto nº 7.724/2012.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, opino pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo seu desprovimento.

Ademais, faz-se necessário ressaltar a ausência de informação referente à autoridade que tomou a decisão, que não consta das respostas ao cidadão dadas em sede recursal. Dessa forma, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento do Ministério da Fazenda que reavalie os fluxos internos para assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos da Lei de Acesso à Informação, em especial no que tange ao art. 21 do decreto 7724/2012.

À apreciação do Sr. Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União, sugerindo, ainda, o envio, à recorrente, da comunicação anexa.

JOSÉ EDUARDO ROMÃO

Ouvidor-Geral da União

Secretaria de Comunicação Social - Presidência da República

Parecer nº 2807 de 31/10/2013**Kamilla Jabrayan Schmidt****Vítor Cesar Silva Xavier**

O presente parecer trata de solicitação de acesso à informação pública, com base na Lei nº 12.527/2011, conforme resumo descritivo abaixo apresentado:

Relatório	Data	Teor
Pedido	12/08/2013	O cidadão solicita cópia eletrônica dos registros específicos das audiências concedidas pela Presidente da República no dia 16/01/2013, com menção às pessoas presentes e aos assuntos tratados, conforme o Decreto nº 4.334/2002.
Resposta Inicial	02/09/2013	A SECOM-PR informa que a agenda da Presidenta da República está disponível para consulta no sítio do Palácio do Planalto na internet, que contém informações acerca de todos os compromissos oficiais.
Recurso à Autoridade Superior	03/09/2013	O recorrente alega que as informações divulgadas no endereço indicado não correspondem às informações solicitadas – relação das pessoas presentes e os assuntos tratados.
Resposta do Recurso à Autoridade Superior	09/09/2013	A SECOM-PR indefere o Recurso, esclarecendo que a Presidência da República tem por prática divulgar toda a agenda pública da Presidenta, compreendendo todos os assuntos institucionais da Presidência. Acrescenta que as atividades privadas, especialmente as que se realizam na residência oficial da Presidência, não se enquadram nesse critério.
Recurso à Autoridade Máxima	14/09/2013	O cidadão reitera o pedido, alegando que a guarda destas informações não se trata de mera opcionalidade da administração pública, pois se trata de uma obrigação legal imposta pelo Decreto Presidencial nº 4.334, de 12 de agosto de 2002.
Resposta do Recurso à Autoridade Máxima	23/09/2013	O Recurso de 2ª Instância foi novamente indeferido nos mesmos moldes da resposta inicial e do Recurso de 1ª Instância.
Recurso à CGU	24/09/2013	O recorrente reitera literalmente os argumentos apresentados no recurso anterior. Ressalta que, caso as informações não existam, deve a CGU tomar as medidas cabíveis, comunicando as autoridades competentes para iniciar processo administrativo com vistas a apurar e punir os responsáveis por este afronte ao seu direito constitucional de acesso à informação.

É o relatório.

ANÁLISE

Registre-se que o Recurso foi apresentado perante a CGU de forma tempestiva e recebido na es-
teira do disposto no caput e §1º do art. 16 da Lei nº 12.527/2012, bem como em respeito ao prazo
de 10 (dez) dias previsto no art. 23 do Decreto nº 7724/2012, in verbis:

Lei nº 12.527/2012

*Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o
requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de 5 (cinco)
dias se:*

(...)

*§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido à Controladoria Geral da União
depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior
àquela que exarou a decisão impugnada, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias.*

Decreto nº 7724/2012

*Art. 23. Desprovido o recurso de que trata o parágrafo único do art. 21 ou infrutífera a reclama-
ção de que trata o art. 22, poderá o requerente apresentar recurso no prazo de dez dias, conta-
do da ciência da decisão, à Controladoria-Geral da União, que deverá se manifestar no prazo de
cinco dias, contado do recebimento do recurso.*

Quanto à análise de mérito, observa-se que a questão central do pedido é o debate quanto a dis-
ponibilização dos detalhes da agenda da Presidência da República, mormente quanto aos registros
da relação das pessoas presentes e dos assuntos tratados no dia 16 de janeiro de 2013. Frise-se que
o cidadão entende que o artigo 3º do Decreto nº 4.334/2002 prevê a existência desses registros.

Porém, a instituição pública recorrida informou expressamente, em 09 de setembro de 2013, que
“as informações prestadas no âmbito do pedido de acesso à informação de n.º 00077.1151 / 2013-
14 **correspondem aos registros existentes na Presidência da República** acerca da agenda da
Exma. Sra. Presidenta da República”. – Destaque nosso. Dessa forma, considerando a presunção
de boa-fé nas relações sociais, bem como a fé pública dos servidores, há que se supor a veracidade
da alegação feita pelo recorrido de que todos os registros existentes estão disponibilizados no sítio
eletrônico disponibilizado na primeira resposta deste processo, a saber: [http://www2.planalto.gov.
br/imprensa/agenda/agenda-da-presidenta-1](http://www2.planalto.gov.br/imprensa/agenda/agenda-da-presidenta-1).

Ademais, entende-se que a discussão levantada neste recurso pelo cidadão, em especial o suposto
descumprimento do Decreto nº 4.334/2002, não pode ser apurado com base na Lei 12.527/12 e
através do e-SIC, pois o contrário seria desconsiderar a existência dos princípios constitucionais do
devido processo legal, contraditório e ampla defesa. Acrescentamos que, em virtude do art. 22 da
Lei 10.180/2001, esta Controladoria-Geral da União não tem competência para apurar eventual
responsabilidade de servidores da Casa Civil da Presidência da República, conforme abaixo cola-
cionado:

*Art. 21. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal compreende as atividades de
avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas
de governo e dos orçamentos da União e de avaliação da gestão dos administradores públicos
federais, utilizando como instrumentos a auditoria e a fiscalização.*

Art. 22. *Integram o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal:*

I - a Secretaria Federal de Controle Interno, como órgão central;

II - órgãos setoriais.

§ 1º *A área de atuação do órgão central do Sistema abrange todos os órgãos do Poder Executivo Federal, **excetuados aqueles indicados no parágrafo seguinte.***

§ 2º *Os órgãos setoriais são aqueles de controle interno que integram a estrutura do **Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Defesa, da Advocacia-Geral da União e da Casa Civil.***

§ 3º ***O órgão de controle interno da Casa Civil** tem como área de atuação **todos os órgãos integrantes da Presidência da República e da Vice-Presidência da República**, além de outros determinados em legislação específica.*

CONCLUSÃO

De todo o exposto, opina-se pelo conhecimento e, no mérito, pelo **desprovemento** do recurso interposto.

KAMILLA JABRAYAN SCHMIDT

Analista de Finanças e Controle

VÍTOR CESAR SILVA XAVIER

Analista de Finanças e Controle

DECISÃO

No exercício das atribuições a mim conferidas pela Portaria n. 1.567 da Controladoria-Geral da União, de 22 de agosto de 2013, adoto, como fundamento deste ato, o parecer acima, para decidir pelo **desprovemento** do recurso interposto, nos termos do art. 23 do referido Decreto, no âmbito do pedido de informação nº 00077.001151/2013-14, direcionado à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República – SECOM-PR.

José Eduardo Romão

Ouvidor-Geral da União