



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**  
**Controladoria-Geral da União**  
Ouvidoria-Geral da União

**NOTA TÉCNICA**

**/2012/OGU/CGU-PR**

|                    |                                                                                                                                                      |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Referência:</b> | 23480.015652/2012-31                                                                                                                                 |
| <b>Assunto:</b>    | Recurso do art. 23 do Decreto nº 7.724/2012, referente ao pedido de acesso à informação feito à UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE pelo Sr. [REDACTED]. |

**Senhor Ouvidor-Geral da União,**

Trata-se de análise de recurso do art. 23 do Decreto nº 7.724/2012 interposto por [REDACTED] contra decisão tomada pela UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE - UFF, referente ao pedido de informação de número 23480.015652/2012-31.

2. O pedido de acesso à informação foi feito à UFF no dia 19/07/2012 e trouxe a seguinte descrição:

“Senhores, o acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário, julgado em sessão ordinária de 8/9/2010, cujo relator foi o Ministro Aroldo Cedraz tratou do Levantamento de Governança de TI na Administração Pública Federal - Ciclo 2010 (TC 000.390/2010-0), que foi conduzido pela Secretaria de Fiscalização de TI (Sefti) e atualmente encontra-se encerrado.

No levantamento foi elaborado índice (iGovTI), baseado nas respostas dos órgãos participantes. Esta instituição consta na lista das que responderam ao levantamento conforme relatório disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/1/2061062.PDF>.

Solicito acesso:

1 - ao formulário enviado pelo órgão ao TCU com as respostas ao citado levantamento (Levantamento 2010);

2 - ao valor do índice iGovTI obtido como resultado da análise do TCU sobre os dados enviado; e

3 - ao formulário enviado pelo órgão ao TCU com as respostas ao levantamento em curso no ano de 2012 sobre o mesmo tema (Levantamento 2012);

Ressalto que antes do envio desta solicitação, tive cuidado de realizar tal solicitação do TCU em dois pedidos distintos registrados com os nº 51624 e 59024. Em suas respostas, o TCU fez a seguinte observação: "...Considerando que as informações solicitadas pelo manifestante não se referem à gestão interna do TCU e, pelo contrário, pertencem a outras instituições públicas participantes de levantamento realizado pelo TCU;..."

Nas respostas o TCU se referiu às informações prestadas pelos órgãos e ao índice iGovTI aferido com base nas informações recebidas dos órgãos.

Portanto, conforme orientação do próprio TCU, solicitei tal informação não apenas a este órgão, mas a todos os demais órgãos setoriais e seccionais do SISP e de outros poderes, já tendo recebido retorno positivo de



## **PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**

### **Controladoria-Geral da União**

#### **Ouvidoria-Geral da União**

aproximadamente 70 órgãos (os demais ainda estão dentro do prazo de resposta).”

3. Em 15/08/2012, a UFF negou o acesso à informação solicitada:

“Esclarecemos que para os itens 1 e 2 o TCU classificou estas documentações como ""restrita", destinado apenas à administração superior da instituição à qual se refere e para uso interno do TCU". Uma vez que nossa Comissão ainda está em fase de composição, as referidas documentações ficarão restritas até que a mesma se regulemente e constatar o recomendado pelo próprio TCU.

A questão de nº 3 seguem nos anexos.

Esperamos tê-lo respondido satisfatoriamente.”

4. Inconformado com a decisão, em 16/08/2012, o requerente interpôs recurso do art. 21 do Decreto nº 7.724/2012 (denominado de recurso de 1ª instância no sistema e-SIC), nos seguintes termos:

“Senhores,

agradeço muito o envio dos dados da resposta ao questionário de levantamento de 2012, porém os dados de 2010 não foram enviados.

Peço que, por favor, verifiquem.”

5. Em sua resposta ao recurso, a UFF, em 03/09/2012, insistiu na negativa de acesso:

“Esclarecemos que o TCU classificou esta documentação como "restrita", destinado apenas à administração superior da instituição à qual se refere e para uso interno do TCU, conforme foi informado na resposta anteriormente enviada.”

6. Em 04/09/2012 o requerente interpôs recurso à autoridade máxima do órgão, previsto no parágrafo único do art. 21 do Decreto nº 7.724/2012 (denominado de recurso de 2ª instância no sistema e-SIC), para o qual apresentou as seguintes razões:

“Antes do envio desta solicitação, tive cuidado de realizar tal solicitação do TCU em dois pedidos distintos registrados com os nº 51624 e 59024. Em suas respostas, o TCU fez a seguinte observação: "... Considerando que as informações solicitadas pelo manifestante não se referem à gestão interna do TCU e, pelo contrário, pertencem a outras instituições públicas participantes de levantamento realizado pelo TCU;..." Nas respostas o TCU se referiu às informações prestadas pelos órgão e ao índice iGovTI aferido com base nas informações recebidas dos órgãos.

Portanto, conforme orientação do próprio TCU, solicitei tal informação não apenas a UFF, mas a todos os demais órgãos setoriais e seccionais do SISP e de outros poderes, já tendo recebido a informação de mais de 155 órgãos (os demais ainda não foram consultados ou estão dentro do prazo de resposta). Esta informação

pode ser comprovada no sistema de acesso à informação.

Conforme interpretação do TCU sobre o caso, os dados da UFF são de posse da UFF e devem por este órgão ser classificado e não pelo TCU.



## PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

### Controladoria-Geral da União

#### Ouvidoria-Geral da União

Adicionalmente, a classificação "Restrito" não encontra respaldo nos termos da lei de acesso à informação, não sendo possível inferir qual o nível de restrição que o termo engloba.

Ademais, o art 7º § 2º da referida lei informa que: "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."

Ressalto ainda que a UFF vai contra os preceitos da lei de acesso à informação e do princípio da razoabilidade, tendo em vista que mesma informação já foi disponibilizada por órgãos semelhantes de forma tempestiva.

Por todo o exposto, solicito a reconsideração do pedido."

7. No dia 05/09/2012, a UFF registrou resposta do SIC no sistema, mantendo a decisão tomada nas instâncias anteriores:

"Gostaríamos de informar que a Universidade Federal Fluminense em nenhum momento vai contra os preceitos da lei de acesso à informação e do princípio da razoabilidade. Somente podemos disponibilizar o que está autorizado. Segue em anexo documento do próprio TCU restringindo apenas à administração superior da Instituição."

8. O anexo mencionado pela UFF, encaminhado ao requerente e registrado no e-SIC, consiste numa folha (que poderia ser a folha de rosto do documento principal) com o título "Levantamento de Governança de TI 2010", em que, no rodapé, foi inscrita a seguinte observação: "Este documento foi classificado pelo Tribunal de Contas da União como 'restrito', destinado apenas à administração superior da instituição à qual se refere e para uso interno do TCU".

9. Ainda em 05/09/2012, o requerente interpôs recurso perante a CGU, em que essencialmente reitera os argumentos utilizados anteriormente, ao tempo em que demonstra sua irresignação com as decisões tomadas pela UFF.

10. Com base no disposto no art. 23, §1º, do Decreto nº 7.724/2012, em 14 de setembro, a CGU encaminhou o Ofício nº 27.089/2012/OGU/CGU-PR à autoridade de monitoramento da UFF, por meio do qual foram solicitados esclarecimentos adicionais.

11. A UFF encaminhou resposta à CGU, por meio do Ofício SIC/UFF Nº 001/2012, de 11 de outubro de 2012, em que reafirma a razão para a denegação do pedido e indeferimento dos recursos, arrematando ao final:

"(...) O Serviço de Informação ao Cidadão – SIC da Universidade Federal Fluminense apresenta a essa Controladoria Geral da União – Ouvidoria Geral da União, respeitosamente, a manutenção da restrição apresentada ao demandante [REDACTED], em obediência a restrição assinalada pelo Tribunal de Contas da União – TCU (...)."

12. É o relatório.

**ANÁLISE**



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**  
**Controladoria-Geral da União**  
**Ouvidoria-Geral da União**

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

14. Quanto ao mérito, a UFF baseia a decisão de negar o fornecimento da informação no fato do TCU ter classificado como “restrito” o documento denominado “Levantamento de Governança de TI 2010”. O requerente, por seu turno, entende que a informação é pública, que os dados solicitados pertencem à própria UFF (e não ao TCU) e que a classificação “restrito”, dada ao documento pelo Tribunal, não encontra respaldo nos termos da Lei nº 12.527/2012 (Lei de Acesso a Informação), pois tal expressão não revela com precisão o nível de restrição aplicável ao caso.

15. O ponto central do caso em tela remete à análise da natureza da informação – se pública ou sigilosa – e da existência ou não de fundamentação legal para que a UFF restrinja-lhe o acesso.

16. De pronto, deve-se enfatizar que, com a entrada em vigor da Lei nº 12.527/2011, o acesso passou a ser a regra e o sigilo, a exceção. As implicações desse valor insculpido na Lei são inúmeras e de significação imensa.

17. Em primeiro lugar, a priori, as informações produzidas ou custodiadas pelo Estado possuem natureza pública e, conseqüentemente, devem ser divulgadas. As exceções a esse princípio geral devem ser buscadas na própria Lei de Acesso. Mais que isso, o enquadramento em alguma das exceções legais deve contar com a devida fundamentação, não bastando a mera alegação de sigilo. O risco de dano à sociedade ou ao Estado em razão da divulgação de determinada informação ou documento deve ser concreto e não meramente uma hipótese abstrata e desconectada dos fatos e do ambiente real nos qual as atividades governamentais são desempenhadas.

18. Em segundo lugar, o princípio do acesso como regra traz um desafio à mudança de cultura e de revisão da própria postura governamental, em muitos casos ainda arraigada à ideia de que a informação em seu poder é de sua propriedade.

19. Para elucidar as controvérsias envolvendo o acesso a determinada informação, deve-se ter em conta que a negação de fornecimento tem que estar sempre amparada pelas hipóteses de sigilo previstas na Lei nº 12.527/2011, particularmente em seus artigos 22 e 23. No presente caso, a UFF não fundamentou legalmente a denegação de acesso, sustentando sua posição unicamente no fato de que o TCU após inscrição restritiva ao documento - o que não se confunde com o procedimento de classificação legal, em sentido estrito, nos termos da Lei de Acesso a Informação.

20. Convém lembrar que o requerente pede acesso: ao formulário enviado pela UFF ao TCU com as respostas ao Levantamento de Governança de TI - 2010; ao valor do índice IGovTI obtido como resultado da análise do TCU sobre os dados enviados; e ao formulário enviado pela Universidade ao TCU com as respostas ao levantamento em curso no ano de 2012 sobre o mesmo tema (Levantamento 2012). Vê-se que o requerente não pede o relatório individualizado do TCU sobre a UFF, solicitando somente o questionário preenchido e o



## **PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**

### **Controladoria-Geral da União**

#### **Ouvidoria-Geral da União**

índice calculado. Com relação ao questionário, este foi preenchido pela própria UFF e possui natureza pública, não se enquadrando em nenhuma das hipóteses de sigilo previstas na Lei. E tanto isso é verdade que a UFF forneceu as informações para o ano de 2012, não havendo, portanto, nenhum elemento substantivo que justifique a negativa de acesso ao questionário de 2010 – a não ser o entendimento equivocadamente de que o caráter restritivo definido pelo TCU deve ser internalizado pela UFF e tomado como motivação para a decisão.

21. Deve-se mencionar ainda que o levantamento feito pelo TCU, e objeto do pedido de acesso, refere-se a um tempo passado (2010) que se esgotou, não havendo razão para admitir-se eventual sigilo, ainda que tal informação tivesse sido classificada pela UFF.

22. Destaque-se que o Levantamento de Governança de TI – 2010, feito pelo TCU junto aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, gerou o Acórdão nº 2.308/2010-Plenário. Quando no Acórdão se determina a aposição da “chancela de sigilo ao anexo 2 destes autos” (documento com as informações individualizadas), o destinatário dessa ordem é o próprio Tribunal e não os demais órgãos da Administração Pública Federal que responderam o questionário. Em outras palavras, a determinação do TCU não se destina e nem atinge os órgãos, mas tem efeito apenas interno. Essa percepção pode ser corroborada pelo teor da resposta obtida pelo requerente ao solicitar as informações diretamente ao TCU, que teria explicado que “as informações solicitadas pelo manifestante não se referem à gestão interna do TCU e, pelo contrário, pertencem a outras instituições públicas participantes de levantamento realizado pelo TCU”.

23. Como argumento adicional, não se pode esquecer que o Acórdão foi lavrado antes da entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação. Portanto, não faz sentido invocar uma eventual decisão sobre sigilo adotada antes da Lei, que, como visto, alterou a lógica de tratamento das informações públicas, sobretudo na definição das hipóteses de sigilo, que ora em diante são medidas excepcionais a exigir fundamentação adequada para a sua configuração. Atualmente, o grau de discricionariedade da administração pública na definição do que é ou não sigiloso diminuiu sua amplitude e tem seus limites demarcados pelas disposições legais.

24. Por fim, há que se abordar um aspecto específico quanto ao trâmite recursal deste pedido. Não há evidência de que os recursos previstos no art. 21, tanto no caput quanto no parágrafo único, do Decreto nº 7.724/2012, tenham sido apreciados e julgados pelas autoridades competentes da Universidade, nos termos estabelecidos pela norma, pois as decisões registradas no sistema e-SIC não trazem os respectivos despachos exarados pelas autoridades. Deve-se destacar que a decisão de recursos administrativos não pode ser delegada, como preceitua o inciso II do art. 13 da Lei nº 9.784/1999, que é norma subsidiária à Lei nº 12.527/2011 no capítulo que trata dos recursos. A Universidade deve ficar atenta a este aspecto ora em diante, observando os procedimentos recursais previstos no Decreto e incluindo os despachos decisórios no sistema e-SIC.

25. Em resumo, tem-se que:



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**  
**Controladoria-Geral da União**  
Ouvidoria-Geral da União

- 1) as informações solicitadas pelo requerente possuem natureza pública, carecendo de fundamentação legal a decisão tomada pela UFF de negar o acesso à informação, por não se enquadrarem em nenhuma das hipóteses de sigilo previstas na Lei nº 12.527/2011 (parágrafos 15 a 20);
- 2) a chancela de sigilo às informações individualizadas por órgão ou entidade, determinada pelo TCU no Acórdão 2.308/2010-Plenário, é endereçada ao próprio Tribunal e não atinge e nem tem efeito sobre os órgãos e entidades que participaram do levantamento e responderam o questionário, não podendo ser utilizada como fundamento jurídico para a negação de acesso à informação pela UFF (parágrafos 21 a 23).

**CONCLUSÃO**

26. Diante do exposto, opina-se pelo provimento do recurso, determinando-se à Universidade Federal Fluminense que forneça as informações solicitadas pelo requerente, a saber: 1) formulário enviado pela UFF ao TCU com as respostas ao Levantamento de Governança de TI – 2010; e 2) valor do índice IGovTI obtido como resultado da análise do TCU sobre os dados enviados.

Brasília (DF), 18 de dezembro de 2012.

**MARCIO ALMEIDA DO AMARAL**  
Chefe da Assessoria Técnica de Projetos



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**  
Controladoria-Geral da União  
**Folha de Assinaturas**

---

**Documento:** NOTA TÉCNICA nº 2818 de 18/12/2012

**Referência:** PROCESSO nº 23480.015652/2012-31

**Assunto:** Nota técnica instrução recurso 3a instância LAI

---

**Signatário(s):**

MARCIO ALMEIDA DO AMARAL  
ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE  
Assinado Digitalmente em 18/12/2012

---

**Relação de Despachos:**

Registre-se a aprovação integral da Nota Técnica em questão, nos termos da qual o Exmo. Sr. Ministro Chefe desta Controladoria-Geral da União, Dr. Jorge Hage Sobrinho, deu fundamento e motivação a sua decisão.

Desta forma, considerando que o recorrente teve ciência da mencionada decisão no prazo legal (sem qualquer prejuízo das garantias fixadas na Lei nº 12.527/11), ficam convalidados todos os atos praticados no curso deste procedimento cujas datas de registro eletrônico não correspondam às de sua real produção.

JOSE EDUARDO ELIAS ROMAO  
Ouvidor-Geral da União  
Assinado Digitalmente em 18/12/2012

---