



Controladoria-Geral da União
Ouvidoria-Geral da União

PARECER

Referência:	16853.000627/2014-73
Assunto:	Recurso contra decisão denegatória ao pedido de acesso à informação.
Restrição de acesso:	Sem restrição.
Ementa:	Concurso Público – Dentro do escopo da LAI; dispositivo expresso da LAI – Informação pessoal – Conhecido e desprovido.
Órgão ou entidade recorrido (a):	Ministério da Fazenda – MF.
Recorrente:	A.P.S.

Senhor Ouvidor-Geral da União,

1. 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	09/04/2014	“Solicito à Escola de Administração Fazendária, a lista nominal dos inscritos no concurso de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG regido pelo Edital ESAF nº 48, de 2013.”. (grifo meu)
Resposta Inicial	11/04/2014	“(…) cumpre esclarecer o que se segue: (i) o pedido em tela trata de informação pessoal de terceiros , de posse do Estado, cujo tratamento e divulgação deverá obedecer ao contido no art. 31, §1º, incisos I e II, da Lei nº 12.527, de 18.11.2011 (...) (ii) nos termos do art. 32, inciso IV, dessa Lei, constitui conduta ilícita que enseja responsabilidade do agente

		público divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal. Diante disso, para ter acesso às informações solicitadas, Vossa Senhoria deverá apresentar o consentimento expresso de cada candidato ou a previsão legal que lhe autorize o acesso. Pelas razões acima expostas, e por não ter Vossa Senhoria demonstrado o seu interesse, na forma da lei, nega-se o acesso às informações requeridas. Ademais, informa-se que nos termos do art. 15 da Lei nº 12.527/2011, Vossa Senhoria poderá recorrer da decisão, no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua ciência." (grifos meus)
Recurso à Autoridade Superior	16/04/2014	“Trata-se apenas da lista nominal de inscritos (...) sem fornecimento de quaisquer dados cadastrais relativos aos mesmos. A lista nominal não se encontra amparada ou classificada sob a forma de sigilo, como preconiza a Lei 12.527/2011.”
Resposta do Recurso à Autoridade Superior	22/04/2014	Ratifica a argumentação inicial.
Recurso à Autoridade Máxima	28/04/2014	“Trata-se de solicitação de lista nominal dos inscritos para o concurso e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - Edital nº 48/2013. Certame que segue judicialmente suspenso, inclusive pelo Tribunal de Contas da União. Adicionalmente, recém-revelado e denunciado junto aos órgãos de controle que a Subsecretária de Planejamento e Orçamento do MP (...) foi uma das responsáveis pelo repasse de R\$ 1,2 milhão à ESAF, e ao mesmo tempo está inscrita no certame, tendo sido aprovada na 1ª fase. A justificativa para negativa (...) não se sustenta uma vez que não são solicitados quaisquer dados de natureza pessoal. Para além disso, a lista de inscritos é pública (...). ” (grifo meu)

Resposta do Recurso à Autoridade Máxima	05/05/2014	Ratifica argumentação inicial.
Recurso à CGU	13/05/2014	<p>“Trata-se de solicitação de lista nominal dos (...). As informações não foram obtidas sob a justificativa de se tratarem de informações pessoais. A solicitação refere-se apenas à lista nominal sem qualquer outro dado de natureza pessoal. (...)”</p> <p>Nesse sentido, submeto recurso à esta CGU com o objetivo de obter as informações solicitadas.”. (grifo meu)</p>
Informações Adicionais e Negociações	16/06/2014 – 05/08/2014	Contato via correio eletrônico e reuniões.

É o relatório.

Análise

2. Registre-se que o recurso foi apresentado à CGU tempestivamente e recebido na esteira do disposto no *caput* e §1º do art. 16 da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação, doravante LAI), bem como em respeito ao prazo de 10 (dez) dias previsto no art. 23 do Decreto nº 7.724/2012, *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 7.724/2012

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.

3. Em relação ao objeto, também no art. 16 da LAI encontram-se as únicas quatro situações em que é possível interpor recurso de mérito à CGU.

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.

4. Como descrito no relatório, a cidadã solicitou a lista nominal dos inscritos no concurso de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG regido pelo Edital ESAF nº 48, de 2013. A Escola de Administração Fazendária (ESAF) – representante do Ministério da Fazenda no caso - negou o acesso sob o argumento de que o pedido envolveria informação pessoal de terceiros. Pelas razões expostas posteriormente, demonstrar-se-á que o pedido não envolve informação sigilosa (imprescindível à segurança do Estado e da sociedade), tal como não está dentro das restrições estabelecidas pela LAI no que se refere à proteção das informações pessoais. Destarte, o objeto recursal deve ser conhecido com fulcro no inciso I do art. 16 da lei 12.527/2011.

5. Passando-se à análise do mérito, devem ser feitas algumas diferenciações a fim de que se compreenda o caso diante da realidade criada pela Lei de Acesso à Informação.

6. Primeiramente, fixou-se o conceito de *informação pessoal* no seguinte dispositivo daquele documento legal:

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;

(...)

IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;

7. Nota-se ser uma definição que envolve uma vasta possibilidade de dados, bastando que esses estejam relacionados à pessoa natural identificada ou identificável. São diversos os exemplos deste conceito dentre os quais se menciona o nome, o sobrenome, o endereço, o imposto de renda pago por determinada pessoa, o número de telefone e da carteira de identidade, a remuneração percebida por servidores públicos. A LAI, no entanto, não impede a publicidade de todo o tipo de informação pessoal, mas somente daquelas cuja divulgação possa violar a honra, a imagem, a intimidade e a vida privada de alguém. Conforme seu art. 31:

Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

*§ 1º As **informações pessoais**, a que se refere este artigo, **relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem**:*

*I - **terão seu acesso restrito**, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, **a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem**;* (grifos meus)

8. Interessa, então, para este processo, demonstrar se a divulgação do nome de determinado grupo de pessoas pode violar ou não a honra, a imagem, a intimidade ou a vida privada dessas.

9. O parecer da PGFN/CJU/COJPN nº 1193/2014 discorre do seguinte modo sobre o assunto:

*Da argumentação desenvolvida no Parecer PGFN/CJU/COJPN nº 1183/2014, depreende-se que o entendimento deste órgão consultivo é de que **o nome da pessoa natural, desassociado de qualquer outro informe** (e.g., número de documentos pessoais, endereço, referências a estado de saúde, relações familiares e afetivas, situação financeira, imputação de fatos, especialmente se forem ofensivos), **embora seja dado inequivocadamente pessoal e direito personalíssimo, não constitui “informação pessoal de acesso restrito”** nos termos dos arts. 4º, IV, e 31 da Lei nº 12.527, de 2011, combinados com os arts. 3º, IV, e 55 a 62 do Decreto nº 7.724, de 2012. Isso porque, a princípio, a simples divulgação do nome nos moldes acima*

descritos, não teria o condão de oferecer risco aos direitos à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem do indivíduo. Cumpre, ressaltar, contudo, que tal conclusão resulta de um exame da matéria em abstrato, conforme se percebe do teor da referida manifestação jurídica. (grifos meus)

10. O jurista Tércio Sampaio Ferraz Júnior, por sua vez, assim aborda o tema¹:

(...) os elementos de identificação só são protegidos quando compõem relações de convivência privadas: a proteção é para elas, não para eles. Em consequência, simples cadastros de elementos identificadores (nome, endereço, R.G., filiação, etc.) não são protegidos. Mas cadastros que envolvam relações de convivência privadas (por exemplo, nas relações de clientela, desde quando é cliente, se a relação foi interrompida, as razões pelas quais isto ocorreu, quais os interesses peculiares do cliente, sua capacidade de satisfazer aqueles interesses, etc.) estão sob proteção. Afinal, o risco à integridade moral do sujeito, objeto do direito à privacidade, não está no nome, mas na exploração do nome, não está nos elementos de identificação que condicionam as relações privadas, mas na apropriação dessas relações por terceiros a quem elas não dizem respeito. Pensar de outro modo seria tornar impossível, no limite, o acesso ao registro de comércio, ao registro de empregados, ao registro de navio, etc., em nome de uma absurda proteção da privacidade. (grifos meus)

11. Conjugando-se ambos os entendimentos, entende-se que a divulgação da lista exclusivamente nominal não oferece risco aos direitos à intimidade, à vida privada, à honra ou à imagem do indivíduo. Não apenas por ser a lista simples cadastro de elemento identificador, mas também porque relação ESAF/inscritos não possui natureza privada.

12. Ainda em relação ao conflito publicidade/proteção da informação pessoal, o Supremo Tribunal Federal (STF) ao julgar o Agravo Regimental na Suspensão de Segurança nº 3902/SP, entendeu que informações relativas a servidores públicos constituem informação de interesse coletivo ou geral. Dentre outros argumentos, um deles é o de que a divulgação de alguns dados dos servidores “é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano”. Sendo assim, se os candidatos previamente sabem que, caso ingressem no serviço público, seus nomes e outras informações serão divulgados, não parece sustentável que a

¹ *Sigilo de Dados: o Direito à Privacidade e os limites à Função Fiscalizadora do Estado*. Retirado de www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/67231/69841

divulgação de sua inscrição no certame violaria seus direitos. Mesmo porque o mero fato de ter seu nome divulgado em lista de inscritos não leva conclusões definitivas. O inscrito pode ter faltado, ter sido reprovado ou aprovado.

13. Considerando também o *princípio da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção* (art. 3º; I da LAI), a defesa do sigilo dos nomes dos inscritos no concurso público em questão deveria ser feita pela demonstração da relação de causa-efeito entre a publicação e o consequente *dano efetivo* aos bens jurídicos tutelados pelo *caput* do art.31 da LAI. Tal relação não foi delineada pelo recorrido, o qual se limitou à afirmação, em abstrato, de que a divulgação poderia implicar em violação de um daqueles bens jurídicos.

14. Importante dizer que listas de inscritos já foram divulgadas em outros certames. Assim ocorreu no 27º concurso para Procurador da República. Tal lista (anexada a este processo) pode ser consultada no seguinte elo:

<http://www.pgr.mpf.mp.br/para-o-cidadao/concursos-1/procurador/ultimo-concurso/27o-concurso/27o-concurso-documentos/Lista%20de%20Candidatos%20Inscritos%20no%2027o%20CPR.pdf/view>

No âmbito estadual, também se encontra experiência semelhante. É o caso do concurso público de provas e títulos para ingresso no quadro permanente de pessoal do departamento estadual de trânsito de mato grosso do sul - DETRAN/MS. A lista dos inscritos, nesse caso, pode ser encontrada no elo

<http://www.concurso.ms.gov.br/?location=editais>

15. Outro argumento trazido pelo recorrido no Ofício nº 493/2014 refere-se à necessidade de estrito cumprimento das normas editalícias. É afirmado que a falta no edital de norma expressa que autorize a divulgação da relação nominal dos candidatos impede a publicação da lista. Ademais, a entrega da informação fragilizaria o edital regulador quebrando, assim, a confiança daqueles que se inscreveram no certame. Neste ponto, é relevante conceituar “concurso público” e discorrer acerca dos princípios que regem esse instituto.

16. O jurista Marçal Justen Filho² assim escreve:

² Curso de Direito Administrativo; editora Revista dos Tribunais; 10ª edição; páginas 912 – 918.

O concurso público é um procedimento conduzido por autoridade específica, especializada e imparcial, subordinado a um ato administrativo prévio, norteado pelos princípios da objetividade, da isonomia, da impessoalidade, da legalidade, da publicidade e do controle público, destinado a selecionar os indivíduos mais capacitados para serem providos em cargos públicos de provimento efetivo ou em emprego público. (grifo meu)

No conceito apresentado, nota-se que o ato administrativo prévio (neste caso o edital regulador do certame) é norteado, dentre outros, pelos princípios da *publicidade* e do *controle público*. Dessa forma, consoante o doutrinador:

De modo genérico, todos os atos do concurso deverão ser públicos, impondo-se o sigilo somente como exigência inerente à isonomia.

Assim: (1) sendo o edital norteado pelo princípio constitucional da publicidade, sua omissão quanto à divulgação da lista dos inscritos não impede que tal medida seja adotada pela Administração Pública, pois a “lei entre as partes” não deve ser aplicada isolada e literalmente a despeito dos princípios previstos no ordenamento jurídico; (2) a divulgação da lista dos inscritos não implicaria em violação da isonomia entre os candidatos, condição fundamental para a manutenção do sigilo. Destarte, não se pode afirmar que a ESAF estaria agindo ilicitamente quando sua conduta observa princípios de natureza constitucionais aplicáveis ao instituto do concurso público. Além disso, o edital de abertura do concurso data de 06 de junho de 2013, época em que a Lei de Acesso à Informação já se encontrava em vigor. Desse modo, não apenas a Constituição, mas também a LAI serve de referencial para possíveis omissões no edital.

17. Reforça tal argumento o fato de que:

O controle público é da essência do concurso público. Significa que a realização do concurso público envolve o interesse coletivo, e todos os integrantes da comunidade têm interesse na condução ílibada e perfeita do concurso. Por isso, estão autorizados a acompanhar todos os atos pertinentes ao concurso, inclusive formulando pedidos de esclarecimento quanto a fatos relevantes.

18. Relacionando-se o pedido de acesso a uma etapa do concurso público e esse envolvendo interesse coletivo, satisfaz-se a seguinte ressalva trazida no parecer PGFN/CJU/COJPN nº 1183/2014:

Ministro Gilmar Mendes: (...) *não se olvida que o tratamento dos dados e informações públicos e a sua divulgação devem ter como meta a transmissão de uma informação de interesse público ao cidadão (individual ou coletivamente), desde que inexista vedação constitucional ou legal.* (grifo meu)

19. Foi também trazido pelo recorrido o argumento de que a entrega da informação poderia vir acompanhada de risco ou prejuízo à defesa da União, visto que a retidão do concurso está sendo questionada judicialmente. Após consulta à Procuradoria da União, informou-se pelo ofício nº 493/2014/ESAF/MF-DF:

(...) *no dia 7 de julho de 2014, em reunião realizada entre a ESAF e a Procuradoria da União 1ª Região, essa Procuradoria julgou não haver prejuízo para a Defesa da União nos processos judiciais em curso caso a informação requerida fosse fornecida.* (grifo meu)

Semelhantemente, lê-se no Parecer PGFN/CJU/COJPN nº1183:

(...) *tem-se que as informações requisitadas pelos órgãos de representação judicial da AGU e prestadas pela PGFN como subsídio à defesa da União, qualquer que seja o objeto da demanda, encontram-se resguardadas pela garantia de inviolabilidade do advogado, da qual decorre o sigilo profissional.* (grifos meus)

Não se confirmam, portanto, as razões trazidas em um primeiro momento pelo recorrido.

20. Em relação à outra hipótese legal que justificaria o sigilo, ressalta-se não se tratar o pedido inicial de ato preparatório a ser utilizado como fundamento de tomada de decisão. Caso o fosse, estar-se-ia diante da hipótese trazida pelo art. 20 do Decreto 7.724/2012, que diz:

Art. 20. O acesso a documento preparatório ou informação nele contida, utilizados como fundamento de tomada de decisão ou de ato administrativo, será assegurado a partir da edição do ato ou decisão.

21. Finalmente, faz-se um apontamento sobre o seguinte trecho da resposta ao pedido inicial:

Pelas razões acima expostas, e por não ter Vossa Senhoria demonstrado o seu interesse, na forma da lei, nega-se o acesso às informações requeridas. (grifo meu)

Tal assertiva deve ser contrastada com o § 3º do art.10 da LAI que diz:

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

Dessa forma, o fato de o cidadão não ter explicitado os motivos que o levaram a demandar não fundamenta uma decisão de negativa de acesso.

Conclusão

22. De todo o exposto, opina-se pelo conhecimento e provimento do recurso pelas razões abaixo:

- a) o pedido é específico, proporcional e razoável;
- b) a informação é existente, pública e sua divulgação não lesaria os bens jurídicos descritos no *caput* do art.31 da LAI;
- c) a entrega da lista demandada não acarreta trabalhos adicionais de análise, consolidação ou interpretação de dados nos termos do art. 13; III do Decreto 7.724/2012.

Sugere-se fixar em 10 dias, a contar da intimação desta decisão, o prazo para disponibilização da lista nominal dos inscritos no concurso de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG regido pelo Edital ESAF nº 48, de 2013.

Por fim, em especial recomenda-se a divulgação, ainda que temporária, da lista nominal dos inscritos a partir dos próximos certames. Tal medida apenas reforça o compromisso apresentado pela Escola de Administração Fazendária no ofício nº 493/2014/ESAF/MF-DF.

ÍCARO DA SILVA TEIXEIRA

Analista de Finanças e Controle

DESPACHO

Senhor Ouvidor-Geral da União,

A despeito da análise técnica consubstanciada no Parecer sob exame, resultado do dedicado trabalho de instrução do recurso conduzido pelo parecerista, opino pelo desprovimento do recurso.

O legislador conferiu, aos órgãos e entidades do poder público, o dever de proteger a informação pessoal que custodiar, observada sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso, pelo prazo máximo de 100 anos (artigos 6º, III e 31, I, Lei 12.527/2011). Eventual restrição de acesso se justificaria diante da determinação legal de respeito à privacidade, intimidade, honra e imagem, bem como às liberdades e garantias individuais (artigo 31, *caput*, Lei 12.527/2011), reforçada pela inviolabilidade das primeiras, conforme mandamento constitucional (art. 5º, X, CR/88).

No caso sob análise, solicita-se acesso à **lista nominal de inscritos** no concurso para o cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), regido pelo Edital ESAF nº 48, de 2013. O atendimento integral da demanda implicaria a divulgação do nome dos candidatos a) que não compareceram para realização da prova objetiva; e b) não aprovados na primeira etapa do concurso, uma vez que a divulgação, como ocorre atualmente, se restringe aos aprovados na primeira etapa, conforme lista publicada no sítio file:///C:/Users/ericabqr/Downloads/Edital_59_Resul_pro_obj.pdf. São requisitos para a aprovação, nessa etapa: a) obtenção de, no mínimo, 30% (trinta por cento) do somatório dos pontos ponderados correspondente ao conjunto das provas objetivas 1 e 2; e b) não obtenção de nota zero em nenhuma das disciplinas que integram as mesmas provas.

Diante da ausência de Lei Geral de Concursos Públicos, em nível federal, e como resultado da avaliação dos interesses em conflito - evitando-se exposição indevida dos candidatos não aprovados ou que sequer compareceram à prova objetiva e garantindo transparência ao certame -, entendo que os riscos de violação da imagem, privacidade, honra e imagem decorrentes da divulgação dos inscritos justificariam a restrição de acesso legalmente prevista. Registre-se que não consta do Edital previsão de divulgação da referida lista, com a qual poderiam ter anuído, tacitamente, ao se inscrevem no certame. Tal opinião, no entanto, não inviabiliza o controle dos atos do certame, alegado como justificativa do recurso à CGU, reforçando a opinião pelo desprovimento do recurso.

Registre-se, por fim, compromisso assumido pela ESAF, no sentido de que, “(...) nos próximos concursos, constará dos editais reguladores previsão expressa sobre a divulgação da relação de candidatos inscritos” (Ofício 493/2014/ESAF/MF-DF).

ÉRICA BEZERRA QUEIROZ RIBEIRO
Coordenadora-Geral

D E C I S Ã O

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 despacho acima, para decidir pelo **desprovemento** do recurso interposto, nos termos do art. 23 do referido Decreto, no âmbito do pedido de informação nº 16853.000627/2014-73, direcionado ao Ministério da Fazenda - MF.

JOSÉ EDUARDO ROMÃO
Ouvidor-Geral da União



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Folha de Assinaturas

Documento: PARECER nº 3810 de 30/09/2014

Referência: PROCESSO nº 16853.000627/2014-73

Assunto: Recurso contra decisão denegatória ao pedido de acesso à informação.

Signatário(s):

JOSE EDUARDO ELIAS ROMAO
Ouvidor
Assinado Digitalmente em 30/09/2014