



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

P A R E C E R

Referência: 16853.000684/2013-71

Assunto: Recurso interposto por cidadão à CGU contra decisão denegatória de acesso à informação, com fundamento no art. 23 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

Restrição de Acesso: Informação de natureza ostensiva.

Ementa: Solicitação de acesso a informações acerca de voos realizados a pedido do sr. Ministro da Fazenda e substitutos entre 2011 e 2013. Pedido genérico e desproporcional. Informação relativa à gestão de recursos públicos. Preliminar de arguição de pedido genérico afastada diante de delimitação de escopo temático e temporal, bem como presunção de existência de indexadores bastantes para o processamento da demanda. Diante da comprovação dos pressupostos fáticos, arguição de desproporcionalidade acatada parcialmente, no que se refere aos anos de 2011 e 2012. Perda parcial do objeto em face da entrega de parcela da informação. Recurso conhecido e desprovido.

Recorrido: Ministério da Fazenda - MF

Recorrente: ██████████



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

Senhor Ouvidor-Geral da União,

I - RELATÓRIO

1. Trata o presente Parecer de recurso em sede de solicitação de acesso à informação, com base na Lei nº 12.527/2011, formulada por cidadão em 15/04/2013 em face do Ministério da Fazenda - MF, em que requer lhe seja dado acesso a informações relativas aos nomes de passageiros dos voos realizados a pedido do sr. Ministro da Fazenda e de seus eventuais substitutos, de 2011 a 2013.

2. Ao dia 19/04/2013, o MF manifestou-se tempestivamente, informando que:

Em atenção ao Pedido de Informação SIC-MF, protocolo nº 16853000684201371, de autoria do cidadão [REDACTED], no qual solicita acesso à informações de voos realizados pelo Ministro da Fazenda e seus eventuais substitutos, no período de 2011 a 2013, informo a impossibilidade de atendimento ao pedido em razão do disposto no art. 13 do Decreto nº 7.724/2012.

3. Irresignado, o requerente interpôs recurso em primeira instância em 23/04/2013 no qual argumentava:

O acesso à informação foi negado com base no artigo 13 do decreto o Decreto nº 7.724/2012. No entanto, o pedido não foi genérico (foram solicitados nomes dos passageiros dos voos realizados para atender ao ministro da Fazenda de 2011 a 2013, que são dados públicos e de interesse público); o pedido não foi desproporcional nem desarrazoado (forneci, inclusive, a lista dos voos fornecida a mim pela FAB para facilitar a identificação dos voos pelo SIC do ministério); o pedido não exigiu interpretação, produção de dados nem análise adicional. A informação solicitada é um dado público: nomes das pessoas levadas em voos feitos a pedido do ministro. Solicito, portanto, que meu pedido seja reavaliado e as informações fornecidas.

4. Em 30/04/2013, indeferindo o recurso interposto, o MF reiterou os termos da resposta original.

5. Em 2/05/2013, o cidadão interpôs recurso à autoridade máxima do órgão, nos termos que seguem:

Como já explicado em meu 1º recurso, o pedido não está em conflito com a Lei nº 12.527/2011 nem com o Decreto nº 7.724/2012. Pelo contrário, solicitam-se os nomes das pessoas que voam em aviões da FAB, custeados com dinheiro público, com autorização e a pedido do ministro da Fazenda.



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

Trata-se de informação de interesse público, um tipo de dado que, segundo estabelecido pelo artigo 3º da Lei 12.527, deve ser informado pelo órgão público ao cidadão. Trata-se também de uma informação específica e delimitada (nomes de pessoas que voaram a pedido do ministro de 2011 a 2013). Não pode, portanto, ser considerada abrangente ao ponto de ter o sigilo como regra. A Lei estabelece justamente o contrário: o sigilo é aplicado como exceção. Os dados solicitados também não estão classificados como sigilosos.

Respeitando o que determina a legislação em vigor, outros órgãos públicos já prestaram essas mesmas informações a este cidadão. Não há, portanto, motivo para que o Ministério da Fazenda seja exceção à Lei.

A Lei 12.527, inclusive, estabelece mecanismos, em seu Capítulo III, para que o órgão público possa atender aos pedidos, como a prorrogação do prazo de resposta por 10 dias e o encaminhamento do solicitante ao local onde o dado está registrado e pode ser consultado..

6. Respondeu o órgão em 07/05/2013 para indeferi-lo novamente em reiteração dos argumentos apresentados na resposta original.

7. 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 14/05/2013, no qual aduzia que:

A autoridade responsável por responder aos recursos ignorou repetidamente que minha solicitação tem delimitação de tema (nomes das pessoas que embarcaram em voos da FAB a pedido do ministro da Fazenda) e de tempo (voos realizados de 2011 a 2013).

A autoridade ignorou também que enviei, junto com a solicitação original, uma relação dos voos realizados a pedido do ministro da Fazenda de 2011 a 2013. Essa relação foi obtida por mim junto à Força Aérea e enviada ao SIC do ministério justamente para facilitar o trabalho do servidor responsável por obter os dados de cada voo.

No mais, a Lei 12.527 vale para todos os órgãos públicos. Esse mesmo pedido já foi respondido por diversos ministérios. Não pode, portanto, o Ministério da Fazenda não se submeter às determinações da lei e se colocar em posição diferenciada de outros órgão, sobretudo de outros ministérios. Já obtive, por exemplo, os nomes dos acompanhantes dos ministros em voos realizados pela FAB do Ministério do Turismo, da Ciência e Tecnologia, das Comunicações, Minas e Energia, Portos, SAE, Meio Ambiente e outros. Outros ministérios pediram a



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

prorrogação do prazo para poder responder à demanda, algo que também poderia ser feito pelo Ministério da Fazenda.

Reafirmando a determinação da lei para que o sigilo seja exceção e não regra, solicito que esse recurso seja deferido para que o acesso aos dados solicitados seja permitido pelo Ministério da Fazenda.

8. Entendendo que subsídios adicionais deveriam ser fornecidos para que se procedesse à análise do caso em apreço, esta Controladoria-Geral da União buscou interlocução com o órgão, nos termos que seguem:

[...] Considerando os recentes eventos, que inspiraram CGU e Ministério da Defesa a colocar em transparência ativa dados relativos ao uso das aeronaves da FAB por autoridades, e conscientes do uso de expedientes específicos para informar a FAB da identidade dos passageiros que acompanham as autoridades em suas viagens (i.e., ofícios do Ministério dirigidos à FAB), parece-nos conveniente indagar ao Ministério, uma vez mais, acerca da possibilidade de disponibilização de tais documentos ao solicitante, com vistas a dar, senão total, ao menos parcial perda do objeto do recurso ora em análise.

Salientamos que é do entendimento corrente que prepondera o princípio da publicidade e da máxima divulgação para questões relativas ao uso de recursos públicos, razão pela qual, a não ser que a informação esteja classificada nos termos do art. 23 da Lei 12.527/2011, não se divisa outra hipótese legal de restrição de acesso em legislação vigente. Adicionalmente, a alegação de desproporcionalidade, com fulcro no art. 13, II do Decreto 7.724/2012 somente poderia embasar-se em pressupostos fáticos evidentes, os quais, a nosso ver, fariam referência à questão relativa a deficiências em gestão documental. Prima facie, novamente, não se encontraram nos autos elementos que a fundamentassem de forma clara, visto que presume-se que referidos ofícios deverão tramitar por meio eletrônico, a fim de obedecerem seu fluxo de aprovação, o que deveria implicar sua fácil recuperação para os fins de atender o pedido em apreço. Caso tal não ocorra, e o documento tramite em meio físico, tampouco nos parece demasiado custoso disponibilizá-los, uma vez que, por informação do Ministério da Fazenda, sabe-se que a catalogação de documentos físicos deste Ministério se dá pelo critério temático.

Nesse sentido, novamente salientamos o momento oportuno para a disponibilização da informação solicitada, em favor de



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

mais uma iniciativa louvável de transparência do Ministério da Fazenda. Caso, todavia, o órgão não o entenda conveniente, solicitamos presente fundamentação fática que embase de forma consistente a subsunção do objeto do pedido a qualquer das hipóteses do art. 13 do Decreto 7.724/2012, visto que este fora adotado como fundamento da decisão denegatória.

9. Ao dia 14/08/2013, o Ministério expediu à CGU o Ofício nº 936/2013/CGMF/GMF/MF-DF, no qual, acatando as razões apresentadas na interlocução, solicitava dilação do prazo a fim de atender ao cidadão.

10. Havendo a CGU atendido a solicitação, respondeu o órgão ao cidadão por meio do Memorando nº 60/2013/CGMF/GMF/MF-DF em 30/08/2013, no qual informava tão-somente os dados referentes às 8 viagens realizadas no ano de 2013 constantes da lista inicialmente fornecida pelo solicitante. Quanto aos dados relativos às demais 195 viagens, informou que:

Anteriormente a 2013, os registros relativos aos voos FAB do Senhor Ministro não serem totais, haja vista, usualmente, serem requisitados de forma genérica ao Comando da Aeronáutica, sem maiores definições de dados – fato impeditivo para o atendimento da presente demanda.

11. É o relatório.

II – ANÁLISE

12. 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.

13. Quanto à análise de mérito, uma vez não se havendo levantado questão relativa à natureza pública e ostensiva da informação, mas tão-somente ao caráter do pedido, fixemos a divergência entre recorrido e recorrente no que se refere à aplicabilidade das excepcionantes do art. 13 do Decreto 7724/2012 à solicitação em questão.

14. Nesse sentido, que, no curso da instrução, buscou espancar esta CGU a aplicação de tais dispositivos ao caso em comento, pelas razões aduzidas na peça interlocutória e pelas razões que agora passamos a expor.

15. A fim de avaliar cada hipótese inscrita naquele dispositivo, recordemos, inicialmente, o que nos informa os incisos I e II aludido art. 13:



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

Art. 13. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação:
I - genéricos;
II - desproporcionais ou desarrazoados; ou
[...]

16. 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.

17. 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. I 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”.

18. 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.

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

20. 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.

21. Como já manifestado na interlocução com o recorrido, portanto, entendeu-se que havia suficientes indexadores que permitissem à Administração identificar o objeto da demanda e processá-lo, assumidas as premissas apontadas naquela peça.



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

22. De outra parte, 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.

23. Frise-se, nesse 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.

24. Desse modo, ao alegar não dispor de meios adequados de gestão documental a fim de processar a demanda relativa a 185 voos ocorridos no curso de dois anos, atraiu o órgão a incidência do inciso II do art. 13 do Decreto 7.724/2012, primeira parte ao caso concreto.

25. Oportunamente, ponderemos que tal dispositivo não destitui a informação de sua natureza pública, sendo mandatório que lhe dê a Administração a publicidade que a Lei e a Constituição determinam. Portanto, continua a assistir ao recorrente o direito de ter-lhe o acesso necessário ao exercício da sua cidadania, podendo a Administração, em face da superveniente reformulação e redução do escopo do pedido, ver-se obrigada a prestar-lhe resposta satisfativa.

III – CONCLUSÃO

26. Em face do exposto, opina-se pelo conhecimento do presente recurso para, no mérito, constatada perda parcial de seu objeto, dar-lhe desprovimento na parcela remanescente, fulcro no inciso II do art. 13 do Decreto 7.724/2012.

27. À apreciação do Sr. Ouvidor-Geral da União.

MARCOS GERHARDT LINDENMAYER

Analista de Finanças e Controle



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

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 **16853.000684/2013-71**, direcionado ao Ministério da Fazenda.

JOSÉ EDUARDO ROMÃO
Ouvidor-Geral da União



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Folha de Assinaturas

Documento: PARECER nº 3025 de 22/11/2013

Referência: PROCESSO nº 16853.000684/2013-71

Assunto: Recurso à CGU contra decisão denegatória de acesso à informação

Signatário(s):

JOSE EDUARDO ELIAS ROMAO
Ouvidor
Assinado Digitalmente em 22/11/2013