



Controladoria-Geral da União
Ouvidoria-Geral da União

PARECER

Referência:	37400.001932/2014-81 37400.001930/2014-91
Assunto:	Decisão denegatória de acesso à informação
Restrição de acesso:	Não há restrição de acesso
Ementa:	Banco de dados. E-mails – Informação incorreta – Não é titular da informação. Segredo comercial – Não conhecimento – Recomendações.
Órgão ou entidade recorrido (a):	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – DATAPREV.
Recorrente:	E. B. C.

Senhor Ouvidor-Geral da União,

1. 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 NUP 37400.001930/2014- 91	Data	Teor
Pedido	18/03/2014	Requerente solicita que seja informado o quantitativo de login de rede e de caixas de e-mail institucionais pessoais ativas, conforme o seguinte: a) quantos são de servidores do INSS; b) quantos são de estagiários do INSS; c) quantos são de terceirizados do INSS,

		separando-se essas informações por domínio, no âmbito do INSS.
Resposta Inicial	07/04/2014	Órgão solicitado nega pedido de informações, uma vez que ele considera que as informações requeridas são de propriedade de pessoa jurídica distinta, quem seja, do INSS. Que em função de dispositivo contido no contrato administrativo nº 106/2012, firmado entre DATAPREV e INSS, aquela não pode fornecer informações sobre sistemas e operações desta.
Recurso à Autoridade Superior	07/04/2014	Inconformado com a negativa de acesso, requerente considera que a informação solicitada não é de propriedade do INSS, uma vez que este não detém as informações ou as armazena em servidor próprio; que os dados devem ser no formato de quantitativos e não nomenclaturas; que o serviço de mensageria e de rede são disponibilizados pela DATAPREV e não pelo INSS; que o sistema de registro de solicitações de serviços é de propriedade da empresa e não do INSS. Solicita, ainda que lhe seja informado onde consta o item de sigilo em contrato, bem como seja disponibilizada a informação em quantidade e por tipo de usuário, conforme o pedido.
Resposta do Recurso à Autoridade Superior	14/04/2014	Pedido indeferido. Segundo a solicitada, <i>“o aludido recurso está fundamentado em apertada síntese na alegação de que as informações requeridas seriam de propriedade da Dataprev e não do INSS, já que a Dataprev é quem presta os serviços de tecnologia da informação à Autarquia Previdenciária. A Lei nº 12.527/2011, em seu art. 22, resguarda os demais tipos de sigilo existentes no Ordenamento Jurídico Pátrio, dentre eles o sigilo comercial. A Dataprev por ser prestadora dos serviços de tecnologia da informação ao INSS não mantém a propriedade sobre as informações da Autarquia. Estas são não só de propriedade, mas também de uso e gestão da Autarquia Previdenciária. Assim, esta Empresa Pública Federal não pode prestar as informações requeridas em face do sigilo comercial e do teor do Contrato nº 106/2012”</i> .
Recurso à Autoridade Máxima	24/04/2014	Requerente informa que a solicitação não trata de dados comerciais ou sigilosos, pois trata de dados quantitativos apenas; que o INSS não detém a informação considerando que a empresa é prestadora de serviço e mantenedora das informações em seus sistemas; que o INSS operacionaliza

		o sistema SARTWEB, mas não faz uso das informações ou definiu as regras de negócio do sistema, que é o utilizado para fins de abertura de chamados técnicos por parte do INSS, que o INSS não gerencia as informações nele contidas. Por fim, que a simples extração de dados quantitativos não deveria ser considerada como sigilosa, pois trata apenas de números.
Resposta do Recurso à Autoridade Máxima	29/04/2014	<p>Recurso indeferido. Segundo a solicitada, “a Dataprev, é uma empresa de prestação de serviços de TI para a Previdência Social e para o Governo Federal. Além de ser da própria atividade empresarial da Dataprev, o negócio de TI, que já impediria de divulgar suas informações sensíveis (...) há o sigilo inerente aos segredos industriais, também entendidos como comerciais, como especificações de códigos fontes, topologia de rede, arquitetura dos centros de processamento, fato espelhado, como não poderia deixar de ser, na própria Lei de Acesso à Informação em seu artigo 22 ‘ O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público’. Destaca-se que” a Dataprev e o INSS firmaram Contrato nº 106/2012 o qual prevê na Cláusula Segunda, as obrigações da Dataprev. Duas alíneas ressaltam do inciso I daquela Cláusula, (...): ‘ Cláusula Oitava – Das Obrigações:</p> <p><i>I – Da Dataprev</i></p> <p><i>A Dataprev se obriga a cumprir fielmente o estipulado neste Contrato e demais anexos e, em especial:</i></p> <p><i>G. Responder pela privacidade e sigilo das informações que estejam formalmente sob sua responsabilidade;</i></p> <p><i>F. Não disponibilizar qualquer informação de propriedade</i></p>

	<p><i>do INSS por qualquer meio, a qualquer terceiro e para qualquer finalidade, sem anuência expressa deste Instituto, salvo por determinação judicial’.</i></p> <p><i>No contrato em tela, percebe-se a intenção restritiva ao acesso à informação de pessoas estranhas ao INSS. Nesta mesma linha de raciocínio, a Cláusula Nona desse Contrato acrescenta mais limitações quanto à informação: ‘ é de inteira responsabilidade da Dataprev, a guarda, proteção, o sigilo e a inviolabilidade dos sistemas corporativos desenvolvidos, ficando vedado o seu repasse, sua arquitetura, compartilhamento de base de dados, fonte e demais semelhantes, bem como dos sistemas adquiridos ainda que de terceiros, a quaisquer outros interessados ainda que sejam da Administração Direta, sem autorização expressa do INSS’. Portanto, o Contrato nº 103/2012, atualmente vigente, veda qualquer repasse ou cessão de informações relacionada com os serviços de tecnologia e informação, além dos casos excepcionais previstos no contrato. Assim, a Dataprev é uma prestadora de serviço que deve guardar proteger, manter sigilo e inviolabilidade dos sistemas e informações, as quais tem acesso por força contratual. Posto isso, só existem dois canais de liberação de informação previstos nos contratos: 1- solicitação oriunda do próprio INSS e 2 – determinação judicial. Não existem hipóteses além destas duas, posturas contrárias podem ser interpretadas como quebra contratual, ensejando em multas e até ruptura contratual. Portanto, descabe a disponibilização das informações (extração de dados do SARTWEB), por esbarrar em óbice legal, qual seja, reserva legal, constitucional (art.5º, inciso XII, CF/88), do sigilo de tais dados, eis que da natureza do negócio e da estratégia da Empresa, valores também fundamentais (livre iniciativa, art. 170 c/c 173 da CF/88), eis que de uma interpretação sistemáti-</i></p>
--	--

		<i>ca da Lei Federal 12.527/2011 com a Constituição Federal, de 1988, seja por todo o exposto, em suma, seja, ao final, por ser cuidar de interesses de nítido cunho de segredo industrial”.</i>
Recurso à CGU	08/05/2014	Requerente, inconformado com a decisão, afirma que a sua solicitação refere-se aos quantitativos de dados e não a composição desses dados; que não houve, por parte da Empresa, a informação da legislação que classifica os dados como sigilosos; que a sua pergunta é simples: quantos logins de rede estão ativos de acordo com a categoria de usuários e pelo tipo de domínio existente criado e mantido pela empresa? Que ao INSS compete prestar os dados para a criação dos logins em sistema de propriedade da empresa. Que possuir um banco de dados capaz de gerar essas informações e gerenciá-las compete à empresa e não ao INSS.
Informações adicionais	23/05/2014	Foi realizado processo de mediação entre esta Controladoria-Geral da União e autoridades do INSS, órgão titular da informação solicitada. Nesta reunião, foi acordado que o INSS autorizaria a Dataprev a extrair as informações solicitadas pela requerente. No entanto, em comunicação via correio eletrônico, o chefe de divisão do SIC/INSS informou que o órgão não tem ferramentas de extração para fornecer os dados solicitados. Assim, os dados não são passíveis de fornecimento pelo INSS. Após nova mediação desta CGU, o INSS entrou em contato com a cidadã e esta, ao entender as dificuldades do órgão em conseguir as informações solicitadas, decidiu desistir do pedido de acesso.

RELATÓRIO		
NUP	Data	Teor
37400.001932/2014-81		

Pedido	18/03/2014	Requerente solicita que seja lhe informado a quantidade de chamados que foram abertos nos anos de 2012 e de 2013, pelo INSS, solicitando serviços para estagiários, conforme o seguinte: a) criação de login; b) criação de login e e-mail; c) criação de e-mail.
Resposta Inicial	07/04/2014	Órgão solicitado nega pedido de informações, uma vez que ele considera que as informações requeridas são de propriedade de pessoa jurídica distinta, o INSS. Que em função de dispositivo contido no contrato administrativo nº 106/2012, firmado entre DATAPREV e INSS, aquela não pode fornecer informações sobre sistemas e operações desta.
Recurso à Autoridade Superior	07/04/2014	Inconformado com a negativa de acesso, requerente considera que a informação solicitada não é de propriedade do INSS, uma vez que este não detém as informações ou as armazena em servidor próprio; que os dados devem ser no formato de quantitativos e não nomenclaturas; que o serviço de mensageria e de rede são disponibilizados pela DATAPREV e não pelo INSS; que o sistema de registro de solicitações de serviços é de propriedade da empresa e não do INSS. Solicita, ainda que lhe seja informado onde consta o item de sigilo em contrato, bem como seja disponibilizada a informação em quantidade e por tipo de usuário, conforme o pedido.
Resposta do Recurso à Autoridade Superior	14/04/2014	Pedido indeferido. Segundo a solicitada, <i>“o aludido recurso está fundamentado em apertada síntese na alegação de que as informações requeridas seriam de propriedade da Dataprev e não do INSS, já que a Dataprev é quem presta os serviços de tecnologia da informação à Autarquia Previdenciária. A Lei nº 12.527/2011, em seu art. 22, resguarda os demais tipos de sigilo existentes no Ordenamento Jurídico Pátrio, dentre eles o sigilo comercial. A Dataprev por ser prestadora dos serviços de tecnologia da informação ao INSS não mantém a propriedade sobre as informações da Autarquia. Estas são não só de propriedade, mas também de uso e gestão da Autarquia Previdenciária. Assim, esta Empresa Pública Federal não pode prestar as informações requeridas em face do sigilo comercial e do teor do Contrato nº 106/2012”</i> .
Recurso à Autoridade Máxima	24/04/2014	Requerente informa que a solicitação não trata de dados comerciais ou sigilosos, pois trata de dados quantitativos apenas; que o INSS não detém a informação considerando

		<p>que a empresa é prestadora de serviço e mantenedora das informações em seus sistemas; que o INSS operacionaliza o sistema SARTWEB, mas não faz uso das informações ou definiu as regras de negócio do sistema, que é o utilizado para fins de abertura de chamados técnicos por parte do INSS, que o INSS não gerencia as informações nele contidas. Por fim, que a simples extração de dados quantitativos não deveria ser considerada como sigilosa, pois trata apenas de números.</p>
<p>Resposta do Recurso à Autoridade Máxima</p>	<p>29/04/2014</p>	<p>Recurso indeferido. Segundo a solicitada, <i>“a Dataprev, é uma empresa de prestação de serviços de TI para a Previdência Social e para o Governo Federal”</i>. Além de ser da própria atividade empresarial da Dataprev, o negócio de TI, que já impediria de divulgar suas informações sensíveis (...) há o sigilo inerente aos segredos industriais, também entendidos como comerciais, como especificações de códigos fontes, topologia de rede, arquitetura dos centros de processamento, fato espelhado, como não poderia deixar de ser, na própria Lei de Acesso à Informação em seu artigo 22 ‘ O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público’. Destaca-se que a Dataprev e o INSS firmaram Contrato nº 106/2012 o qual prevê na Cláusula Segunda, as obrigações da Dataprev. Duas alíneas ressaltam do inciso I daquela Cláusula, (...): ‘ Cláusula Oitava – Das Obrigações:</p> <p><i>I – Da Dataprev</i></p> <p><i>A Dataprev se obriga a cumprir fielmente o estipulado neste Contrato e demais anexos e, em especial:</i></p> <p><i>G. Responder pela privacidade e sigilo das informações</i></p>

	<p>que estejam formalmente sob sua responsabilidade;</p> <p>F. Não disponibilizar qualquer <i>informação de propriedade do INSS</i> por qualquer meio, a qualquer terceiro e para qualquer finalidade, sem anuência expressa deste Instituto, salvo por determinação judicial’.</p> <p><i>No contrato em tela, percebe-se a intenção restritiva ao acesso à informação de pessoas estranhas ao INSS. Nesta mesma linha de raciocínio, a Cláusula Nona desse Contrato acrescenta mais limitações quanto à informação: ‘ é de inteira responsabilidade da Dataprev, a guarda, proteção, o sigilo e a inviolabilidade dos sistemas corporativos desenvolvidos, ficando vedado o seu repasse, sua arquitetura, compartilhamento de base de dados, fonte e demais semelhantes, bem como dos sistemas adquiridos ainda que de terceiros, a quaisquer outros interessados ainda que sejam da Administração Direta, sem autorização expressa do INSS’. Portanto, o Contrato nº 103/2012, atualmente vigente, veda qualquer repasse ou cessão de informações relacionada com os serviços de tecnologia e informação, além dos casos excepcionais previstos no contrato. Assim, a Dataprev é uma prestadora de serviço que deve guardar proteger, manter sigilo e inviolabilidade dos sistemas e informações, as quais tem acesso por força contratual. Posto isso, só existem dois canais de liberação de informação previstos nos contratos: 1- solicitação oriunda do próprio INSS e 2 – determinação judicial. Não existem hipóteses além destas duas, posturas contrárias podem ser interpretadas como quebra contratual, ensejando em multas e até ruptura contratual. Portanto, descabe a disponibilização das informações (extração de dados do SARTWEB), por esbarrar em óbice legal, qual seja, reserva legal, constitucional (art.5º, inciso XII, CF/88), do sigilo de tais dados, eis que da natureza do negócio e da estratégia da Empre-</i></p>
--	---

		<i>sa, valores também fundamentais (livre iniciativa, art. 170 c/c 173 da CF/88), eis que de uma interpretação sistemática da Lei Federal 12.527/2011 com a Constituição Federal, de 1988, seja por todo o exposto, em suma, seja, ao final, por ser cuidar de interesses de nítido cunho de segredo industrial”.</i>
Recurso à CGU	08/05/2014	Requerente, inconformado com a decisão, afirma que a sua solicitação refere-se aos quantitativos de dados e não a composição desses dados; que não houve, por parte da Empresa, a informação da legislação que classifica os dados como sigilosos; que a sua pergunta é simples: quantos chamados foram abertos pelos usuários do INSS de acordo com a situação de cada um elencadas no período criado e mantido pela empresa? Que ao INSS compete prestar os dados para a abertura do chamado em sistema de propriedade da empresa. Que possuir um banco de dados capaz de gerar essas informações e gerenciá-las compete à empresa e não ao INSS.
Informações adicionais	23/05/2014	Foi realizado processo de mediação entre esta Controladoria-Geral da União e autoridades do INSS, órgão titular da informação solicitada. Nesta reunião, foi acordado que o INSS autorizaria a Dataprev a extrair as informações solicitadas pela requerente. No entanto, em comunicação via correio eletrônico, o chefe de divisão do SIC/INSS informou que o órgão não tem ferramentas de extração para fornecer os dados solicitados. Assim, os dados não são passíveis de fornecimento pelo INSS. Após nova mediação desta CGU, o INSS entrou em contato com a cidadã e esta, ao entender as dificuldades do órgão em conseguir as informações solicitadas, decidiu desistir do pedido de acesso.

São os relatórios.

Análise

2. Registre-se que o Recurso foi apresentado à CGU de forma tempestiva e recebido na esteira do disposto no *caput* e §1º do art. 16 da Lei nº 12.527/2011, bem como em respeito ao prazo de 10 (dez) dias previsto no art. 23 do Decreto nº 7724/2012, *in verbi*:

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 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. Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, em ambos os processos, 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 em segunda instância seja o dirigente máximo do órgão/entidade. Ademais, todas as respostas ao solicitante foram respondidas pelo Serviço de Informações ao Cidadão, desrespeitando, assim, dispositivo da norma legal em epígrafe.

4. Durante a fase de instrução dos pedidos de informação nº 37400.001930/2014-91 e nº 37400.001932/2014-81, verificou-se que ambos os processos foram instruídos pela mesma solicitante contra a mesma autarquia federal, a Dataprev, com conteúdos e argumentações similares, o que possibilita que este único parecer possa tratar de ambas as questões, sem prejuízo da análise.

5. Em ambos os casos, a solicitante requer informações sobre o manuseio de sistemas operacionais de informática desenvolvidos pela Dataprev, uma autarquia federal que presta serviços de TI ao INSS, além de desenvolver sistemas de informação nas mais diversas plataformas tecnológicas e de prestar serviços de consultoria em Tecnologia da Informação e Comunicações (TIC), de datacenter, particularmente para os Ministérios da Previdência Social, do Trabalho e

Emprego, e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto Nacional do Seguro Social e Receita Federal do Brasil, e de telecomunicações, que abrangem todo o Brasil e compreendem comunicação de dados, acessibilidade e suporte técnico.

6. De acordo com o seu Estatuto Social, a Dataprev possui como objetivos sociais os seguintes:

*Art. 4º A DATAPREV tem por objetivo estudar e viabilizar tecnologias de informática, na área da previdência e assistência social, **compreendendo prestação de serviços de desenvolvimento, processamento e tratamento de informações**, atividades de teleprocessamento e comunicação de dados, voz e imagem, assessoramento e assistência técnica no campo de sua especialidade, bem como o desempenho de outras atividades correlatas.*

§ 1º Sem prejuízo de suas atividades principais e em harmonia com a política governamental, a DATAPREV poderá prestar serviços a terceiros.

*§ 2º A **prestação de serviços** de que trata este artigo será estabelecida nos termos da legislação vigente e executada mediante remuneração em regime de faturamento, cujos preços levarão em consideração os praticados pelo mercado.*

*Art. 5º Para o cumprimento de seu objetivo principal serão observadas pela DATAPREV as seguintes **diretrizes básicas**:*

*I - adequação, por meio de seus programas de trabalho, projetos e atividades, às prioridades e orientações estabelecidas pelo Governo Federal, para a execução da política e **realização dos objetivos da Previdência Social na área da tecnologia, informação, comunicação e informática**; e*

II - articulação com outros órgãos e entidades públicas ou privadas, objetivando promover o intercâmbio de experiências e conhecimentos.

7. Verifica-se, dessa maneira, tanto pelo seu Estatuto Social quanto pelas informações contidas no relatório, que a Dataprev constitui-se apenas como prestadora de serviços de tecnologia da informação para a Previdência Social. A Dataprev é empresa pública, vinculada ao Ministério da Previdência Social, com personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio, autonomia administrativa e financeira, não fazendo, portanto, parte da estrutura organizacional do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), que é autarquia federal com sede em Brasília - Distrito Federal, vinculada ao Ministério da Previdência Social, instituída com fundamento no disposto no [art. 17 da Lei nº](#)

[8.029, de 12 de abril de 1990](#), e que tem por finalidade promover o reconhecimento de direito ao recebimento de benefícios administrados pela Previdência Social.

8. Feita essa contextualização, deve-se proceder sobre a discussão a respeito da propriedade dos programas de informática desenvolvidos pela Dataprev para o INSS. Nesse sentido, cabe ressaltar o que dispõe a Lei nº 9.609/98, que trata da proteção da propriedade intelectual de programas de computador no País:

*Art. 4º Salvo estipulação em contrário pertencerão **exclusivamente ao empregador contratante de serviços ou órgão público**, os direitos relativos ao programa de computador, desenvolvido e elaborado **durante a vigência de contrato ou de vínculo estatutário**, expressamente destinado à pesquisa e desenvolvimento, ou em que a atividade do empregado, contratado de serviço ou servidor seja prevista, ou ainda, **que decorra da própria natureza dos encargos concernentes a esses vínculos.***

*§ 2º Pertencerão, com exclusividade, ao empregado, **contratado de serviço ou servidor** os direitos concernentes a programa de computador gerado **sem relação com o contrato de trabalho, prestação de serviços ou vínculo estatutário**, e sem a utilização de recursos, informações tecnológicas, segredos industriais e de negócios, materiais, instalações ou equipamentos do empregador, da empresa ou entidade com a qual o empregador mantenha contrato de prestação de serviços ou assemelhados, do contratante de serviços ou órgão público.*

9. Percebe-se que as informações referentes aos serviços de informática prestados e desenvolvidos pelos servidores da Dataprev ao INSS são de propriedade do Instituto Nacional de Seguro Social, haja vista **a existência de vínculo contratual** para a prestação específica destes serviços entre a empresa pública, contratada, e a autarquia federal, contratante. Observem-se, dessa maneira, os conceitos de “fornecedor” e de “serviço” elencados em dispositivos da Lei nº 8.078/90, Lei de Defesa do Consumidor:

*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.***

*§ 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.***

10. Dessa forma, a titularidade sobre o login de rede, sobre os e-mails institucionais e sobre as demais informações solicitadas pela reclamante pertence ao INSS e não à Dataprev, a qual é apenas

a fornecedora de serviços. Por conseguinte, somente o INSS possui legitimidade para avaliar se a divulgação das informações solicitadas pode causar algum tipo de prejuízo ou risco para a execução da sua atividade-fim.

11. Assim, embora possua a informação solicitada, **a Dataprev está impossibilitada legalmente para dispô-las, uma vez que não é a titular das mesmas e se encontra obrigada a respeitar cláusula de sigilo comercial, evidenciada em vínculo contratual com o INSS.** A empresa pública, por conseguinte, somente poderia divulgar as informações solicitadas, caso o próprio INSS se dispusesse formalmente a fornecê-la ou caso uma determinação judicial a obrigasse.

12. Caso contrário, o servidor responsável pela divulgação da informação sigilosa poderia, inclusive, ser acionado judicialmente e administrativamente pela Administração Pública. Observem-se os preceitos elencados no artigo 3º, inciso IV e no artigo 6º, inciso I, da Lei nº 12.527/11 combinado com o artigo 32, inciso IV, parágrafo 2º, e artigo 34 do Decreto nº 7.724/12, a seguir:

Decreto nº 7.724/12.

Art. 3º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

IV - informação sigilosa - informação submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado, e aquelas abrangidas pelas demais hipóteses legais de sigilo;

Art. 6º O acesso à informação disciplinado neste Decreto não se aplica:

I - às hipóteses de sigilo previstas na legislação, como fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, comercial, profissional, industrial e segredo de justiça;

Lei nº 12.527/11

Art. 32. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar:

IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal;

§ 2º Pelas condutas descritas no caput, poderá o militar ou agente público responder, também, por improbidade administrativa, conforme o disposto nas [Leis nºs 1.079, de 10 de abril de 1950](#), e [8.429, de 2 de junho de 1992](#).

Art. 34. Os órgãos e entidades públicas respondem diretamente pelos danos causados em decorrência da divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou informações pessoais, cabendo a apuração de responsabilidade funcional nos casos de dolo ou culpa, assegurado o respectivo direito de regresso.

13. Com o intuito de diminuir a burocratização do processo de entrega da informação à cidadã, esta Controladoria-Geral da União decidiu empreender processo de mediação junto ao INSS, para que este órgão, como detentor da titularidade sobre a informação solicitada, pudesse analisá-la e, então, autorizasse a Dataprev a entregá-la à cidadã. Foi-nos afirmado, em primeiro momento, que não haveria dificuldades em autorizar a Dataprev a dispor as informações solicitadas à cidadã, uma vez que se tratava de dados quantitativos de simples apreensão nos sistemas utilizados. No entanto, posteriormente, por meio de comunicação eletrônica, o SIC do INSS informou a esta Controladoria que não seria mais possível a entrega das informações, visto que a autarquia não possuía as ferramentas de extração necessárias para fornecer os dados solicitados.

14. Percebe-se, dessa maneira, que a cidadã fica em uma posição de extrema vulnerabilidade para exercer o seu direito constitucional de acesso à informação pública frente à administração, visto que os órgãos envolvidos parecem se eximir da responsabilidade sobre entrega da informação. De um lado, a Dataprev afirma que, embora possua a informação, não a pode entregar, pois não é titular da mesma e, assim, não a pode dispor livremente; do outro lado, o INSS, que é o titular da informação, afirma que não pode franqueá-la, pois não possui os instrumentos informacionais necessários para fazê-lo. Esta situação é inaceitável perante a cidadania.

15. No caso exposto, no entanto, após esta Controladoria-Geral da União ter se posicionado de forma contrária à solução dada pelo Serviço de Informações ao Cidadão do INSS, diante da expectativa de entrega da informação durante o processo de mediação, este entrou em contato com a cidadã e informou-a sobre as suas dificuldades operacionais em conseguir os dados solicitados, inclusive sobre os custos adicionais que ela teria que arcar caso fosse feita a extração no sistema operacionalizado pela Dataprev. Dessa forma, a cidadã, por meio de contato por e-mail, decidiu pela desistência dos pedidos de acesso analisados neste recurso.

16. Por esse motivo, apenas, opino pelo **não conhecimento** dos recursos em análise, com base no artigo 52 da Lei Geral do Processo Administrativo, Lei nº 9.784/99, uma vez que houve desistência expressa da cidadã, o que configura o exaurimento da finalidade da ação proposta, em decorrência de fato superveniente:

Art. 52. O órgão competente poderá declarar extinto o processo quando exaurida sua finalidade ou o objeto da decisão se tornar impossível, inútil ou prejudicado por fato superveniente.

17. No entanto, há outras questões que devem ser ressaltadas no presente parecer, principalmente no que se refere à postura institucional do INSS, e que devem servir de fundamento em casos semelhantes no futuro. **Claramente, verifica-se que existe complementariedade entre ambos os órgãos na produção das informações requeridas.** O INSS, como titular dos dados em análise, é o responsável por avaliar se aquela informação pode gerar algum tipo de risco as suas atividades hodiernas, ou se possuem algum tipo de sigilo que impossibilite a sua divulgação; a Dataprev, como responsável pela execução das atividades de caráter informacional, é a entidade competente pela prestação de atividades de extração de informações dos sistemas do INSS sob sua responsabilidade. Portanto, tanto o INSS quanto a Dataprev são responsáveis pela informação solicitada e devem agir de modo a franqueá-la à cidadã, sem se eximirem de seus compromissos perante a cidadania. É o que se pode compreender do seguinte dispositivo da Lei nº 12.527/11:

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

*I - gestão transparente da informação, propiciando **amplo acesso a ela e sua divulgação**; (grifo meu).*

18. Ainda, o inciso III, do parágrafo 1º, do artigo 11 da Lei nº 12.527/11, consubstancia o entendimento de que órgãos que possuam complementariedade na disposição pública de informações devem cooperar entre si, de modo que o acesso à informação seja o mais efetivo possível, ou seja, que os órgãos possuam ação proativa, plena e imediata nas respostas às solicitações recebidas. Não basta à administração pública cumprir requisitos técnicos, mas deve proporcionar ao máximo possível a satisfação do cidadão na prestação de seus serviços:

Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.

§ 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no caput, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias:

III - comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.

19. Verificou-se na instrução deste processo que os custos para a extração de informações dos sistemas do INSS são, de fato, onerosos e o seu processo é bastante burocratizado. Este procedimento, portanto, não se coaduna com as melhores práticas elencadas na legislação de acesso à informação e devem ser melhorados, com a confecção de contratos que prevejam cláusulas mais eficazes e eficientes. Ademais, não há que se falar mesmo em oneração dos cofres públicos para se

negar acesso às informações solicitadas, uma vez que o próprio cidadão interessado pode, por exemplo, pagar os custos de extração de dados de sistemas de informação, caso tenha interesse, conforme demonstra a legislação a seguir:

Lei nº 12.527/2011

Art. 12. O serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados.

Decreto nº 7.724/2012.

Art. 18. Quando o fornecimento da informação implicar reprodução de documentos, o órgão ou entidade, observado o prazo de resposta ao pedido, disponibilizará ao requerente Guia de Recolhimento da União - GRU ou documento equivalente, para pagamento dos custos dos serviços e dos materiais utilizados.

Parágrafo único. A reprodução de documentos ocorrerá no prazo de dez dias, contado da comprovação do pagamento pelo requerente ou da entrega de declaração de pobreza por ele firmada, nos termos da [Lei nº 7.115, de 1983](#), ressalvadas hipóteses justificadas em que, devido ao volume ou ao estado dos documentos, a reprodução demande prazo superior. (grifo meu).

20. É importante frisar, por conseguinte, que a Dataprev não agiu de forma a privilegiar o princípio da eficácia, na relação com a cidadã. Uma vez que a empresa pública observou que não poderia dispor da informação solicitada, por não possuir a sua titularidade, cabia a ela remeter a solicitação da requerente ao órgão legítimo para proceder à análise do pedido, no caso, o INSS. Cabe ao Poder Público auxiliar o cidadão, em particular, e a sociedade, em geral, na consecução dos objetivos da Lei de Acesso à informação, de maneira a fomentar o desenvolvimento de uma cultura de transparência na administração pública, conforme o disposto na Lei de Acesso à Informação:

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;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Conclusão

21. De todo o exposto, opina-se pelo **não conhecimento** dos recursos interpostos, uma vez que a cidadã desistiu formalmente dos pedidos de acesso, o que torna inócuo o objeto da referida ação.

22. 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) Que a autoridade responsável por decidir o recurso de primeira instância seja diferente e hierarquicamente superior àquele que adotou a decisão inicial;
- b) Que a autoridade que decida o recurso em segunda instância seja a autoridade máxima da autarquia.
- c) Que, em casos semelhantes, a Dataprev envie a solicitação formulada pelo cidadão ao órgão titular da informação solicitada para que este possa proceder à instrução do pedido.
- d) Que o INSS ofereça ao cidadão a possibilidade de extrair informações e dados de seus sistemas, mediante o pagamento de GRU correspondente, quando essa transação implicar custos adicionais à administração.
- e) Que os futuros contratos celebrados entre o INSS e a Dataprev prevejam cláusulas de extração de dados que estejam adequados à nova cultura de transparência nas relações entre Estado e sociedade, surgida com o advento da Lei de Acesso à Informação.

JORGE ANDRÉ FERREIRA FONTELLES DE LIMA

Analista de Finanças e Controle

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 parecer acima, para decidir pelo **não conhecimento** do recurso interposto, nos termos do art. 23 do referido Decreto, no âmbito dos pedidos de informação nº **37400.001930/2014-91** e nº

37400.001932/2014-81, direcionados à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – DATAPREV e ao Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS.

José Eduardo Romão
Ouvidor-Geral da União



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Folha de Assinaturas

Documento: PARECER nº 2335 de 16/06/2014

Referência: PROCESSO nº 37400.001932/2014-81

Assunto: Decisão denegatória de acesso à informação

Signatário(s):

JOSE EDUARDO ELIAS ROMAO
Ouvidor
Assinado Digitalmente em 16/06/2014