

**Observações sobre as respostas a solicitações de acesso à informação enviadas fora do prazo**

Órgão: INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

- Data de produção do relatório: 09/05/2018
- Amostra selecionada: o trabalho é feito por amostragem. Foram analisados 33 pedidos e recursos respondidos entre fevereiro e abril de 2018.

Este documento traz observações sobre as respostas às solicitações de acesso à informação em tramitação fora do prazo no âmbito do INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. As respostas foram fornecidas após solicitação de tomada de providências¹ por parte do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU).

Apesar de, na data de produção deste relatório (09/05/2018), o INCRA ainda possuir 277 demandas pendentes no e-SIC, o Instituto melhorou seu índice de omissão e respondeu a cerca de 100 solicitações fora do prazo em 2018. De forma a verificar se as demandas foram respondidas de forma apropriada, a CGU, através dos dados do sistema, fez uma avaliação das respostas e identificou pontos que precisam ser melhorados.

As constatações serão apresentadas a seguir, com os números de protocolo a que se referem. As orientações devem ser seguidas pelo Instituto para que o atendimento à Lei de Acesso à Informação seja aperfeiçoado.

Além disso, recomendamos a leitura completa do *Guia de Procedimentos para atendimento à Lei de Acesso à Informação e utilização do e-SIC*, disponível em <https://bit.ly/2GMwt72>, e da publicação *Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal*, no site <https://bit.ly/2v4hnZg>

¹ Informações detalhadas sobre as ações adotadas pela CGU com o INCRA estão disponíveis no Processo SEI 00190.100068/2017-54



Pedimos um retorno sobre a adoção de providências ou justificativas em relação aos pontos indicados neste relatório no prazo de até 30 dias a contar do recebimento deste documento. A resposta deve seguir o modelo apresentado em anexo na última página deste relatório.

Lista de problemas identificados:

Falhas no fluxo de recursos	2
Envio de informações pessoais através do e-SIC sem comprovação da identidade do solicitante..	4
Exigência de motivação ao solicitante	6
Órgão deve reencaminhar pedido ao órgão competente, quando possível.....	6
Inadequação da marcação do “Tipo de Resposta”, tanto nas respostas aos pedidos quanto nas respostas aos recursos	7
Inserção do nome do solicitante nas respostas	11
Nos recursos, preenchimento incorreto do campo “Responsável pela resposta” e “Destinatário do recurso”	11
Negativa sem embasamento legal apropriado	12

AVALIAÇÃO
Problema identificado:
Falhas no fluxo de recursos <ol style="list-style-type: none"> 1. Autoridade de Monitoramento da LAI está sendo indicada como destinatária de todos os recursos de 1ª instância do INCRA. 2. Recursos de segunda instância não estão sendo respondidos pela autoridade máxima do órgão 3. Recurso de 1ª instância julgado pela mesma área produtora da resposta
Orientação:
Ponto 1 – Autoridade de monitoramento do INCRA está sendo indicada como destinatária de todos os recursos de primeira instância
Exemplos de NUP:



54800000658201609

54800000127201799

Os recursos de 1ª instância devem ser julgados pela autoridade hierarquicamente superior àquela responsável pela resposta. A definição de quem será essa autoridade depende da realidade de cada órgão. No caso da CGU, por exemplo, estabeleceu-se que as respostas são emitidas pelas Diretorias e, portanto, quem julga os recursos são as autoridades com cargo de Secretário.

É importante ressaltar que não é a autoridade superior ao SIC ou a autoridade de monitoramento da Lei de Acesso à Informação quem deve responder necessariamente aos recursos, e sim a autoridade hierarquicamente superior àquela da área que produziu o conteúdo da resposta. Esse problema está ocorrendo na maioria das respostas do INCRA, pois a autoridade que está julgando os recursos de 1ª instância é a Autoridade de Monitoramento do órgão, conforme pode ser verificado abaixo:

Responsável pela resposta:	Superintendência Regional do Incra no Rio de Janeiro
Destinatário do recurso de primeira instância:	Autoridade de Monitoramento SIC/LAI

Figura 1 - Exemplo do pedido 54800000658201609

Esse fluxo está incorreto e precisa ser revisado pela instituição, de forma que os recursos sejam julgados pelo chefe hierárquico da área que realmente produziu o conteúdo da resposta.

Ponto 2 – Recursos de segunda instância não estão sendo direcionados à autoridade máxima do órgão

Exemplo: 54800001061201321 (Resposta ao recurso de 1ª instância)

O recurso de segunda instância deve ser dirigido à autoridade máxima do órgão/entidade, que tem 5 dias para decidir. Não existe previsão legal para delegação dessa competência. Portanto, cabe a cada órgão ou entidade garantir que a autoridade máxima seja responsável por essa decisão.

No exemplo citado, os recursos foram destinados à autoridade incorreta. Dessa forma, o INCRA deve rever o fluxo de julgamento dos recursos da Lei de Acesso à Informação.

Responsável pela resposta:	Equipe SIC/LAI
Destinatário do recurso de segunda instância:	Autoridade de Monitoramento SIC/LAI

Figura 2 - Exemplo do pedido 54800001061201321

Ponto 3 – Recurso de 1ª instância julgado pela mesma área produtora da resposta

Exemplo: 54800000641201724



No exemplo do pedido 54800000641201724, a área que produziu a resposta ao pedido também foi indicada como responsável pela decisão do recurso de 1ª instância.

O órgão deve garantir que a autoridade que julga o recurso de 1ª instância seja diferente e hierarquicamente superior ao responsável pela resposta inicial, conforme o disposto no artigo 21 do Decreto nº 7.724/2012.

Problema identificado:

Envio de informações pessoais através do e-SIC sem comprovação da identidade do solicitante.

Exemplos:

00700000188201755

54800000237201751

Orientação:

O IN CRA precisa verificar se o tratamento das informações pessoais está sendo realizado de forma adequada, conforme prevê a seção V da Lei nº 12.527. Nos pedidos 00700000188201755 e 54800000237201751 observamos que houve o envio de processos que incluem cópias de documentos pessoais.

Dessa forma, enviamos as seguintes orientações:

a) Entrega de Informações pessoais referentes ao próprio solicitante

Não há nenhum problema em solicitar informações pessoais através da Lei de Acesso à Informação. No entanto, o artigo 31 da LAI, ao regulamentar o acesso às informações pessoais, impôs deveres de salvaguarda à Administração quando as informações pessoais se referirem à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem.

Além disso, o Decreto nº 7.724/2012 estabelece que o pedido de acesso a informações pessoais está condicionado à comprovação da identidade do requerente (art. 60). Caso o órgão tenha como garantir a autenticidade do documento apresentado por meio do sistema e-SIC, é possível que a informação seja entregue também pelo sistema. Cabe ao órgão definir que procedimentos adotar para a verificação dos documentos.

Importante: Caso o órgão opte por entregar a informação pessoal por meio do e-SIC, é fundamental que, ao finalizar a resposta do pedido de informação, o SIC indique, no campo “sobre o pedido”, que existe informação restrita no conteúdo da resposta. A marcação correta tem por objetivo proteger os direitos do cidadão.

**b) Entrega de Informações pessoais a terceiros**

O acesso a informações pessoais, por terceiros, poderá ser franqueado mediante consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem. A comprovação do consentimento (art. 55, caput, II do Decreto nº 7.724/2012) deve ser feita por meio de procuração (art. 60, parágrafo único, Decreto nº 7.724/2012). Caso a procuração seja encaminhada pelo e-SIC e o órgão tiver como garantir sua autenticidade, esta poderá ser aceita.

O consentimento expresso do titular das informações não será exigido quando o acesso à informação pessoal for necessário (artigo 57, Decreto nº 7.724/2012):

- à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização exclusivamente para o tratamento médico;
- à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, vedada a identificação da pessoa a que a informação se referir
- ao cumprimento de decisão judicial;
- à defesa de direitos humanos de terceiros; ou
- à proteção do interesse público geral e preponderante

A entrega de informação pessoal para terceiro, quando não for exigido o consentimento do seu titular (art. 57, Decreto nº 7.724/2012), é condicionada à assinatura de um termo de responsabilidade, que disporá sobre a finalidade e a destinação que fundamentaram sua autorização, sobre as obrigações a que se submeterá o requerente (art 61, Decreto nº 7.724/2012). É importante frisar que o demandante está vinculado à finalidade e à destinação concernente ao termo de responsabilidade sobre a informação, podendo ser responsabilizado por seu uso indevido.

c) O que fazer quando há informações pessoais sensíveis na solicitação (inclusive anexos)

Ao finalizar a resposta de um pedido de informação, o SIC deve, no campo “sobre o pedido”, indicar se existe no conteúdo do pedido, da resposta ou dos anexos a presença de informação restrita (pessoal, sigilosa ou classificada). Essa classificação determinará se um pedido de acesso à informação poderá ou não ser disponibilizado na “Busca de Pedidos e Respostas”, disponível em: <http://www.lai.gov.br/busca>. A marcação correta desse campo tem por objetivo proteger os direitos à privacidade e à vida privada.

Cada órgão é responsável pela avaliação do conteúdo dos pedidos e respostas para definição de quais devem ou não ser disponibilizados em transparência ativa. Isso porque é responsabilidade de cada órgão/entidade proteger a informação sigilosa e a informação pessoal (conforme o art. 6º, inc. III da Lei de Acesso à Informação). Caso o solicitante encontre alguma informação pessoal sua, a responsabilidade de retirar o pedido da Busca é do SIC do órgão ao qual ele fez o pedido.



O órgão pode rever a marcação sobre restrição de conteúdo a qualquer momento através do botão “Editar Restrição”, disponível na aba “Dados da Resposta” do pedido no e-SIC (veja no [Manual do SIC](#), página 19).

Importante: nem toda informação pessoal está sujeita à restrição de acesso. O órgão deve verificar se se trata de informação pessoal “sensível” que requer restrição. O artigo 31 da Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527/2011), ao regulamentar o acesso às informações pessoais, impôs deveres de salvaguarda à Administração apenas quando as informações pessoais se referirem à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem.

Boa Prática: Não insira números de identificação pessoal. Sugere-se que o órgão/entidade, ao responder um pedido de informação, não coloque na resposta o nome completo do cidadão, CPF, RG e outros números de identificação.

Quando possível, é importante que as respostas aos pedidos (incluindo os anexos) não contenham os nomes dos solicitantes. Isso pode prevenir eventuais constrangimentos, já que os pedidos serão disponibilizados na internet.

Problema identificado:

Exigência de motivação ao solicitante

Exemplo:

54800000641201724

Orientação:

Na resposta do pedido 54800000641201724, o INCRA apresentou a seguinte resposta:

“Cabe Registrar que, dentre as atas, existem aquelas que foram classificadas como reservadas (por conter assuntos sigilosos), **motivo pelo qual indagamos para qual finalidade o Senhor solicita todas as atas**, ou se existe algum tema/imóvel rural específico de interesse do mesmo.”

De acordo com o Art. 10, § 3o, da Lei nº 12.527, **são vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.**

Problema identificado:

Órgão deve reencaminhar pedido ao órgão competente, quando possível

Exemplo: 23480013577201788

Orientação:



Nessas situações, sugere-se que o órgão utilize a opção “Reencaminhar pedido”, disponível no e-SIC. Dessa forma, o cidadão não precisará cadastrar um novo pedido no sistema.

Saiba mais sobre essa opção do sistema em <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/MANUAL%20e-SIC%20-%20GUIA%20DO%20SIC.pdf> (página 25)

Problema identificado:

Inadequação da marcação do “Tipo de Resposta”, tanto nas respostas aos pedidos quanto nas respostas aos recursos

Exemplos:

5480000094201787

00700000188201755

54800000641201724

54800000272201770

54800001061201321

Orientação:

Abaixo apresentamos considerações sobre a marcação do campo “Tipo de resposta” no sistema e-SIC, divididas em Pedidos e Recursos.

Pedidos

5480000094201787: o INCRA marcou “Acesso concedido, mas não enviou ao cidadão todas as informações que ele solicitou, como, por exemplo, processo administrativo contendo toda a fase interna da licitação. Além disso, o órgão não apresentou justificativa para o envio parcial das informações.

00700000188201755: o solicitante pediu acesso à cópia de nove processos, no entanto, foi inserido no sistema a cópia de apenas um dos processos. O órgão marcou “Acesso concedido” e não apresentou justificativa para o envio parcial das informações.

54800000641201724: o INCRA marcou “Acesso parcialmente concedido”, mas não forneceu parte das informações ao solicitante.

54800000272201770: O órgão marcou “Acesso concedido”, mas não enviou as informações solicitadas. Na resposta, o órgão informa: “a área técnica sugere o comparecimento do Sr. à Superintendência Regional do Incra no Rio Grande do Sul, para fins de esclarecimento sobre este tema, devido à complexidade do tema em tela”.

Em todos os casos apontados o INCRA não entregou as informações demandadas pelos solicitantes. Por isso, nesses casos a Fundação não deveria marcar “Acesso concedido”, e sim opção adequada à resposta fornecida. O quadro abaixo especifica os tipos de respostas e quando elas devem ser utilizadas.



É importante que o Instituto preencha o e-SIC de forma correta, já que essas marcações geram os dados estatísticos da Lei de Acesso à Informação, que são utilizados para o acompanhamento da política.

TIPO DE RESPOSTA	EXPLICAÇÃO
Acesso Concedido	<p>Acesso concedido é a classificação dada quando toda a informação solicitada foi franqueada ao requerente. Não é considerado acesso concedido quando o órgão recebe várias perguntas e responde apenas aquelas que são de sua competência, indicando ao cidadão como pode buscar a informação. Nesse caso a correta marcação seria acesso parcialmente concedido.</p> <p>O e-SIC possui as seguintes subclassificações do “Acesso Concedido”:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Comunicada necessidade de pagamento de custos de postagem e/ou reprodução b) Concedido acesso a sistema corporativo para consulta da informação c) Data, hora e local para consulta agendados d) Informações enviadas pelo correio e) Informações enviadas por e-mail f) Orientação sobre como encontrar a informação solicitada na internet ou em publicações existentes g) Resposta solicitada inserida no e-SIC
Acesso Negado	<p>Está correto quando o órgão nega o acesso à informação devido aos motivos previstos em legal. O e-SIC oferece as seguintes subclassificações de “Acesso Negado”:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Dados pessoais b) Informação sigilosa classificada conforme a Lei 12.527/2011 c) Informação sigilosa de acordo com legislação específica d) Pedido desproporcional ou desarrazoado e) Pedido exige tratamento adicional de dados f) Pedido genérico g) Pedido incompreensível h) Processo decisório em curso



<p>Acesso parcialmente concedido</p>	<p>Acesso parcialmente concedido é a classificação dada quando apenas parte da informação solicitada foi disponibilizada.</p> <p>Não é considerado “Acesso parcialmente concedido” quando o solicitante pede determinada informação e o órgão concede outra.</p> <p>Por exemplo: caso o solicitante peça acesso à folha de frequência de um servidor e o órgão enviar a informação sobre quantas horas o servidor trabalhou em um determinado mês, isso não é considerado “Acesso Parcialmente Concedido”, já que a informação solicitada não foi fornecida.</p> <p>O sistema possui as seguintes subclassificações para “Acesso parcialmente concedido”:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Parte da informação contém dados pessoais b) Parte da informação demandará mais tempo para produção c) Parte da informação é sigilosa e classificada conforme a Lei nº 12.527/2011 d) Parte da informação é informação sigilosa de acordo com legislação específica e) Parte do pedido é desproporcional ou desarrazoado f) Parte do pedido exige tratamento adicional de dados g) Parte do pedido é genérica h) Parte do pedido é incompreensível i) Processo decisório em curso j) Parte da informação é inexistente k) Parte da informação é de competência de outro órgão ou entidade
<p>Não se trata de solicitação de informação</p>	<p>Quando o órgão entende que não se trata de um pedido de informação, mas de outro tipo de demanda, como denúncia ou sugestões.</p>
<p>Informação inexistente</p>	<p>Deve ser marcada quando o órgão diz que a informação solicitada não existe.</p>
<p>Órgão não tem competência para responder sobre o assunto</p>	<p>Ocorre quando o órgão informa ao solicitante que não possui competência para responder sobre o assunto acerca do qual foi feita a solicitação.</p>
<p>Pergunta duplicada/repetida</p>	<p>Quando o solicitante faz o mesmo pedido várias vezes, o órgão deve responder apenas um dos pedidos e nos outros marcar a opção “Pergunta duplicada/repetida”, informando o NUP do pedido ao qual foi enviada a resposta.</p>



Recursos

No recurso 54800001061201321, o INCRA marcou “Perda de objeto”, mas não houve entrega das informações. O órgão enviou a seguinte resposta:

”[...] Neste sentido, ressaltamos a resposta anterior à demanda, havendo a necessidade de mais dados a fim de se realizar a consulta, uma vez que apenas o nome do requerente, ou mesmo o nome do imóvel são insuficientes para a pesquisa no banco de dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), vez que conta com diversas informações de períodos e estados distintos do Brasil. Caso pretenda realizar a consulta, necessitamos do CPF/CNPJ ou CCIR do imóvel. Para mais informações relacionadas a imóveis rurais, sugerimos contato com a Regional do Incra em seu estado, disponível por meio do seguinte link: <http://www.incra.gov.br/sc>”.

É importante que o Instituto preencha o e-SIC de forma correta, já que essas marcações geram os dados estatísticos da Lei de Acesso à Informação, que são utilizados para o acompanhamento da política.

Segue abaixo tabela com explicações sobre o conceito de cada “Tipo de decisão”:

Tipo de decisão	Conceito
Deferido	A autoridade competente entende que os argumentos apresentados pelo recorrente devem ser acatados e decide pela entrega da informação solicitada.
Parcialmente deferido	A autoridade competente entende que os argumentos apresentados pelo recorrente devem ser acatados parcialmente e decide pela entrega de apenas parte da informação solicitada. A autoridade deverá motivar expressamente as razões pela manutenção da negativa de acesso em relação à parte restante.
Indeferido	Autoridade competente não acata os argumentos apresentados pelo recorrente e decide pela manutenção da decisão de negativa de acesso à informação solicitada.
Não conhecimento	O recurso sequer é conhecido por não tratar de pedido de acesso à informação (denúncia, reclamação ou consulta, por exemplo) ou por não atender a alguma exigência básica que possibilite a análise pela autoridade competente, como ter sido apresentado fora do prazo.
Perda de objeto	São os casos em que a informação é fornecida pelo próprio órgão ou entidade antes de a autoridade competente decidir o recurso. Ou seja, entre a negativa do pedido e a decisão do recurso, o órgão voluntariamente reviu seu entendimento e encaminhou a informação requerida. A autoridade deverá verificar sempre se a informação prestada atende ao pedido solicitado pelo requerente.
Perda de objeto parcial	São os casos em que o órgão decidiu por fornecer voluntariamente a informação antes de decidir o recurso, mas apenas de forma parcial. A



autoridade competente deverá motivar expressamente as razões pela manutenção da negativa de acesso em relação à parte restante.

Problema identificado:

Inserção do nome do solicitante nas respostas

Orientação:

Exemplo: 23480013577201788

Sugerimos que os nomes dos solicitantes não sejam inseridos nas respostas e anexos, a não ser quando estritamente necessário, pois os pedidos serão disponibilizados na internet para acesso público, na Busca de Pedidos e Respostas, em www.lai.gov.br/busca.

O objetivo é prevenir eventuais constrangimentos, já que os pedidos são disponibilizados na internet.

Problema identificado:

Nos recursos, preenchimento incorreto do campo “Responsável pela resposta” e “Destinatário do recurso”

Orientação:

Exemplos:

54800000641201724

54800000726201389

Nas respostas iniciais aos pedidos, o INCRA está preenchendo de forma correta o campo “Responsável pela resposta”, inserindo o nome da área que produziu a resposta.

No entanto, no caso de **respostas a recursos**, no preenchimento do campo “Responsável pela resposta” deve ser informado o cargo da autoridade que apreciou o recurso. Não é obrigatório colocar o nome da autoridade. No entanto, não se deve colocar apenas a área (sigla da área) ou o órgão superior. A mesma regra é válida para o campo “Destinatário do recurso”.

Responsável pela resposta:

Ouvidoria Agrária Nacional

← Incorreto

Destinatário do recurso de segunda
instância:

Presidente do Incra

← Correto



No exemplo acima, o campo “Responsável pela resposta” foi preenchido de forma incorreto, mas o “Destinatário do recurso segunda instância” está correto.

Problema identificado:

Negativa sem embasamento legal apropriado

Orientação:

Exemplos:

54800000641201724

54800000003201711

O art. 19 do Decreto nº 7.724 dispõe:

Art. 19. Negado o pedido de acesso à informação, será enviada ao requerente, no prazo de resposta, comunicação com:

I - razões da negativa de acesso e seu fundamento legal;

No pedido 54800000641201724 apresentou a seguinte resposta ao cidadão: “Cabe registrar que, dentre as atas, existem aquelas que foram classificadas como reservadas (por conter assuntos sigilosos), motivo pelo qual indagamos para qual finalidade o Senhor solicita todas as atas, ou se existe algum tema/imóvel rural específico de interesse do mesmo”

Ao negar o acesso à informação com base na justificativa de que as informações estão classificadas de acordo com a Lei nº 12.527/2011, o órgão deve sempre enviar ao cidadão as seguintes informações: a) Fundamento legal da classificação; b) Autoridade que classificou a informação; c) Código de indexação do documento classificado; d) Informações sobre a possibilidade de fazer um pedido de desclassificação, indicando onde estão disponíveis os formulários para isso e que procedimentos o cidadão deve realizar). Tal obrigação está prevista no §1º, do Art. 19, do Decreto nº 7.724/2012.

Além disso, conforme determina o art. 7º, § 2º da Lei de Acesso à Informação: “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”.

No caso da resposta ao recurso 54800000003201711, o INCRA não citou o embasamento legal para o não conhecimento do Recurso. Sugerimos que o órgão sempre especifique as normas que embasaram suas decisões. Nesse caso, o Instituto deveria citar a Súmula CMRI nº 2/2015, que trata sobre inovação recursal, como embasamento. A Súmula está disponível em:

<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri/sumulas-e-resolucoes/sumula-cmri-2-2015>.



ANEXO – MODELO DE RESPOSTA

Problema identificado	Resposta do órgão
Falhas no fluxo de recursos	
Envio de informações pessoais através do e-SIC sem comprovação da identidade do solicitante	
Exigência de motivação ao solicitante	
Órgão deve reencaminhar pedido ao órgão competente, quando possível	
Inadequação da marcação do “Tipo de Resposta”, tanto nas respostas aos pedidos quanto nas respostas aos recursos	
Inserção do nome do solicitante nas respostas	
Nos recursos, preenchimento incorreto do campo “Responsável pela resposta” e “Destinatário do recurso”	
Negativa sem embasamento legal apropriado	