



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO - RECURSO SUBMETIDO À CGU

PARECER Nº 45/2023/CGRAI/OGU/CGU

Número do processo:	08198.032404/2022-28
Órgão:	Departamento de Polícia Rodoviária Federal - DPRF
Assunto:	Recurso contra negativa a pedido de acesso à informação.
Data do Recurso à CGU:	17/12/2022
Restrição de acesso no recurso à CGU (Fala.BR):	Não
Requerente:	Identificado
Opinião técnica:	Parecer pelo conhecimento do recurso, e no mérito, provimento parcial , com base no art. 7º, incisos II e VII, letra “a”, da Lei nº 12.527/2011, de maneira que seja disponibilizado ao solicitante todos os documentos relacionados ao planejamento de operações e abordagens da Polícia Rodoviária Federal no segundo turno da eleição (30/10/2022), incluindo o acesso a pareceres, memorandos, notas técnicas e a íntegra de processo administrativo, caso existente, permitindo-se a oclusão, nos termos do art. 7, §2º da Lei nº 12.527/2012, de informações relacionadas às rotinas dos policiais rodoviários federais cuja divulgação puder colocar em risco a integridade física desses agentes públicos. A autoridade pública competente, porém, deverá motivar de maneira clara e específica toda e qualquer oclusão das informações constantes nos documentos divulgados.

RELATÓRIO

Resumo das manifestações do cidadão:	Inicial: Requerente solicita o acesso a pareceres, memorandos, notas técnicas, íntegra de processo administrativo e demais documentos relacionados ao planejamento de operações e abordagens da Polícia Rodoviária Federal no segundo turno da eleição (30/10/2022), considerando a seguinte notícia: https://g1.globo.com/politica/blog/andreia-sadi/post/2022/10/30/ministro-da-justica-foi-escalado-por-bolsonaro-para-uso-da-prf-contra-transporte-de-eleitores.ghtml .
--------------------------------------	---

	1ª instância: Alega que o pedido não é desproporcional, visto que o objeto da solicitação foi delimitado, de forma que, eventuais trechos que possam colocar servidores ou o Estado em risco podem ser facilmente tarjados.
	2ª instância: Reitera sem argumentos novos.
Respostas do órgão:	Inicial: Nega o acesso com base no art. 13º, inciso II do Decreto nº 7.724/2012. Nesse contexto, realiza extensa explicação sobre a necessidade da restrição das informações.
	1ª instância: Ratifica a negativa nos mesmos termos da inicial, acrescentando que a Lei Federal nº 12.527/2011 determina que é dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção, e que o acesso e divulgação de informação classificada como sigilosa ficarão restritos às pessoas que tenham a necessidade de conhecer e que sejam credenciadas para tal fim.
	2ª instância: Ratifica a negativa.
Resumo do Recurso à CGU:	Reitera sem argumentos novos.
Instrução do Recurso:	A instrução do recurso foi feita com base na consulta às informações contidas na Plataforma Fala.BR, observadas às normas legais pertinentes, bem como os precedentes processuais desta Casa.

Análise

1. O presente recurso trata de pedido de acesso à informação, no qual o requerente solicita, ao Departamento de Polícia Rodoviária Federal - DPRF, o acesso a pareceres, memorandos, notas técnicas, íntegra de processo administrativo e demais documentos relacionados ao planejamento de operações e abordagens da Polícia Rodoviária Federal no segundo turno da eleição (30/10/2022), considerando a seguinte notícia: <https://g1.globo.com/politica/blog/andreia-sadi/post/2022/10/30/ministro-da-justica-foi-escalado-por-bolsonaro-para-uso-da-prf-contratransporte-de-eleitores.ghtml>.

2. Em resposta, o DPRF nega o acesso, nesse sentido, realiza extenso esclarecimento com os devidos embasamentos legais que, em suma, relata que órgãos de segurança pública possuem características peculiares quanto à prestação de informações sobre as rotinas de seus servidores e atividades. Explica que a solicitação requer informações que são resguardadas em prol da segurança da sociedade e do Estado, ademais, são caracterizadas como desarrazoadas, com base no art. 13º, inciso II do Decreto nº 7.724/2012. Nesse contexto, em suma, alega que a divulgação de determinadas informações relacionadas à rotina de serviços policiais podem apontar setores de atuação de servidores, de maneira que a exposição desta informação, mesmo relativa à atuação passada dos agentes públicos, tem a capacidade de revelar determinadas rotinas, procedimentos e assuntos próprios de certas unidades no combate a práticas criminosas. Por fim, cita diversos precedentes processuais julgados pela Controladoria-Geral da União - CGU, com fim a ratificar a negativa de acesso, NUPs: [08850.003695/2019-09](#), [08850.000816/2019-52](#), [08850.002453/2020-23](#), [08850.005871/2020-72](#) e [08850.005160/2020-06](#).

3. Sendo assim, o cidadão recorre em 1ª e 2ª instâncias, argumentando que o pedido não é desproporcional, visto que o objeto da solicitação foi delimitado, de forma que eventuais trechos que possam colocar servidores ou o Estado em risco podem ser facilmente tarjados. Em retorno, o recorrido ratifica a negativa nos termos da inicial, bem como acrescenta, em suma, que a Lei Federal nº 12.527/2011 determina que é dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção, e que o acesso e divulgação de informação classificada como sigilosa ficarão restritos às pessoas que tenham a necessidade de conhecer e que sejam credenciadas para tal fim. De forma que, no art. 23 cita aquelas que são consideradas imprescindíveis à

segurança da sociedade ou do Estado. Ratifica que os documentos requeridos são de acesso restrito, tendo em vista que expõe, pelo menos, quantidade de servidores empregados, equipamentos utilizados na referida operação, além de toda a rotina envolvendo a fiscalização. Ou seja, tais documentos descrevem o *modus operandi* das ações de fiscalização da PRF. Reafirma que o pedido é desarrazoado, logo, não encontra amparo para a concessão de acesso solicitado nos objetivos da LAI e nem nas garantias fundamentais previstas na Constituição Federal. É um pedido que se caracteriza pela desconformidade com os interesses públicos do Estado em prol da sociedade, como a segurança pública, a celeridade e a economicidade da administração pública.

4. Ato contínuo, o recorrente segue com recurso de 3ª instância, junto à CGU, reiterando o pedido nos mesmos termos dos recursos anteriores.

5. Diante do apresentado, precipuamente, destaca-se que, os precedentes apresentados pelo recorrido dizem respeito, em específico, ao risco de divulgação de dados relacionados aos agentes policiais, e não propriamente ao planejamento e às rotinas de operações, que são o objeto do presente recurso. Sendo assim, foi necessária a realização de interlocução com o recorrido buscando o melhor entendimento da negativa de acesso em pauta. Nesse contexto, solicitou-se que o DPRF manifestasse se a operação citada no pedido inicial foi de fato formalizada em documentos, ou processo administrativo, se existia o Termo de Classificação de Informação - TCI respectivo, e ainda, caso o TCI fosse inexistente, que se posicionasse sobre a possibilidade de atendimento ao disposto no art. 7º, §2º da Lei n. 12527/2012, com a ocultação, se necessária, apenas das informações sensíveis quanto às rotinas de trabalho dos policiais. Ou apresentasse as devidas justificativas para o sigilo aplicado de forma absoluta.

6. Entretanto, em retorno o recorrido não apresentou argumentos ou dados diferentes dos já apresentados nas fases anteriores do processo, bastando-se a manter o posicionamento já exarado, sem fornecer detalhes sobre os documentos requeridos.

7. Nesse âmbito, seguindo-se a análise, vale frisar o que significa pedido desarrazoado, conforme determina a [Cartilha de Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal](#), pg 24, bem como o [Enunciado CGU n. 11/2023](#) :

É aquele que não encontra amparo para a concessão de acesso solicitado nos objetivos da LAI e tampouco nos seus dispositivos legais, nem nas garantias fundamentais previstas na Constituição. **É um pedido que se caracteriza pela desconformidade com o interesse público, segurança pública, celeridade e economicidade da Administração Pública.**

Enunciado CGU n. 11/2023 – Restrições de acesso em virtude da desarrazoabilidade do pedido

Pedidos de acesso à informação somente podem ser negados sob o fundamento de “desarrazoabilidade” caso o órgão ou entidade pública demonstre haver risco concreto associado à divulgação da informação, **não podendo o argumento ser utilizado como fundamento geral e abstrato**; no caso de “desproporcionalidade”, o pedido só pode ser negado se o órgão evidenciar não possuir os recursos, humanos ou tecnológicos, para atender ao pedido, não podendo o argumento ser utilizado como fundamento geral e abstrato. Nos casos em que restar configurada a desproporcionalidade do pedido, o órgão/entidade deve disponibilizar os meios para que o cidadão realize consulta in loco, para efetuar a reprodução ou obter os documentos desejados, em conformidade com o disposto no art. 11, §1º, I da Lei nº 12.527/2011.

(Grifo nosso)

8. Portanto, esta análise pondera que não foi possível identificar de forma específica a necessidade de sigilo de forma absoluta às informações requeridas, ademais, o DPRF não se manifestou sobre a existência do TCI, o que sugere a respectiva inexistência do Termo. Sendo assim, tendo em vista que o pedido aborda assunto de interesse social, de ampla repercussão na época do acontecimento, dentro do escopo da Lei de Acesso à Informação, ademais, considerando a ausência de justificativas específicas à negativa de acesso, sugere-se o provimento parcial do recurso, com a ocultação, se necessária, apenas das informações sensíveis quanto às rotinas de trabalho dos policiais.

Conclusão

9. Dado o exposto, opina-se pelo **conhecimento** do recurso, e no mérito, pelo **provimento parcial**, com base no art. 7º, §2º da Lei n. 12527/2012, com a ocultação, se necessária, apenas das informações sensíveis quanto às rotinas de trabalho dos policiais.

10. À consideração superior.

DESPACHO

Percebe-se que o objeto do presente pedido de acesso à informação encontra-se dentro do escopo de aplicação do artigo 7º, incisos II e VII, letra “a”, da Lei nº 12.527/2011, uma vez que se trata de informação contida em documento produzido por órgão público, relativa à implementação, ao acompanhamento e aos resultados de ações dos órgãos e entidades públicas. Trata-se, portanto, de solicitação de acesso à informação que encontra amparo dentro do ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que o recorrente busca ter acesso a documentos produzidos no âmbito de uma operação realizada por órgão público submetido à LAI. Além disso, verifica-se que os resultados da ação governamental em destaque tiveram grande repercussão junto à sociedade, por ter ocorrido no contexto da celebração do segundo turno das eleições presidenciais.

É necessário, portanto, verificar a existência de hipótese legal de sigilo que permita a restrição de acesso à informação solicitada, uma vez que o seu objeto, além de estar expressamente previsto na LAI, encontra-se dentro dos limites impostos pelos princípios gerais do direito e pelo meio social com que o direito de acesso a informação dialoga.

A Lei nº 12.527/2011, ademais de estabelecer o direito de acesso a informações produzidas e custodiadas por órgãos e entidades públicas, além de outras disposições, também disciplina o regime geral de proteção às informações e dados custodiadas pelo Estado. Dessa maneira, são estabelecidos parâmetros legais que regulamentam a necessidade de proteção de informações sensíveis que se encontram custodiadas pelo Estado, estando as exceções à publicidade legitimadas em outros valores e direitos igualmente relevantes e constitucionalmente protegidos, os quais, ao colidirem com o princípio da publicidade, afastam a sua incidência.

Tendo como fundamento as exceções previstas ao direito de acesso à informação, o Departamento de Polícia Rodoviária Federal considerou que a presente demanda seria desarrazoada, nos termos do art. 13, inciso II do Decreto nº 7.724/2012, que regulamentou a aplicação da LAI no Poder executivo federal. Nesse sentido, afirmou, em breve resumo, que a divulgação de informações contidas em documentos produzidos em virtude da realização de operações policiais poderia colocar em risco a eficácia de suas ações, bem como a própria integridade física de seus agentes. Desse modo, a publicidade de informações dessa natureza iria de encontro ao interesse público da sociedade, o que tornaria o pedido desarrazoado.

De acordo com o **Enunciado CGU n. 11/2023**, restrições de acesso em virtude da desarrazoabilidade do pedido somente poderão ser acatadas quando o órgão ou entidade pública demonstrar haver risco concreto associado à divulgação da informação, não podendo o argumento ser utilizado como fundamento geral e abstrato. Na presente solicitação de acesso à informação, o DPRF não prestou informações específicas para esclarecer de que maneira a divulgação dos documentos associados à operação objeto da demanda prejudicaria as suas atividades rotineiras ou a segurança dos agentes públicos que participaram da ação. O órgão defendeu, na verdade, que a divulgação de quaisquer informações relacionadas a suas operações/atividades teriam o condão de causar prejuízos à sociedade de uma forma geral, sem determinar contudo riscos específicos relacionados à divulgação de informações concernentes à operação em comento.

Trata-se, desse modo, da utilização de argumento genérico para restringir o acesso a informações específicas, cujo direito constitucional de acesso encontra-se disposto na norma infralegal que rege a matéria. A desarrazoabilidade do pedido de acesso à informação, desse modo, deve ser baseada em fatos concretos que indiquem haver uma relação direta entre a divulgação de informações produzidas ou custodiadas por órgãos públicos e potenciais prejuízos a bem jurídico determinado ou à razão pública dirigida ao bem comum. No presente caso, ademais, observa-se que a restrição de acesso às informações

solicitadas visa resguardar, na verdade, interesse público secundário, ou seja, o interesse específico de um órgão do Estado.

É importante destacar, desse modo, que a própria Lei de Acesso à Informação prevê mecanismos legais de proteção ao interesse público primário nas casos narrados pelo DPRF que não se relacionam diretamente com eventual desarrazoabilidade da demanda. O artigo 23 da LAI, nesse sentido, estabelece a possibilidade de restrição de acesso temporário a determinados tipos de informações, cuja divulgação pode ensejar riscos para a sociedade ou o Estado. Trata-se das informações classificadas. A noção de restrição de acesso em razão de classificação encontra amparo na Constituição Federal, no inciso XXXIII do art. 5º, que eleva o direito de acesso à informação à categoria de direito fundamental. Ao disciplinar este dispositivo, a LAI estabeleceu a existência de apenas nove hipóteses de restrição de acesso, dentre elas informações cuja divulgação possa comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Nesse sentido, observa-se que o DPRF também afirmou que os documentos solicitados teriam natureza sensível, cuja divulgação não seria permitida em razão do disposto no artigo 23, inciso VII da Lei de Acesso à Informação c/c o art. 16, incisos II e III, e o art 17 da Portaria nº 880, de 12 de dezembro de 2019, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o art. 23, incisos VII e VIII da da Portaria nº 42/2021, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, elencados abaixo:

Lei nº 12.527/2011:

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

(...)

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Portaria nº 880, de 12 de dezembro de 2019, do Ministério da Justiça e Segurança Pública:

Art. 16. São de acesso restrito as informações cujo conhecimento por pessoa não autorizada implique risco ou dano aos interesses da sociedade e do Estado, tais como:

(...)

II - informações que evidenciem a capacidade operacional dos órgãos de segurança pública e penitenciária, tais como equipamentos, máquinas, veículos, armamentos e seus acessórios, softwares, entre outros;

III - dados relativos à distribuição e capacitação dos agentes dos órgãos de segurança pública e penitenciária;

Art. 17. Estão sujeitos às salvaguardas de acesso os processos ou documentos que contenham:

I - informações classificadas em grau de sigilo;

II - informações pessoais e pessoais sensíveis;

III - informações sigilosas, nos termos da lei; e

IV - outras informações com restrição de acesso

Portaria nº 42/2021, do Ministério da Justiça e Segurança Pública:

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

(...)

VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Ocorre que a classificação de informações não é uma hipótese de sigilo autônoma, ou seja, os efeitos da restrição de acesso não decorrem apenas da compatibilidade entre a regra legal e a situação fática tutelada pelo direito. Para que a restrição de acesso à informação tenha validade jurídica é necessária a produção de ato administrativo consubstanciado no documento denominado Termo de Classificação da Informação – TCI. Sem o respectivo TCI, o documento não pode ser considerado classificado e, portanto, não pode ter o seu acesso restringindo. Percebe-se, desse modo, que as normas regulamentadoras apresentadas pelo DPRF referem-se a regras que regulamentam o processo de classificação de informações no âmbito do órgão público e, de forma alguma, podem ser compreendidas como hipóteses autônomas de sigilo. Como no

presente pedido de acesso à Informação não foram apresentados documentos que atestassem a devida classificação das informações solicitadas, as normas em comento não produzem os efeitos jurídicos esperados pelo requerido.

Dessa forma, caso o Departamento de Polícia Rodoviária Federal entenda que a divulgação das informações solicitadas causaria prejuízos à segurança da sociedade e do Estado, por prejudicar atividades de investigação e fiscalização em andamento, o órgão deveria classificar as informações – ou o documento que as suportam – por meio de ato administrativo formal, registrado em Termo de Classificação da Informação (TCI). Deve-se esclarecer que a classificação de informações pode ser realizada durante qualquer fase do pedido de acesso à informação, segundo os termos da Súmula nº 03/2015 da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI):

Súmula CMRI nº 3/2015 EXTINÇÃO POR CLASSIFICAÇÃO DA INFORMAÇÃO – Observada a regularidade do ato administrativo classificatório, extingue-se o processo cujo objeto tenha sido classificado durante a fase de instrução processual, devendo o órgão fornecer ao interessado o respectivo Termo de Classificação de Informação, mediante obliteração do campo ‘Razões da Classificação’.

Diante do exposto, recomenda-se que o presente parecer seja acatado pela autoridade decisória, de modo que seja determinado ao órgão a disponibilização de todos os documentos relacionados ao planejamento de operações e abordagens da Polícia Rodoviária Federal no segundo turno da eleição (30/10/2022), incluindo o acesso a pareceres, memorandos, notas técnicas e a íntegra de eventual processo administrativo, *exceto* as informações relacionadas às rotinas da atividade policial cuja divulgação puder colocar em risco a segurança física de agentes públicos, pois se trata de garantia individual protegida pelo disposto no artigo 31 da Lei nº 12.527/2011, nos termos do Despacho do Ouvidor Geral da União contido no precedente de [NUP 08850.000210/2017-55](#). Nesses casos, a autoridade pública competente deverá motivar de maneira clara e específica toda e qualquer ocultação das informações constantes nos documentos divulgados, nos termos do art. 7º, §2º da Lei nº 12.527/2012.

Encaminhe-se à Diretora de Recursos de Acesso à Informação para providências.

JORGE ANDRÉ FERREIRA FONTELLES DE LIMA

Coordenador-Geral da Coordenação de Recursos de Acesso à Informação

De acordo com o Despacho do Coordenador-Geral. Encaminhe-se à Secretária Nacional de Acesso à Informação, para providências.

FERNANDA MONTENEGRO CALADO

Diretora de Recursos de Acesso à Informação



CGU

Controladoria-Geral da União

Secretaria Nacional de Acesso à Informação

DECISÃO

No exercício das atribuições a mim conferidas pelo Decreto nº 11.330, de 1º de janeiro de 2023, adoto o parecer em anexo, bem como o despacho do Coordenador-Geral de Recursos de Acesso à Informação, aprovado pela Diretora de Recursos de Acesso à Informação, como fundamento deste ato, nos termos do art. 23 do Decreto nº 7.724/2012, o parecer anexo, para decidir pelo **provimento parcial** do recurso interposto, no âmbito do pedido de informação **08198.032404/2022-28**, direcionado ao Departamento de Polícia Rodoviária Federal - DPRF.

O Órgão deverá disponibilizar, no prazo de 10 (dez) dias, a contar da publicação da decisão, todos os documentos relacionados ao planejamento de operações e abordagens da Polícia Rodoviária Federal no segundo turno da eleição (30/10/2022), incluindo o acesso a pareceres, memorandos, notas técnicas e a íntegra de processo administrativo, caso existente, permitindo-se a ocultação, nos termos do art. 7, §2º da Lei nº 12.527/2012, de informações relacionadas às rotinas dos policiais rodoviários federais cuja divulgação puder colocar em risco a integridade física desses agentes públicos, conforme autorizado pelo disposto no artigo 31 da Lei nº 12.527/2011. A autoridade pública competente, porém, deverá motivar de maneira clara e específica toda e qualquer ocultação das informações constantes nos documentos divulgados.

A informação deverá ser postada diretamente na Plataforma Fala.BR, na aba “Cumprimento de Decisão”, no prazo acima mencionado.

ANA TÚLIA DE MACEDO

Secretária Nacional de Acesso à Informação

Entenda a decisão da CGU:

Não conhecimento - O recurso não foi analisado no mérito pela CGU, pois não atende a algum requisito que permita essa análise: a informação foi declarada inexistente pelo órgão, o pedido não pode ser atendido por meio da Lei de Acesso à Informação, a informação está classificada, entre outros.

Perda (parcial) do objeto - A informação solicitada (ou parte dela) foi disponibilizada pelo órgão antes da decisão da CGU, usualmente por e-mail. A perda do objeto do recurso também é reconhecida nos casos em que o órgão se compromete a disponibilizar a informação solicitada (ou parte dela) ao requerente em ocasião futura, indicando prazo, local e modo de acesso.

Desprovimento - O acesso à informação solicitada não é possível, uma vez que as razões apresentadas pelo órgão para negativa de acesso possuem fundamento legal.

Provimento (parcial) – A CGU determinou a entrega da informação (ou de parte dela) ao cidadão.

Conheça mais sobre a Lei de Acesso à Informação:

Portal “Acesso à Informação”

<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br>

Publicação “Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal”

<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao-da-lai-2019.pdf>

<http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/SitePages/principal.aspx>

Busca de Pedidos e Respostas da LAI:

<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/busca-de-pedidos-e-respostas/busca-de-pedidos-e-respostas>



Documento assinado eletronicamente por **FERNANDA MONTENEGRO CALADO**, **Diretora de Recursos de Acesso à Informação**, em 03/03/2023, às 17:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **ANA TULIA DE MACEDO**, **Secretária Nacional de Acesso à Informação**, em 03/03/2023, às 18:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **JORGE ANDRE FERREIRA FONTELLES DE LIMA**, **Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 03/03/2023, às 18:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2659826 e o código CRC 77DC3210

Referência: Processo nº 08198.032404/2022-28

SEI nº 2659826