

Aplicação da
LEI DE ACESSO
À INFORMAÇÃO
em recursos à CGU



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU

SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro
70070-905 – Brasília-DF
cgu@cgu.gov.br

Valdir Moysés Simão

Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União

Carlos Higino Ribeiro de Alencar

Secretário-Executivo

Francisco Eduardo de Holanda Bessa

Secretário Federal de Controle Interno

Luís Henrique Fanan

Ouvidor-Geral da União

Waldir João Ferreira da Silva Júnior

Corregedor-Geral da União

Patrícia Souto Audi

Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

Paulo Marcello Fonseca Marques - CGOUV/OGU
Coordenador de Cursos Profoco

Érica Bezerra Queiroz Ribeiro – CGRAI/OGU
Coordenação Técnica do Material “Acesso à Informação”

COLABORADORES

Augusto César Feitosa Pinto Ferreira
Cristiana Martinello da Costa
Danton Brito de Santana Lopes
Darilene Pereira de Oliveira Romero
Fernanda Maria Pereira Mendes
Heloísa Vieira Curvello
Ícaro da Silva Teixeira
Jorge Andre Ferreira Fontelles de Lima
Luiza Galiazzi Schneider
Maíra Luísa Milani de Lima
Marcio Camargo Cunha Filho
Marcos Gerhardt Lindenmayer
Mônica Bulhões e Silva
Rafael Antonio Dal-Rosso
Silvana Antunes Neves de Araújo
Vitor César Silva Xavier (Supervisor)

Brasília, agosto/2015.

Sumário

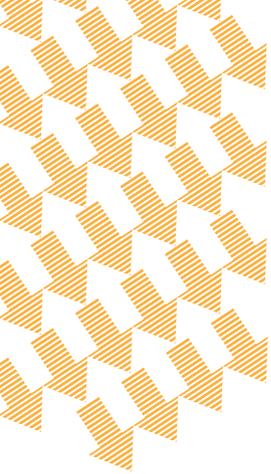
<i>Apresentação</i>	7
<i>Capítulo 1</i>	
O direito de Acesso a Informações no Brasil: contexto, conceitos, abrangência e operacionalização	9
Abrangência subjetiva da LAI	10
Abrangência objetiva da LAI	10
O que é um pedido de acesso à informação?	12
O que não é pedido de acesso?	15
Prazos e procedimentos para acesso à informação	17
Linguagem Cidadã	20
Recursos em geral	21
Reclamação	31
Inovação Recursal	32
Pedido Genérico	33
Informação Inexistente	34
Pedido desarrazoado	36
Pedido desproporcional	37

Solicitantes Frequentes	39
Pedidos que exigem trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade	42
Canais específicos de atendimento ao cidadão	46
Informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais	48

Capítulo 11

Publicidade e Restrições	51
Transparência Ativa e Passiva	52
Acesso a banco de dados	56
Procedimentos para proteção da informação	60
Proteção da Informação Pessoal de Natureza Sensível	62
Restrições de Acesso por Determinação Legal	67
Sigilo bancário	67
Sigilo fiscal	68
Segredo de justiça	69
Sigilo industrial	70
Sigilo decorrente de direitos autorais	70
Sigilo empresarial	72
Sigilo das Sociedades Anônimas	74

Sigilo decorrente de risco à governança empresarial	76
Outras hipóteses de sigilo legal	77
Restrição Especial - Documento Preparatório	77
Informações Classificadas	78
Quais informações podem ser classificadas?	78
Por quanto tempo as informações classificadas estão protegidas?	80
Quais autoridades podem classificar?	81
Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos (CPADS)	83
Quais são os procedimentos para a classificação de informações?	84
Tratamento de informação classificada	87
Desclassificação e reclassificação	88
Publicação do rol de documentos classificados e desclassificados na internet	89
Classificação da informação durante o curso do processo de pedido de acesso à informação	91
<i>Referências</i>	93



Apresentação

A Lei de Acesso à Informação (LAI), nº 12.527 de 18 de Novembro de 2011, foi implementada na Administração Pública Federal no ano de 2012, a partir do Decreto nº 7.724 de 16 de maio de 2012. Desde então, cidadãos e entidades brasileiras têm feito, com base no interesse público ou particular, diversos pedidos de acesso a informações produzidas e custodiadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta e indireta. Até agora são mais de 300 mil pedidos feitos e 98,29% respondidos em um tempo médio de 13,69 dias.

A Controladoria-Geral da União é o órgão responsável pelo monitoramento da aplicação da LAI no âmbito da administração pública federal, pelo treinamento de agentes públicos no desenvolvimento de boas práticas de transparência, pelo fomento à cultura de transparência e a conscientização do direito fundamental de acesso à informação, bem como instância recursal responsável por avaliar as negativas de acesso à informação, conforme prescrito no art. 16 da LAI.

O objetivo desta publicação é demonstrar as bases normativas, conceituais e operacionais que a CGU tem utilizado na aplicação da LAI em suas decisões, por meio do compartilhamento do conteúdo didático utilizado na Política de Formação Continuada em Ouvidorias (PROFOCO), a fim de oferecer subsídios aos cidadãos e à administração pública em geral para a realização consciente e eficiente de atos relacionados à essa área.

Esperamos que, diante deste material, você cidadão sinta-se mais consciente e seguro para fazer seus pedidos de acesso à informação e você servidor realize seu trabalho com a certeza de estar colaborando com a consolidação de um direito fundamental em nossa sociedade e com o aprimoramento dos serviços públicos no Brasil.

CAPÍTULO I

O direito de Acesso a Informações no Brasil

Contexto, conceitos, abrangência e operacionalização



Abrangência subjetiva da LAI

A LAI é, como regra, uma lei nacional, ou seja, deve ser observada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Isto significa que os órgãos públicos integrantes da administração direta e indireta dos Poderes Executivo, Legislativo - incluindo os Tribunais de Conta - e Judiciário, além do Ministério Público, devem atender à LAI. Entretanto, há na lei dispositivos que se aplicam somente na esfera federal.

As entidades da administração indireta, que são as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras instituições controladas direta ou indiretamente pela União, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, também estão submetidas à LAI, conforme disposto no art. 1º, I e II da LAI e no art. 5º do Decreto nº 7.724/2012.

As entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para a realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, submetem-se à LAI no que se refere à parcela de recursos públicos recebidos e à sua destinação. No entanto, os pedidos de informação deverão ser apresentados diretamente aos órgãos e entidades responsáveis pelo repasse dos recursos, nos termos do art. 64 do Decreto nº 7.724/2012.

Abrangência objetiva da LAI

Nunca é demais transcrever o texto do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Dessa forma, o conceito “informações públicas”, utilizado nessa apostila e na LAI, deve ser compreendido em sentido amplo, compreendendo tanto o direito de solicitar acesso a informações colhidas/acumuladas/custodiadas pelo Poder Público, quanto àquelas informações por ele mesmo produzidas, independentemente de se referirem a particulares ou à gestão e ao funcionamento dos órgãos e entidades públicos (para mais informações sobre acesso a banco de dados e tarja de documentos, consultar o Capítulo 2).

Assim, não se deve restringir a aplicação do termo “informações públicas” apenas aos dados relativos à aplicação de recursos públicos, uma vez que há legitimidade em pedidos de acesso a informações pessoais (inclusive de terceiros, como veremos adiante), bem como a relatórios, ofícios, notas técnicas, análises, em qualquer formato ou suporte.

Do mesmo modo, informação produzida e/ou custodiada pelo órgão ou entidade pode ser objeto de pedido de acesso a informações, bem como disponibilizada em transparência ativa. Informação custodiada é aquela que está sob a guarda ou posse de uma determinada instituição pública, a qual tem o dever de protegê-la, nos termos do art. 6º da LAI. Ao receber o pedido de acesso a uma informação produzida por outra instituição, o órgão que a detém realizará a análise da solicitação de acordo com as disposições da LAI, do Decreto nº 7.724/2012 e das eventuais indicações de sigilo realizadas pela instituição produtora da informação. Caso não recaia alguma das hipóteses excepcionais de negativa de acesso, a informação deverá ser disponibilizada. Esse entendimento pode ser extraído dos artigos 7º, II, III e 8º da LAI, transcritos abaixo, principalmente a partir de uma interpretação que esteja em conformidade com as diretrizes de transparência do art. 3º dessa Lei:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de

qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;
Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

Custódia: Responsabilidade jurídica de guarda e proteção de arquivos, independentemente de vínculo de propriedade. (BRASIL. Dicionário brasileiro de terminologia arquivística. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005, p. 62).

O que é um pedido de acesso à informação?

Pedido de acesso à informação é uma demanda direcionada aos órgãos e entidades da administração pública, sejam sujeitos de direito público ou privado, realizada por qualquer pessoa, física ou jurídica (como empresas e associações civis, por exemplo), que tenha por objeto um dado ou informação. A própria lei indica, no art. 4º, o que é informação:

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;

“Dado é qualquer elemento identificado em sua forma bruta que, por si só, não conduz a uma compreensão de determinado fato ou situação” (CUNHA FILHO e XAVIER, 2014. p. 134). A informação é um dado contextualizado, capaz de transmitir conhecimento sobre um assunto.

Da mesma forma, a Instrução Normativa 4 de 13/04/2012, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP), apresenta as seguintes definições:

Art. 2º - Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:

I – dado: sequência de símbolos ou valores, representados em algum meio, produzidos como resultado de um processo natural ou artificial;

II – informação: conjunto de dados organizados de tal forma que tenham valor ou significado em algum contexto;

III – dado público: qualquer dado gerado ou sob a guarda governamental que não tenha o seu acesso restrito por legislação específica;

Dados e informações podem estar armazenados em sistemas, bancos de dados ou registrados em documentos - que são suportes capazes de conter diversas informações. Ademais, a lei estabelece, em seu art. 7º, §2º, que:

§ 2º 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.

Isso significa que, quando em um mesmo suporte (documento ou banco de dados) coexistirem informações sem restrição de acesso e informações protegidas por alguma hipótese de sigilo, é assegurado ao cidadão o direito de conhecer as primeiras, seja a partir da entrega do documento com a ocultação (tarjamento) das informações sigilosas, seja a partir da elaboração de um novo documento que as descreva (extrato ou certidão).

Consulte o site www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/recursos/recursos-a-cgu e conheça as decisões da CGU em recursos contra negativa de acesso a informações.

A LAI indica, em seu art. 7º, de forma exemplificativa, o que é possível obter a partir de um pedido de acesso. Esta lista pode e deve ser ampliada diante de novas demandas por transparência.

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

O acesso a informações públicas é assegurado, segundo o art. 9º da Lei, mediante a criação de um serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local e condições apropriados para o recebimento dos pedidos e para orientar as pessoas quanto ao acesso. Na Administração Pública Federal, foram criados os SICs (Serviços de Informação ao Cidadão), unidades físicas de atendimento, e o e-SIC, sistema eletrônico.

Em termos práticos, para apresentar um pedido de acesso, o cidadão deve, preferencialmente, utilizar o sistema e-SIC, disponível para os órgãos e entidades da Administração Federal no site www.acessoainformacao.gov.br. Nele, preencherá um formulário padrão, cujas informações obrigatórias são a indicação do nome completo, de documento de identificação válido e de endereço físico ou eletrônico. Vencida essa etapa, o cidadão poderá apresentar quantos pedidos de acesso desejar, havendo campo para que possa descrever a informação que deseja acessar, sendo necessário indicar o órgão que, supostamente, a detém.

O pedido deve ser descrito de um modo compreensível, que permita a recuperação da informação solicitada. É o que determina o inciso III do artigo 12 do Decreto nº 7.724/2012 quando estabelece que o pedido seja específico: permitir que o servidor do órgão ou entidade, que tenha familiaridade com o objeto do pedido, possa recuperá-lo de maneira célere e precisa. Além de específico, o pedido deve ser razoável e proporcional, conceitos que serão desenvolvidos em tópico específico desta publicação. E, por fim, a informação deverá ser existente para que seja exigível, conforme veremos adiante.

Um aspecto muito importante da LAI é a vedação de quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público, registrada no parágrafo 3º do artigo 10 dessa lei e reforçada no artigo 14 do Decreto nº 7.724/2012. Isto significa que o cidadão não precisa explicar a razão do seu pedido ou dizer o que fará com a informação. Pedir é seu direito, não importa o porquê. Simples assim!

O que não é pedido de acesso?

Vimos o que é um pedido de acesso. Agora, resta diferenciá-lo de outras demandas que estão fora do escopo da LAI.

DENÚNCIA: comunicação de prática de ato ilícito cuja solução dependa da atuação de órgão de controle interno ou externo.

RECLAMAÇÃO: demonstração de insatisfação relativa a serviço público.



Caso o servidor responsável pelo SIC verifique, no pedido de acesso, elementos de denúncia ou reclamação, deve orientar o cidadão a realizá-la na instância correta ou reencaminhar o pedido para a ouvidoria do órgão ou entidade. No entanto, deverá garantir o acesso à informação solicitada, caso o pedido não represente, inteiramente, reclamação e/ou denúncia. É comum que pedidos de acesso contenham, além da especificação da informação solicitada, elementos de denúncia e/ou de reclamação, cabendo ao SIC avaliar seu conteúdo e explicar, ao cidadão, o tratamento que deu a cada uma dessas partes.

Na Administração Pública Federal, muitas ouvidorias centralizam, na página www.ouvidorias.gov.br, o recebimento de denúncias, reclamações e outras manifestações. Também é possível apresentá-las mediante procedimentos particulares a cada ouvidoria, disponíveis nas respectivas páginas dos órgãos e entidades. O sistema e-OUV, disponível no site mencionado, permite fácil interação e registro de manifestações de ouvidoria.

CONSULTA: situação na qual o cidadão deseja receber do Poder Público um pronunciamento sobre uma condição hipotética ou concreta.



Atualmente, consultas não são aceitas como pedidos de acesso à informação quando a informação solicitada é inexistente, ou seja, quando o órgão não tenha realizado a análise de um caso semelhante e sobre ele produzido um documento, por exemplo. Nesse caso, pode-se solicitar acesso ao documento, o que não configura consulta, mas, sim, verdadeiro pedido de acesso. Exemplificando:

“Sou funcionário de uma empresa pública. Caso eu seja promovido e, em decorrência da promoção, transferido para outro estado, minha esposa, que também é servidora pública federal, tem direito à remoção para o mesmo estado?”

Veja que o cidadão apresentou ao órgão uma consulta jurídica. Sua pergunta apresenta características que demandam estudo e análise quanto aos entendimentos acerca do tema: ele, empregado público, concorrerá a uma promoção e, como consequência dela, poderá ser removido. A remoção em decorrência de uma promoção a qual o interessado se inscreveu voluntariamente é considerada remoção de ofício? Sua esposa poderia ser removida ou seria redistribuída? Qual o entendimento atual da Administração Pública Federal sobre o assunto? Enfim, a resposta a essas questões pressupõe a elaboração de um documento específico, com os elementos próprios à situação apresentada pelo cidadão. Caso exista um parecer jurídico que tenha analisado situação semelhante no passado, este documento pode ser entregue como resposta ao pedido. Mas, se não existir, a Administração não está obrigada a produzir um parecer.

Prazos e procedimentos para acesso à informação

Os procedimentos para acesso à informação estão descritos nos artigos 10 a 14 da LAI. No entanto, no art. 5º há importante determinação para sua efetividade:

Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

Realizado o pedido de acesso, o órgão ou entidade que o recebeu deve conceder imediatamente a informação disponível. Caso isso não seja possível deverá, em prazo não superior a 20 dias (prorrogável por mais 10 dias, desde que justificado para o requerente):

- a) Comunicar ao cidadão a data, local e modo para que ele realize a consulta, efetue a reprodução de documentos ou obtenha a certidão na qual conste a informação solicitada;

- b) Indicar por que razão o pedido não pode ser, total ou parcialmente, atendido;
- c) Comunicar ao cidadão que não possui a informação e 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.

O órgão deve oferecer meios para que o próprio cidadão possa pesquisar a informação de que necessitar, sem, contudo, descuidar-se da informação. Isso significa que, caso o cidadão solicite diversas informações que estão dispersas em uma série de documentos, cabe à Administração disponibilizar os documentos para que ele realize sua pesquisa, zelando pela sua integridade.

Ainda sobre a disponibilização de documentos e informações, caso estes estejam em transparência ativa, ou seja, caso estejam disponíveis ao público, em formato impresso ou eletrônico, devem ser informados ao cidadão, por escrito, o lugar e a forma pela qual se poderá consultar, obter ou reproduzir os referidos documentos ou informações. Esta indicação desonera o órgão da obrigação do fornecimento direto da informação, salvo se o solicitante declarar não dispor de meios para realizar por si mesmo tais procedimentos.

Esta hipótese pode ser exemplificada em duas situações:

- Quando a informação estiver disponível em biblioteca física do órgão, aberta ao público em geral; ou
- Quando o órgão demandado indica o link específico no qual a informação pode ser acessada ou a data e a página da publicação, tratando-se de diários ou outros meios de comunicações oficiais.

Importante destacar que o serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, exceto no que se refere aos custos para a reprodução de documentos. É boa prática não debitar do cidadão os custos de menor monta - por exemplo, para cópia de poucas páginas de um documento ou processo.

Em uma perspectiva comparada, diferentemente do Brasil, a Irlanda estabeleceu em 2003 valores fixos para o exercício do direito de acesso. Assim, cobram-se 15 euros para pedidos; 75 euros para recursos internos; 150 euros para recursos direcionados ao Comissário de Informação (Ombudsman). No Reino Unido, cobra-se a partir de determinado limite. Assim, regulamentos em 2004 determinaram o limite no patamar de £600 (R\$ 2850) para o governo central e Parlamento e £450 (R\$ 2137) para o setor público em geral. No cálculo dos custos, o tempo dedicado à determinação da posse ou não das informações e o tempo dedicado à localização, recuperação e extração das informações poderão ser cobrados à taxa de £25/hora (R\$118,75). Quando os custos excederem o limite, o órgão público fica desobrigado de fornecer as informações. No entanto, ainda assim poderá fornecê-las e cobrar todos os custos citados acima para calcular o limite, bem como os custos de reprodução e comunicação das informações ao postulante. Nota-se que no Reino Unido incluem-se nos custos o serviço de busca da informação, em nosso país a cobrança é feita em cima do valor da cópia e da postagem, ficando a análise dos custos de busca no âmbito da verificação ou não de ocorrência de demanda desproporcional (art. 13, II do Decreto 7.724/2014).

Sempre que o pedido não for totalmente atendido, por tratar-se de informação com restrição de acesso, o cidadão deve ser informado sobre a possibilidade de recurso, os prazos e as condições para sua interposição. Também deve ser indicada a autoridade responsável pela apreciação do recurso. Tais informações devem explicitamente constar da resposta inicial ao pedido e, caso interpostos, das respostas aos recursos, uma vez que tornam transparentes os procedimentos de solicitação de revisão das respostas.

É direito do cidadão obter o inteiro teor da decisão que negou seu pedido de acesso, por certidão ou cópia. Sua disponibilização no sistema e-SIC tem status de resposta oficial, dispensando solenidades, uma vez que os atos administrativos em geral devam se pautar pela celeridade, informalidade e eficiência.

Linguagem Cidadã

A linguagem utilizada nas respostas aos pedidos de acesso a informações deve buscar ao máximo a aproximação entre a Administração Pública e o cidadão. Para isso, é importante que a informação oferecida pelo emissor seja clara e concisa, de maneira a possibilitar a compreensão da mensagem de forma significativa pelo receptor.

A Instrução Normativa nº 1 da OGU, de 05/11/2014, prevê definição abrangente de linguagem cidadã, que merece transcrição:

Art. 4º, Parágrafo único. Por linguagem cidadã entende-se aquela que, além de simples, clara, concisa e objetiva, considera o contexto sociocultural do interessado, de forma a facilitar a comunicação e o mútuo entendimento.

É oportuno esclarecer que essa tem sido a orientação geral ao setor público em matéria de atendimento ao cidadão. O Decreto nº 6.932, de 11/08/2009, afirma:

Art. 1º Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal observarão as seguintes diretrizes nas relações entre si e com o cidadão: [...]

VII - utilização de linguagem simples e compreensível, evitando o uso de siglas, jargões e estrangeirismos; [...]

A Portaria Interministerial nº 140, de 16/03/2006, que disciplina a divulgação de dados da Administração Pública Federal por meio da internet, também determina que “as informações serão divulgadas na forma extensiva e decodificada, com a utilização de linguagem simples e objetiva” (art. 18).

Assim, procure utilizar frases em discurso direto sempre que possível. Adicionalmente, busque transformar a linguagem tecnicista – não raro encontrada nas informações geradas pelo setor público – em linguagem dialógica, objetiva e compreensível ao público em geral. A disseminação clara e acessível de informações empodera o cidadão e possibilita sua atuação efetiva no controle social!



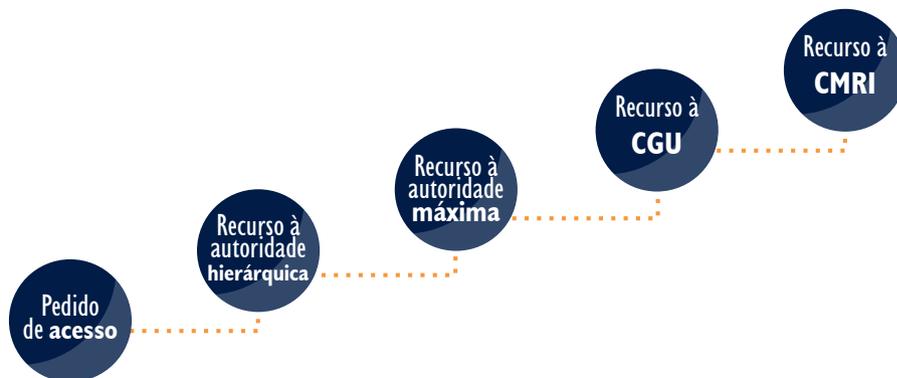
Prezado Senhor, este SIC participa que sua pretensão não será recepcionada por conter inegável inovação em sede de foro recursal. Para o atendimento deste novo pleito, faz-se imprescindível a interposição por meio do sistema eletrônico apropriado.



Prezado Cidadão, seu recurso não poderá ser atendido por conter questões não tratadas no pedido inicial. Sugerimos que faça nova solicitação no Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC).

Recursos em geral

Os procedimentos e prazos para interposição e resposta a recursos estão previstos nos artigos 15 a 20 da LAI. Caso o pedido de acesso seja negado, pode o cidadão recorrer, no prazo de 10 dias a contar da sua ciência. O recurso é dirigido à autoridade hierarquicamente superior do servidor responsável pela elaboração da resposta inicial. Este recurso deve ser analisado no prazo de 5 dias.



É facultado ao cidadão, no âmbito do Poder Executivo Federal, apresentar um segundo recurso. Trata-se de mais uma possibilidade de recurso que ocorre no âmbito do próprio órgão ou entidade que recebeu o pedido e o negou. Este recurso é dirigido à autoridade máxima do órgão/entidade e os prazos são os mesmos: 10 dias para que o cidadão recorra e 5 dias para que a autoridade máxima o decida.

Em seguida, caso a autoridade máxima tenha mantido a negativa de acesso, caberá recurso à CGU, assim descrito pela LAI e pelo Decreto 7.724/2012:

LAI

Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:

I - o acesso à informação não classificada como sigilosa for negado;

II - a decisão de negativa de acesso à informação total ou parcialmente classificada como sigilosa não indicar a autoridade classificadora ou a hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido pedido de acesso ou desclassificação;

III - os procedimentos de classificação de informação sigilosa estabelecidos nesta Lei não tiverem sido observados; e

IV - estiverem sendo descumpridos prazos ou outros procedimentos previstos nesta Lei.

§ 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.

§ 2º Verificada a procedência das razões do recurso, a Controladoria-Geral da União determinará ao órgão ou entidade que adote as providências necessárias para dar cumprimento ao disposto nesta Lei.

§ 3º Negado o acesso à informação pela Controladoria-Geral da União, poderá ser interposto recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35.

DECRETO 7.724/2012

Art. 23. Desprovido o recurso de que trata o parágrafo único do art. 21 ou infrutífera a reclamação de que trata o art. 22, poderá o requerente apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, à Controladoria-Geral da União, que deverá se manifestar no prazo de cinco dias, contado do recebimento do recurso.

§ 1º A Controladoria-Geral da União poderá determinar que o órgão ou entidade preste esclarecimentos.

§ 2º Provido o recurso, a Controladoria-Geral da União fixará prazo para o cumprimento da decisão pelo órgão ou entidade.

Art. 24. No caso de negativa de acesso à informação, ou às razões da negativa do acesso de que trata o caput do art. 21, desprovido o recurso pela Controladoria-Geral da União, o requerente poderá apresentar, no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, observados os procedimentos previstos no Capítulo VI.

Em síntese, cabe à CGU avaliar as razões apresentadas pelo órgão/entidade para negar acesso à informação e verificar se essas razões estão de acordo com as possibilidades de negativas previstas na própria LAI. Como discutido em tópico anterior, deve-se observar o Princípio da Máxima Divulgação quando da análise dos pedidos, inclusive nas instâncias recursais. Uma negativa de acesso é uma exceção que será avaliada pela CGU por ocasião da análise do recurso de terceira instância. Para realizar sua tarefa, pode a Controladoria determinar que o órgão/entidade preste esclarecimentos.

Em recursos de menor complexidade, é possível decidir em 5 dias. No entanto, como a Lei do Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/1999) é aplicada, no que couber, ao proce-

dimento de acesso à informação, e o Decreto 7.724/2012 lhe faculta solicitar esclarecimentos adicionais aos órgãos/entidades recorridos, a Controladoria, nos casos de maior complexidade, adota o prazo previsto no art. 59 da mencionada Lei. Desse modo, a CGU tem o prazo de 30 dias, após o recebimento dos esclarecimentos adicionais, para decidir o recurso.

A Controladoria-Geral da União pode tomar 05 tipos de decisão, após receber um recurso de acesso à informação:

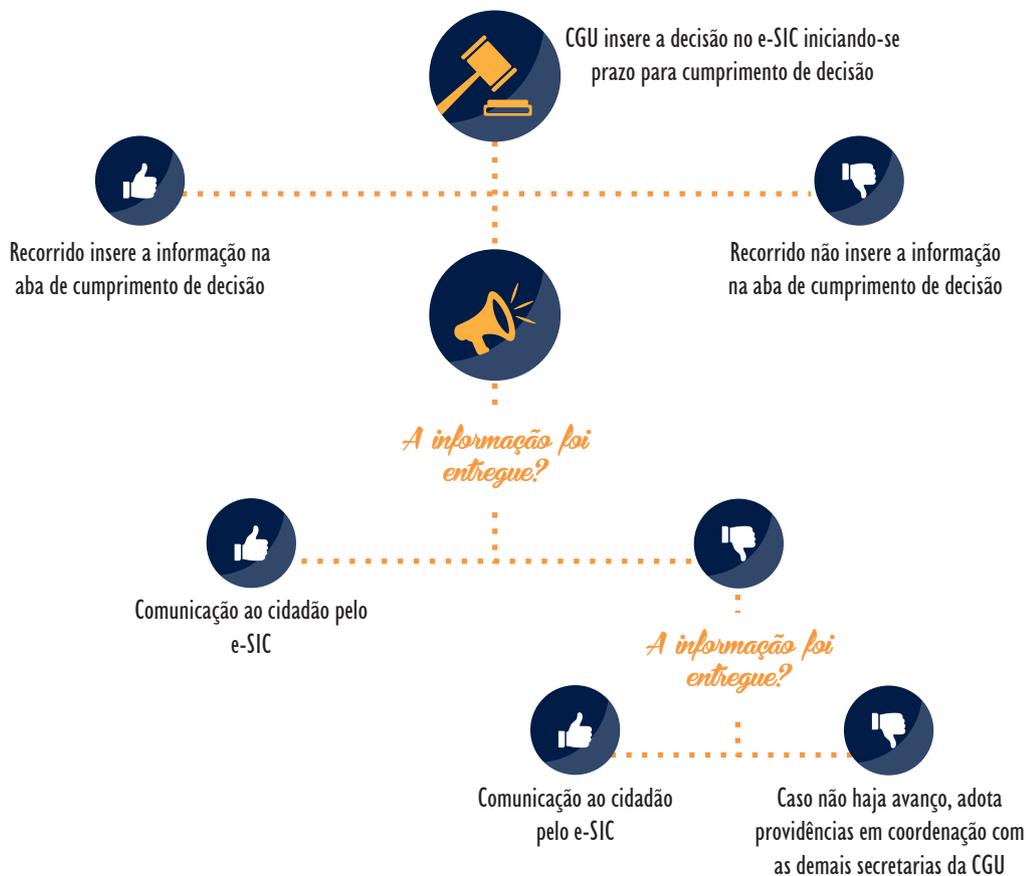
Os cinco tipos de decisão



A CGU propõe, nos casos em que a negativa de acesso não encontrar amparo legal, a chamada perda de objeto do recurso, uma espécie de resolução negociada que ocorre durante a instru-

ção do processo. Caso infrutífera a negociação, nos casos em que o órgão mantiver seu posicionamento negando acesso à informação, a CGU pode decidir pelo provimento do recurso, determinando o efetivo atendimento à demanda. Quando isso ocorre, a decisão define um prazo para que o órgão forneça a informação ao demandante. Uma vez exarada a decisão pela Controladoria, o recorrido deve proceder à entrega da informação, sob pena de responsabilização.

O cumprimento de decisões da CGU



No momento em que a decisão da CGU é inserida no sistema e-SIC, tanto o recorrente (cidadão) como o recorrido (órgão/entidade) são informados, por meio de e-mails enviados automaticamente. É nesse momento que se dá a ciência da decisão e, a partir daí, inicia-se a contagem do prazo para o seu cumprimento.

O sistema e-SIC foi configurado para abrir uma aba específica, apenas nos casos de recursos providos pela Controladoria-Geral da União. A aba foi denominada “Cumprimento da Decisão” e é por ali que deve ser comprovado o atendimento à decisão da CGU.

O órgão ou entidade deve, portanto, dentro do prazo definido na decisão da CGU, inserir na aba “Cumprimento da Decisão” a informação solicitada. É possível, inclusive, incluir anexos nessa manifestação.

Uma vez inserida essa informação no e-SIC, o recorrente tem o prazo de 30 dias para denunciar nesse sistema o descumprimento da decisão, seja por entender que a informação inserida na aba “Cumprimento da Decisão” não corresponde àquela solicitada, seja por ela estar incompleta ou por divergir totalmente da decisão da CGU. De qualquer modo, a Controladoria realizará análise, podendo inclusive buscar novos esclarecimentos junto ao recorrido, de forma a se posicionar sobre o integral cumprimento da decisão, o que pode envolver as demais áreas de sua estrutura, tais como a Corregedoria-Geral da União, a Secretaria Federal de Controle Interno ou ainda a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção.

Importante destacar que a prerrogativa que a CGU possui para determinar a entrega da informação decorre da própria LAI, que diz que “[...] a Controladoria-Geral da União determinará ao órgão ou entidade que adote as providências necessárias para dar cumprimento ao disposto nesta Lei”.

Em resumo: caso o recurso tenha sido provido, ou seja, caso a CGU tenha acolhido os argumentos do cidadão, fixa um prazo para que o órgão/entidade cumpra a decisão e entregue a informação.

A Comissão Mista de Reavaliação de Informações - CMRI é a quarta (4ª) e última instância recursal administrativa em caso de pedido de acesso à informação.

Em face da negativa de acesso mantida pela CGU, pode o cidadão, via e-SIC, encaminhar recurso à CMRI no prazo de 10 dias contados da decisão da CGU. Nesse caso, conforme estabelece o Regimento da CMRI, a CGU instrui o recurso e o encaminha para a Comissão, que decidirá até a terceira reunião ordinária subsequente à interposição do recurso.

Embora a CMRI se reúna uma vez por mês (no mínimo), ela não é obrigada a decidir todos os recursos na primeira reunião. O recurso pode ser julgado até a terceira reunião ordinária realizada após sua interposição.

A Comissão Mista de Reavaliação de Informações foi criada pela LAI e regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012. A Comissão é um órgão colegiado, composto por representantes de 10 órgãos/entidades do governo¹.

A CMRI se reúne mensalmente, sendo possível a convocação de reuniões extraordinárias. A CMRI tem diversas competências no âmbito do Poder Executivo Federal, que se dividem em três blocos:

- decidir os recursos interpostos contra decisões da CGU em pedidos de acesso à informação;
- exercer atribuições vinculadas ao tratamento e classificação de informações sigilosas;
- estabelecer orientações normativas para suprir eventuais lacunas na aplicação da LAI e do Decreto nº 7.724/2012.

A CMRI detém diversas competências no que se refere ao tratamento de informações classificadas. São elas:

- Rever a classificação de documentos secretos e ultrassecretos;
- Requisitar esclarecimentos sobre informações classificadas;

- Decidir recursos sobre pedidos de desclassificação de informações; e
- Prorrogar, uma única vez por até 25 anos, o prazo de sigilo de documentos classificados em grau ultrassecreto.

É importante destacar, portanto, que além de ser a última instância recursal nos casos de pedidos de acesso à informação, a CMRI também é a última instância recursal em casos de pedidos de desclassificação de informações.

Ou seja, a CGU não detém competência para analisar o mérito de pedidos que envolvam informações classificadas, apenas os procedimentos de classificação (art. 16 da LAI).

Além de decidir os recursos interpostos contra decisões da CGU no que se refere a negativas a pedidos de acesso à informação, a CMRI tem a competência para estabelecer orientações normativas que auxiliem na interpretação e aplicação da Lei e de seu Decreto regulamentador no âmbito do governo federal (Decreto nº 7.724/2012).

Nesse sentido, é importante destacar as seis súmulas aprovadas pela CMRI em janeiro de 2015, que devem ser observadas na aplicação da LAI por todos os atores envolvidos:



Número	Assunto	Súmula	Observação
01/2015	Procedimento específico	“Caso exista canal ou procedimento específico efetivo para obtenção da informação solicitada, o órgão ou a entidade deve orientar o interessado a buscar a informação por intermédio desse canal ou procedimento, indicando os prazos e as condições para sua utilização, sendo o pedido considerado atendido.”	É importante ressaltar que a Súmula prevê a indicação de canal específico quando ele for efetivo. Ou seja, caso o cidadão demonstre que não foi possível obter a informação por meio do canal indicado, a Lei de Acesso à Informação pode ser utilizada.
02/2015	Inovação em fase recursal	“É facultado ao órgão ou entidade demandado conhecer parcela do recurso que contenha matéria estranha: i) ao objeto do pedido inicial ou; ii) ao objeto do recurso que tiver sido conhecido por instância anterior - devendo o órgão ou entidade, sempre que não conheça a matéria estranha, indicar ao interessado a necessidade de formulação de novo pedido para apreciação da matéria pelas instâncias administrativas iniciais.”	Quando o cidadão inova em sede recursal, o órgão pode escolher não conhecer do recurso (em respeito ao princípio do duplo grau de jurisdição) ou pode optar por conhecer do recurso (considerando os princípios da eficiência e da economicidade, entre outros). Contudo, é importante destacar que na justificativa da Súmula, a CMRI estabelece: “(...) não poderá o órgão deixar de conhecer de matéria que tenha sido objeto de apreciação por instância inferior sob o pretexto de que tal matéria não conste no pedido original.”
03/2015	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’.”	Cumpra relembrar que as informações só podem ser classificadas nas hipóteses previstas no art. 23 da Lei de Acesso à Informação!
04/2015	Procedimento para desclassificação	“O pedido de desclassificação não se confunde com o pedido de acesso à informação, sendo ambos constituídos por ritos distintos e atuados em processos apartados. Nos termos dos artigos 36 e 37 do Decreto 7.724, de 2012, o interessado na desclassificação da informação deve apresentar o seu pedido à autoridade classificadora, cabendo recurso, sucessivamente, à autoridade máxima do órgão ou entidade classificador e, em última instância, à CMRI.”	Esse entendimento se aplica mesmo quando a informação for classificada no curso do processo de acesso à informação, que deve ser extinto e reiniciado como pedido de desclassificação de informação.

Número	Assunto	Súmula	Observação
05/2015	Conhecimento – Autoridade que profere a decisão	“Poderão ser conhecidos recursos em instâncias superiores, independente da competência do agente que proferiu a decisão anterior, de modo a não cercear o direito fundamental de acesso à informação.”	As instâncias podem conhecer de recursos julgados por autoridades incompetentes, mas o órgão não pode alegar a nulidade de seus próprios atos em face de tal incompetência.
06/2015	Inexistência da Informação	“A declaração de inexistência de informação objeto de solicitação constitui resposta de natureza satisfativa; caso a instância recursal verifique a existência da informação ou a possibilidade de sua recuperação ou reconstituição, deverá solicitar a recuperação e a consolidação da informação ou reconstituição dos autos objeto de solicitação, sem prejuízo de eventuais medidas de apuração de responsabilidade no âmbito do órgão ou da entidade em que tenha se verificado sua eliminação irregular ou seu descaminho.”	A declaração de inexistência de informação é suficiente para o atendimento do pedido, mas as instâncias revisoras podem determinar sua produção em algumas situações. Na justificativa da Súmula, destaca-se precedente no seguinte sentido: “(...) Na Decisão nº 268/2014, (ref. Proc. nº 60502.002541/2014-57), a CMRI declarou perdido o objeto do recurso após solicitar que o órgão demandado produzisse a informação considerada necessária ao exercício de suas competências legais.”

Os procedimentos de voto, na CMRI, dependem da competência que está sendo exercida. As deliberações são tomadas por maioria absoluta nas seguintes situações: revisão da classificação de informação no grau ultrassecreto ou secreto; reavaliação dessas informações que devem ser realizadas no máximo a cada quatro anos; e prorrogação, por uma única vez, no prazo de sigilo de informação classificada no grau ultrassecreto. Nos demais casos, as decisões são realizadas por maioria simples, conforme o art. 7º da Resolução nº 1, de 21/12/2012, que aprovou o Regimento Interno da Comissão. Em caso de empate, o voto de minerva cabe ao Presidente da CMRI, ou seja, ao representante da Casa Civil.

MAIORIA ABSOLUTA: significa que são necessários 6 votos.

MAIORIA SIMPLES: Vale a maioria de votos durante a reunião, contanto que a maioria absoluta esteja presente. Ou seja, no caso da CMRI, se apenas representantes (maioria absoluta) estiverem presentes na reunião, determinada questão pode ser aprovada por, no mínimo, 4 votos.

Reclamação

Conforme visto acima, o inciso IV do artigo 16 dispõe que cabe à CGU realizar o monitoramento da LAI no que se refere aos seus prazos e procedimentos. A fim de tornar este monitoramento efetivo, o Decreto nº 7.724/2012 disciplinou a chamada Reclamação Infrutífera. Mas antes de conhecê-la, vamos conhecer a Reclamação.

Quando o órgão ou entidade não responde a um pedido de acesso à informação, pode o cidadão apresentar uma reclamação, no prazo de 10 dias, à autoridade de monitoramento da LAI prevista no art. 40, que deverá se manifestar no prazo de 5 dias.

AUTORIDADE DE MONITORAMENTO: Prevista no art. 40 da LAI, é a autoridade designada, no âmbito de cada órgão ou entidade, para monitorar a implementação da LAI e recomendar as medidas necessárias ao seu fiel cumprimento.

Caso esta reclamação seja infrutífera, ou seja, caso o órgão/entidade continue a se omitir quanto ao seu dever de responder ao pedido de acesso, pode o cidadão recorrer à CGU. Neste caso, ao constatar que a omissão persiste, a CGU determina ao órgão/entidade que apresente uma resposta ao pedido.

PEDIDO DE ACESSO > Prazo de resposta: 20 dias + 10 > Omissão > Prazo para reclamar para autoridade de monitoramento: 10 dias > **RECLAMAÇÃO** > Prazo para o órgão sanar a omissão: 5 dias > Caso a omissão persista, o cidadão tem o prazo de 10 dias para reclamar à CGU > **RECLAMAÇÃO INFRUTÍFERA.**

Inovação Recursal

Outro aspecto relevante sobre os procedimentos recursais criados pela LAI diz respeito à chamada Inovação Recursal. A CMRI emitiu a Súmula nº 02/2015 a fim de concretizar o seguinte entendimento:

INOVAÇÃO RECURSAL– É facultado ao órgão ou entidade demandado conhecer parcela do recurso que contenha matéria estranha: i) ao objeto do pedido inicial ou; ii) ao objeto do recurso que tiver sido conhecido por instância anterior - devendo o órgão ou entidade, sempre que não conheça a matéria estranha, indicar ao interessado a necessidade de formulação de novo pedido para apreciação da matéria pelas instâncias administrativas iniciais.

Segundo este entendimento, como regra geral, os recursos apenas podem ser apreciados por instância superior no que se refere à matéria já apreciada pela instância inferior. Em outras palavras, a alteração do objeto do pedido de acesso ao longo dos recursos poderá não ser apreciada pela instância superior, uma vez que os recursos são destinados à rediscussão dos motivos da negativa de acesso original, por pressuposto lógico.

Esta regra, contudo, pode ser flexibilizada, sendo boa prática administrativa avaliar, por exemplo, se a redução do escopo inicial do pedido, negado por ser desproporcional, pode viabilizar sua entrega no exíguo prazo de 5 dias para decisão do recurso. Da mesma forma, caso o cidadão amplie o escopo do seu pedido por ocasião do recurso de segunda instância, por exemplo, pode a autoridade máxima acolher a inovação se a informação solicitada for de natureza complementar àquela do pedido inicial, e se sua disponibilização for viável no prazo de resposta ao recurso.

Caso entenda que a inovação representa novo pedido, o órgão deverá se manifestar na primeira oportunidade, orientando o cidadão a realizar um novo pedido de acesso referente àquela parcela do recurso.

Pedido Genérico

É aquele que não é específico, ou seja, não descreve de forma delimitada (quantidade, período temporal, localização, sujeito, recorte temático, formato, etc.) o objeto do pedido de acesso à informação, o que impossibilita a identificação e a compreensão do objeto da solicitação. É um pedido que se caracteriza pelo seu aspecto generalizante, com ausência de dados importantes para a sua delimitação e atendimento. Nos termos do Decreto no. 7.724/2012:

Art. 12. O pedido de acesso à informação deverá conter:

(...)

III - especificação, de forma clara e precisa, da informação requerida;

Art. 13. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação:

I - genéricos;

(...)

Exemplo:

Eu quero saber os contratos do governo com educação básica.

O pedido não está adequadamente descrito nem apresenta interpretação única: tratam-se de contratos ativos, apenas, ou também dos contratos já finalizados?

Para melhor efetividade da relação entre a Administração Pública e os cidadãos, recomenda-se, sempre que um pedido for considerado genérico, que se apontem os dados faltantes ou não adequadamente apresentados que poderiam ensejar atendimento futuro. Recomenda-se, inclusive, interlocução com o cidadão, orientando-o a apresentar novo pedido com maior precisão e clareza.

Informações Inexistentes

Não basta que o interessado especifique a informação a que deseja acesso (possibilidade jurídica do objeto); é indispensável como pressuposto lógico que seu atendimento seja possível faticamente. Isso porque o procedimento da LAI foi desenhado essencialmente para se acessar uma informação, o que pressupõe sua existência. Ele não cria a prerrogativa do interessado de demandar a produção de toda e qualquer informação, uma vez que a lei autoriza a instituição pública a “comunicar que não possui a informação”, conforme prescrito no inciso III do §1º de seu art. 11, sem que isso sequer caracterize a hipótese de negativa de acesso prevista no inciso II.

Corroborando a previsão legal, nesse sentido, citamos respectivamente posicionamento jurisprudencial e doutrinário sobre a inexistência da informação:

Inexistindo nos bancos de dados da entidade informações em nome do impetrante, manifesta sua falta de interesse para impetrar o remédio constitucional (...) para o manejo do habeas data, é necessário que haja efetiva omissão ou recusa, por parte do ente governamental ou de caráter público, em fornecer a informação requerida, ou, ainda, quando esta for prestada de forma incompleta e abstrata (...) Falta-lhe, portanto, interesse de agir, pois pretende o acesso a informação inexistente”- destaque nosso. TJMG - APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0011.11.001411-2/001 – Relator Desembargador João Cancio - Jurisp. Mineira, Belo Horizonte, a. 62, nº 198, p. 87-299, jul./set. 2011.

O acesso aos documentos administrativos só se dá quanto aos documentos já existentes; vale dizer, não pode o requerente, a pretexto de obter algum documento administrativo, pretender que a Administração venha a produzi-lo, se já não o tinha ela em seus registros (Nogueira Jr., 2003, p. 141).

Dessa forma, é preciso existir uma adequação entre o pedido e a realidade fática, sem a qual não haveria sequer interesse de agir ou mesmo negativa de acesso à informação a ensejar propositura

de recurso. Assim, como regra geral, a existência do objeto é condição para conhecimento de um pedido de acesso à informação.

Ressalte-se que “a alegação de inexistência de documento/informação por órgão público é revestida de presunção relativa de veracidade, decorrente do princípio da boa fé e da fé pública”, além de ser consequência direta da presunção de legalidade dos atos administrativos (CUNHA FILHO e XAVIER, 2014, p. 351). É importante que o órgão/entidade comprove concretamente os esforços realizados na busca pela informação, essencial para o tratamento adequado de um pedido de informação. Ademais, pode o interessado fornecer, no curso do processo administrativo, indícios ou provas de que a informação de fato existe, contrapondo-se à alegação da instituição pública.

A Comissão Mista de Reavaliação de Informações publicou a Súmula CMRI nº 6, de 2015, abaixo colacionada:

Súmula CMRI nº 6/2015

“INEXISTÊNCIA DE INFORMAÇÃO – A declaração de inexistência de informação objeto de solicitação constitui resposta de natureza satisfativa; caso a instância recursal verifique a existência da informação ou a possibilidade de sua recuperação ou reconstituição, deverá solicitar a recuperação e a consolidação da informação ou reconstituição dos autos objeto de solicitação, sem prejuízo de eventuais medidas de apuração de responsabilidade no âmbito do órgão ou da entidade em que tenha se verificado sua eliminação irregular ou seu desca-minho.”

A CMRI consagrou o entendimento de que “a declaração de inexistência de informação objeto de solicitação constitui resposta de natureza satisfativa”. Entretanto, a partir da interpretação da súmula, frisa-se que a autoridade revisora do processo (instâncias internas da instituição demandada, CGU ou CMRI, no âmbito federal) poderá: (1) se constatar a existência da informação ou a mesma for localizada no curso da instrução recursal, manifestar-se sobre o mérito da disponibilização; (2) decidir pela reconstituição do registro da informação sempre que viável; (3) apurar a responsabilidade por eventuais condutas ilícitas, tais como a destruição ou não localização da

informação, bem como quando constatar a sua injustificada negativa; (4) determinar a produção da informação, excepcionalmente quando previsto em lei.

Pedido desarrazoado

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 os interesses públicos do Estado em prol da sociedade, como a segurança pública, a celeridade e a economicidade da administração pública.

Importante ressaltar que não é possível caracterizar como desarrazoado o pedido avaliando-se a motivação do solicitante, nos termos do parágrafo 3º do art. 10 da LAI.

§ 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.

A título de exemplo, considera-se desarrazoado, a princípio, o seguinte pedido de acesso hipotético: “Gostaria obter cópia da planta da penitenciária Y”.

Pedido desproporcional

Primeiramente, deve-se ter em mente que o dispositivo do inciso II do artigo 13 do Decreto nº 7.724/12 diz respeito à proporcionalidade em sentido estrito, isto é, analisa-se a adequabilidade do pedido de modo que seu atendimento não comprometa significativamente a realização das atividades rotineiras da instituição requerida, acarretando prejuízo injustificado aos direitos de outros solicitantes.

Lei nº 12.527/11

Art. 13. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação:

II - desproporcionais ou desarrazoados; ou

Aplicando-se a conceituação abaixo transcrita do Professor Bandeira de Mello (2013, p. 113-114) ao contexto do artigo 13 do Decreto n 7.724/12, verifica-se que a 'desvantagem' em um pedido desproporcional pode ser entendida como a possibilidade de que uma única demanda, em decorrência da sua dimensão, inviabilize o trabalho de toda uma unidade do órgão ou da entidade pública por um período considerável.

Entendido como o princípio da justa medida, meios e fins são colocados em equação mediante um juízo de ponderação, com o objetivo de se avaliar se o meio utilizado é ou não desproporcionado em relação ao fim. Trata-se, pois, de uma questão de 'medida' ou 'desmedida' para se alcançar um fim: pesar as desvantagens do meio em relação às vantagens do fim.

Para a adequada caracterização da desproporcionalidade do pedido, é imprescindível que o órgão, ao responder o pedido inicial, indique ao cidadão de forma clara e concreta que o seu pedido inviabilizaria a rotina da unidade responsável pela produção da resposta. Assim, o órgão é responsável por evidenciar o nexo entre a dimensão do pedido e a sua inviabilidade operacional.

Essa exigência se faz necessária, pois, nos pedidos desproporcionais, geralmente, os seus objetos não estão protegidos por salvaguardas legais, sendo informações de caráter público que, em tese, deveriam ser franqueadas ao demandante. O que inviabiliza a sua entrega, portanto, é a dificuldade operacional em se organizar a informação, e não o seu conteúdo.

A análise do impacto da solicitação sobre o exercício das funções rotineiras de um órgão público – para fins de caracterização da sua desproporcionalidade - deve sempre fundamentar-se em dados objetivos. Isso porque cabe à Administração o ônus de a comprovar, quando da negativa de acesso à informação, conforme o inciso II do parágrafo 1º do art. 11 da LAI:

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:

(...)

II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido;

A demonstração da desproporcionalidade do pedido, ademais, deverá considerar as variáveis e procedimentos a seguir:

- O quantitativo de registros componentes do banco de dados solicitado e objeto de eventual triagem, bem como seu método e critério de classificação;
- A natureza e os motivos que embasariam a presunção de existência de informação pessoal ou sigilosa no documento ou banco de dados;
- A quantidade estimada de horas de trabalho necessárias para o atendimento ao pedido;
- O percentual de servidores do órgão/setor que seriam dedicados ao fornecimento da informação (número de servidores necessários ao atendimento do pedido em relação ao número de servidores existentes no órgão/setor); e
- As ações desenvolvidas pelo órgão, à luz da Lei 12.527/2011, no que se refere à gestão e à classificação das informações produzidas e custodiadas, demonstrando os esforços para otimização do atendimento de futuros pedidos.

- Proporcionalidade em sentido estrito;
- Informação existente;
- Dimensão do pedido do requerente;
- Possibilidade da demanda do cidadão ocasionar prejuízos às atividades rotineiras da entidade requerida;
- Indicar as razões de fato ou de direito da recusa total ou parcial da demanda, apresentado o nexa entre o pedido e os impactos negativos ao órgão

Pedido
Desproporcional



Solicitantes Frequentes

A definição de quem seja solicitante frequente é tarefa que deve ser feita com o respaldo da aplicação prática da lei 12.527/2011 (LAI). Isso porque a Lei de Acesso a Informação (tal como seu decreto regulamentador no âmbito do Poder Executivo Federal) não definiu aprioristicamente qual demandante é frequente.

O termo frequência traz a ideia de repetição, de algo que se reitera a miúdo. A partir dessa orientação, apresentam-se duas realidades: (1) o cidadão que reiteradamente realiza pedidos idênticos ou muito semelhantes; (2) o cidadão que reiteradamente realiza pedidos diversos.

Enquanto mecanismo de diálogo permanente, as Ouvidorias e os SICs - ancorados em princípios democráticos - buscam produzir soluções para os cidadãos e para o Estado. É fundamental, portan-

to, que em seu campo de visão estejam presentes o esclarecimento do cidadão quanto ao regular exercício de seus direitos tal como a boa gestão das práticas de acesso à informação. Quando se está diante de um solicitante frequente, deve-se, então, buscar soluções que atendam ao cidadão e ao Estado. É, portanto, com essa percepção bidirecional que a questão deve ser tratada.

O exame dos pedidos de acesso a informações elaborados por solicitantes frequentes deve ser realizado com isonomia, imparcialidade e consoante os princípios da impessoalidade e da finalidade preconizados pelo artigo 37 da Constituição Federal. A autoridade respondente buscará tratar cada solicitação objetivamente, atendendo ao fim almejado pela LAI, sem quaisquer discriminações motivadas pelos reiterados pedidos de um mesmo cidadão. O foco, portanto, estará centrado no pedido e não na pessoa.

Não há na LAI referências ao exercício abusivo do direito demandar informações ao Estado. Também no âmbito do Decreto 7.724/2012 não se menciona o assunto. Destaca-se que da constatação de que um pedido de acesso é desarrazoado ou desproporcional (art.13, II do Decreto) não decorre necessariamente a conclusão de que o cidadão exerceu seu direito abusivamente. A desproporcionalidade ou a desarrazoabilidade referem-se à natureza do pedido, o exercício abusivo do direito refere-se à conduta do cidadão. Desse modo, a verificação do exercício regular do direito de acesso pauta-se pela Lei 9.784/99 que assim dispõe:

Art. 4º São deveres do administrado perante a Administração, sem prejuízo de outros previstos em ato normativo:

I - expor os fatos conforme a verdade;

II - proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé;

III - não agir de modo temerário;

IV - prestar as informações que lhe forem solicitadas e colaborar para o esclarecimento dos fatos.

Alguns comportamentos podem sugerir (mas não necessariamente caracterizam) o abuso de direito por parte do cidadão. São exemplos: solicitação de documento que o solicitante comprovadamente já possui; constante uso da via recursal sem apresentar críticas ou o motivo do protesto diante das respostas fornecidas e elevado número de pedidos desarrazoados, dentre outros.

Dentro dessa compreensão, o papel do órgão/entidade e da própria OGU é de orientação. O cidadão deve ser instruído sobre o escopo da legislação de acesso a informações e sobre os canais específicos para o atendimento das demandas de natureza diversa, quando assim couber. A depender do caso, o SIC pode dar tratamento de Ouvidoria às manifestações oferecidas. Ainda quando estruturalmente separado da Ouvidoria, o trabalho em parceria com o SIC é fundamental para a aproximação entre a Administração e o solicitante, assim como para eventuais tentativas de resolução negociada de “conflitos”.

A tentativa de resolução negociada para a busca de acordos entre as partes interessadas tem sido uma importante alternativa para solucionar essas situações de “conflito”.

Resolução Negociada



Pedidos que exigem trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade

O dispositivo legal do inciso III do art. 13 do Decreto nº 7.724/12 refere-se a duas situações distintas:

- Pedidos de acesso à informação que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações; e
- Pedidos de acesso à informação que exijam serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade.

Art. 13. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação:

(...)

III - que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade.

Parágrafo único. Na hipótese do inciso III do caput, o órgão ou entidade deverá, caso tenha conhecimento, indicar o local onde se encontram as informações a partir das quais o requerente poderá realizar a interpretação, consolidação ou tratamento de dados.

Em relação ao estudo da primeira parte do inciso III, devemos fazer uma importante observação inicial. É bastante comum haver certa dificuldade em diferenciar um pedido de acesso desproporcional de um pedido que enseja trabalho adicional de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações. Isso ocorre porque, em ambos os casos, estamos tratando com uma quantidade significativa de dados ou de informações que são requeridas pelo cidadão.

No caso do pedido desproporcional, como visto anteriormente, trata-se de informação existente, não protegida por salvaguardas legais, mas cuja entrega impactaria negativamente nas atividades rotineiras do órgão ou entidade pública demandada, em função da dimensão de dados ou documentos a serem levantados para a consecução do pedido de acesso. Há, portanto, uma relação inversamente proporcional entre recursos da administração/produção da informação; ou seja, os benefícios para o fornecimento de uma determinada informação a um único cidadão são bastante inferiores aos custos gerados à Administração para a sua produção, de maneira a contrariar o interesse público.

No caso dos pedidos que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados ou informações, a informação a ser disponibilizada precisa necessariamente passar por um processo de tratamento que, em função de dificuldades técnicas encontradas ou carência de recursos humanos, o órgão ou entidade não teria condições para a sua disponibilização. São informações/dados existentes, não necessariamente sigilosos, mas que se encontram em seu “estado bruto”, precisando de uma análise pormenorizada para se adequar ao pedido de acesso formulado. Abaixo, segue o conceito de tratamento da informação da Lei nº 12.527/11:

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

(...)

V - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação.

Assim, o que caracteriza a parte inicial do inciso é o fato de que a informação solicitada não existe no formato especificado pelo requerente, ao contrário do pedido desproporcional, mas a sua produção é possível, desde que haja um trabalho de análise, interpretação ou consolidação pelos analistas do órgão requerido. Isso ocorre, por exemplo, quando determinado órgão precisa analisar informações dispersas em seus bancos de dados ou arquivos para consolidar uma informação específica demandada pelo requerente.

É importante deixar claro, no entanto, que nem todo pedido de acesso à informação que exige certo trabalho adicional de análise ou de interpretação deve ser negado. Para que um órgão ou entidade pública se negue a fornecer uma informação com base na parte inicial desse dispositivo é necessário demonstrar que os procedimentos para a produção da informação impactariam as suas atividades rotineiras de forma negativa, da mesma forma que é feita nos pedidos desproporcionais. Assim, deve-se fazer uma análise de ponderação com base nas vantagens e desvantagens que esse trabalho pode auferir.

Ademais, o parágrafo único do art. 13 impõe ao órgão ou entidade pública a obrigatoriedade de indicar o local onde se encontram as informações demandadas, de maneira que o cidadão possa, ele próprio, realizar o trabalho de análise, interpretação e consolidação dos dados. Deve-se ressaltar que essa obrigatoriedade somente existe quando o órgão ou entidade pública tem conhecimento sobre onde o cidadão poderá efetuar a sua pesquisa. Caso o órgão recorrido tenha conhecimento de que dentre as informações sobre as quais o cidadão fará sua pesquisa existam informações de caráter sigiloso ou protegidas por salvaguardas legais, o cidadão não poderá ter acesso direto às mesmas, podendo pesquisá-las somente após trabalho de análise e triagem que oculte as partes sigilosas. Observe-se o que dispõe o parágrafo 3º do artigo 11 da Lei nº 12.527/11 c/c inciso II do § 1º e § 2º do artigo 15 do Decreto nº 7.724/12:

Lei nº 12.527/11

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

§ 3º Sem prejuízo da segurança e da proteção das informações e do cumprimento da legislação aplicável, o órgão ou entidade poderá oferecer meios para que o próprio requerente possa pesquisar a informação de que necessitar.

Decreto nº 7.724/12

Art. 15. Recebido o pedido e estando a informação disponível, o acesso será imediato.

§ 1º Caso não seja possível o acesso imediato, o órgão ou entidade deverá, no prazo de até vinte dias:

II - comunicar data, local e modo para realizar consulta à informação, efetuar reprodução ou obter certidão relativa à informação;

§ 2º Nas hipóteses em que o pedido de acesso demandar manuseio de grande volume de documentos, ou a movimentação do documento puder comprometer sua regular tramitação, será adotada a medida prevista no inciso II do § 1º.

Em relação aos pedidos de acesso à informação que exijam serviço de produção ou tratamento de dados que não sejam de competência do órgão ou entidade, esta segunda parte do inciso III deve ser interpretada conjuntamente com o dispositivo do inciso IV, do parágrafo 1º, do artigo 15 do Decreto nº 7.724/12, abaixo:

Art. 15. Recebido o pedido e estando a informação disponível, o acesso será imediato.

§ 1º Caso não seja possível o acesso imediato, o órgão ou entidade deverá, no prazo de até vinte dias: (...)

IV - indicar, caso tenha conhecimento, o órgão ou entidade responsável pela informação ou que a detenha;

Dessa maneira, caso a produção da informação demandada pelo cidadão não seja de competência do órgão requerido - ou este não a tenha sob sua posse -, o Serviço de Informações ao Cidadão deste órgão não está obrigado legalmente a fornecê-la; no entanto, deverá remeter o pedido de acesso dirigido erroneamente a ele diretamente ao órgão competente, caso tenha conhecimento, para que este produza a resposta, informando o cidadão sobre este procedimento. Assim, o prazo para a resposta é reiniciado a partir do reencaminhamento do pedido ao órgão/entidade competente.

- A informação solicitada não existe no formato especificado pelo requerente;
- A produção da informação é possível;
- Necessidade de tratamento da informação;
- Indicar as razões de fato ou de direito da recusa total ou parcial da demanda, apresentado o nexó entre o pedido e os impactos negativos ao órgão



Trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados/informações

- Órgão não possui a informação ou ela não é de sua competência;
- Indicar, caso tenha conhecimento, o órgão ou entidade responsável pela informação ou que a detenha



Pedidos de acesso à informação que exijam serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade

Canais específicos de atendimento ao cidadão

Em alguns casos, a Administração Pública recebe pedidos que poderiam ser atendidos por meio do SIC, pois estão no escopo da LAI. No entanto, o SIC não se mostra como o melhor canal de comunicação entre o órgão/entidade e o cidadão, já que outro canal, específico para aqueles tipos de demandas, é disponibilizado.

Este tema foi objeto da Súmula nº 01/2015 da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), que assim dispõe:

PROCEDIMENTO ESPECÍFICO - Caso exista canal ou procedimento específico efetivo para obtenção da informação solicitada, o órgão ou a entidade deve orientar o interessado a buscar a informação por intermédio desse canal ou procedimento, indicando os prazos e as condições para sua utilização, sendo o pedido considerado atendido.

Em síntese, a CMRI entendeu que, caso exista um canal ou procedimento específico e efetivo para obtenção da informação solicitada por meio de um pedido de acesso, é suficiente que a Administração Pública, na resposta inicial ao pedido, indique a existência deste canal/procedimento. Este entendimento justifica-se já que o processo administrativo de acesso à informação não prejudica nem elimina formas específicas anteriormente constituídas de relacionamento entre Administração e administrados.

Ante a existência de canais específicos, a demanda do cidadão será processada por meio do SIC apenas se ficar demonstrada a ausência de efetividade do canal indicado, seja em razão da ausência de prazos e procedimentos pré-determinados, ou porque fique demonstrada a inobservância destes.

Como exemplos de canais específicos podemos citar aqueles decorrentes das Cartas de Serviços ao Cidadão e as Ouvidorias. As ouvidorias públicas são unidades de controle e participação social, responsáveis pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública. Reclamações e denúncias, portanto, não serão processadas pelo SIC, mas sim pelas Ouvidorias.

A Carta de Serviços ao Cidadão foi criada pelo Decreto nº 6.932/2009. Trata-se de um documento elaborado pelos órgãos/entidades que prestam serviços diretamente ao cidadão com o objetivo de informar a população sobre os serviços prestados, as formas de acesso a eles e os padrões de qualidade de atendimento ao público. O Instituto Nacional de Previdência Social (INSS), por exemplo, possui em seu site uma série de canais especializados no atendimento de demandas referentes aos serviços da seguridade social.

Portanto, os canais específicos, desde que constituídos com prazos e procedimentos que se mostram efetivos para o atendimento da demanda do cidadão, devem ser priorizados. Caso contrário, ou seja, caso o cidadão não tenha seu pedido atendido por meio do canal específico, é importante frisar que ele poderá dirigir sua solicitação à Administração Pública por meio do e-SIC.

Informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais

O acesso à informação é entendido como um direito que fortalece a participação da sociedade civil nos assuntos do Estado e da coletividade e que contribui à busca dos cidadãos pela efetividade de outros direitos². A importância da disponibilização de informações para a defesa de direitos é um tema presente no art. 21 da Lei nº 12.527/2011, o qual enfatizou a garantia de acesso a informações necessárias à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais:

Art. 21. Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.

A expressão “direitos fundamentais” faz referência ao conjunto de direitos que estão relacionados com a garantia do princípio da dignidade da pessoa humana. O constitucionalista José Afonso da Silva prefere utilizar o termo “direitos fundamentais do homem”³:

No qualitativo fundamentais acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; (...) Do homem, não como o macho da espécie, mas no sentido de pessoa humana. (SILVA, 2010, p. 178).

A Constituição da República do Brasil de 1988 consagra diversos direitos e garantias sob a denominação de “fundamentais”. O Título II da Constituição de 1988 dispõe a respeito dos seguintes

direitos fundamentais: Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, Direitos Sociais, Da Nacionalidade, Dos Direitos Políticos, Dos Partidos Políticos. A doutrina jurídica destaca que outros direitos existentes na Constituição de 1988, para além dos presentes no Título II, devem ser consideradas como fundamentais, como os direitos ambientais (art. 225), direito à saúde (196), direito à educação (art. 205)⁴ – entendimento que já foi aceito pelo Supremo Tribunal Federal no que diz respeito ao princípio da anterioridade tributária (art. 150, III, “b”)⁵.

DIREITOS FUNDAMENTAIS [Definição]

Conjunto de direitos pertencentes ao homem e positivados constitucionalmente, devendo-se incluir os direitos individuais, sociais, econômicos, culturais e coletivos (TAVARES apud DIMOULIS, 2012, p. 143).

A leitura do art. 21 da LAI poderia sugerir que, através de uma simples referência à necessidade de tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais, o solicitante poderia obter acesso irrestrito às informações acumuladas pelo Estado. No entanto, ao regulamentar a LAI, o Decreto nº 7.724/2012 pontuou um requisito para atendimento do pedido: o solicitante deve demonstrar a “existência de nexos entre as informações requeridas e o direito que se pretende proteger” (art. 42, parágrafo único).

A análise da “existência de nexos” prevista no parágrafo único do art. 42 é uma condicionante exclusiva para os casos em que o cidadão pretende a disponibilização de informações que costumam ser consideradas merecedoras de restrição e proteção (art. 6º, III, LAI). Em outras situações, deve-se lembrar de aplicar a regra geral do art. 10, §3º, da LAI, que proíbe a administração pública de realizar exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações, ou seja, não se faz sempre necessária a análise contida no parágrafo único do art. 42 do Decreto nº 7.724/2012.

Dessa forma, a administração pública deve avaliar e se posicionar, de acordo com o caso concreto, a respeito da disponibilização da informação de acesso restrito requisitada sob o fundamento

da necessidade de tutela de direitos fundamentais, tendo por parâmetro a análise de nexos referida no parágrafo único do art. 42 do Decreto nº 7.724/2012 e o eventual risco apresentado a outros direitos previstos na LAI e na Constituição de 1988.

CAPÍTULO II

*Publicidade
e Restrições*



Transparência Ativa e Passiva

O direito de acesso à informação se presta a munir o cidadão de informações detidas pelo Estado, para que seja possível, entre tantas outras coisas, realizar o chamado controle social. E isso pode ser dar basicamente de duas maneiras: por meio da chamada transparência ativa ou por meio da transparência passiva.

A informação produzida e custodiada pelo setor público deve estar disponível à sociedade, ressalvadas as exceções previstas em lei. Sob esse prisma, é princípio básico da Lei nº 12.527/11 a chamada máxima divulgação, em que a publicidade é a regra e o sigilo a exceção.

O comportamento de divulgar dados a partir de uma iniciativa da própria administração pública não apenas implica a redução do número de pedidos de acesso, mas também sugere a perspectiva de que cabe ao governo somente a posse de tais documentos, sendo o povo o titular do direito de propriedade da informação pública (ainda que transitoriamente a informação seja sigilosa). A abordagem do assunto nos diversos países apresenta conteúdo variado.

A Transparência Ativa é entendida como aquela em que há disponibilização da informação de maneira espontânea (proativa). É o que ocorre, por exemplo, com a divulgação de informações na Internet, de modo que qualquer cidadão possa acessá-las diretamente.

Tanto a Lei nº 12.527/11 como seu Decreto Regulamentador nº 7.724/12, preveem um rol de informações que necessariamente devem estar em transparência ativa, sendo elas:

- estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público;
- programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto;
- repasses ou transferências de recursos financeiros;
- execução orçamentária e financeira detalhada;

- licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas;
- remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- respostas a perguntas mais frequentes da sociedade; (Redação dada pelo Decreto nº 8.408, de 2015)
- contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do art. 40 da Lei nº 12.527, de 2011, e telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão - SIC; e (Redação dada pelo Decreto nº 8.408, de 2015)
- programas financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT. (Incluído pelo Decreto nº 8.408, de 2015)

Outras informações além dessas também podem ser disponibilizadas na Internet. Ou seja, a lista não é exaustiva, sugerindo-se fortemente a leitura do Guia para publicação do rol, disponível no site www.lai.gov.br.

Municípios com até 10.000 habitantes não são obrigados a manter essas informações na Internet, sendo suficiente a divulgação de informações relativas à execução orçamentária e financeira, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Recentemente foi incluído nesse rol o inciso IX, que diz respeito a programas financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. Esse dispositivo depende de um ato a ser editado pelos Ministros da CGU, do Planejamento e do Trabalho, que trará maiores detalhes sobre como deverá ser feita essa divulgação.

Se algumas das informações previstas no rol definido na Lei já estiverem disponíveis em outro site, é preciso repeti-la no site do órgão/entidade? Não. A Lei prevê que pode ser utilizada ferramenta de redirecionamento de página na internet, quando as informações estiverem disponíveis em outros sítios governamentais. É o que acontece, por exemplo, com informações que já estejam no Portal da Transparência.

Na Suécia, não existem obrigações específicas de publicação proativa; na prática, no entanto, a maioria dos órgãos públicos disponibiliza diversas informações, sobretudo em seus sítios. Na Inglaterra, é comum divulgarem-se principalmente informações sobre a estrutura e as atividades desenvolvidas, embora também não exista uma lista das informações que cada órgão público tem a obrigação de publicar. No Brasil, no âmbito do Poder Executivo Federal, fixou-se um rol enumerativo sobre o que deve ser divulgado (art. 7º, §3º do Decreto 7.724/2012). Ao lado de tal lista, está o dever geral de publicação de quaisquer informações de interesse coletivo ou geral. Nos EUA, existe também prescrição em lei sobre o que deve ser colocado em transparência ativa, como, por exemplo, o dever de publicar uma sinopse das funções gerais e a descrição de todos os formulários e documentos produzidos. Além disso, o Departamento de Justiça recomendou que documentos que foram solicitados ao menos três vezes sejam disponibilizados eletronicamente.



A Transparência Passiva, por outro lado, depende de uma solicitação do cidadão. Ela ocorre, portanto, por meio dos pedidos de acesso à informação que, geralmente, se concentram no sistema e-SIC. Desse modo, o órgão ou entidade solicitado deve se mobilizar no sentido de oferecer uma resposta à demanda.

Quando uma informação está em transparência ativa, mas, mesmo assim, é objeto de pedido de acesso, é recomendável que o órgão/entidade oriente o cidadão sobre como acessá-la por meio da internet. Essa prática tem dois objetivos: apresentar ao cidadão uma forma de obter as informações sem a necessidade de abertura de pedidos de acesso; e segundo, tornar mais ágeis os procedimentos para atendimento a pedidos de acesso a informações.

Apesar de ser recomendável indicar a transparência ativa nos casos em que couber, é importante frisar que quando houver, nas respostas a pedidos de acesso, indicação de que a informação está em transparência ativa, o órgão/entidade deve orientar, com precisão, onde se encontra essa in-

formação. Respostas como “a informação se encontra no Diário Oficial da União” ou “no site do órgão” não devem ser adotadas, uma vez que impõem uma dificuldade que acaba por obstaculizar o acesso à informação. Na maioria das vezes, o cidadão comum não consegue encontrá-la por conta própria. Logo, é recomendável indicar o link específico no qual essa informação se encontra ou, ainda, um passo-a-passo sobre como localizá-la.

Outra prática muito recomendável, e que já vem sendo observada com frequência, é a disponibilização de informações na internet com base nos pedidos de acesso que são apresentados. A reiteração de pedidos de acesso sobre os mesmos temas indica que aquela é uma informação de grande interesse para a sociedade em geral. É, portanto, interessante que esse tipo de solicitação seja colocado em transparência ativa, até mesmo para reduzir a entrada de pedidos de acesso à informação, tornando mais ágil e efetiva a atuação dos SICs. Isso atende ao inciso II do art. 3º da Lei, abaixo transcrito:

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:

(...)

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

Entidades privadas sem fins lucrativos que receberem recursos da União também devem dar publicidade a algumas informações, por meio de seus próprios sítios na Internet e em sua sede, nos termos do artigo 63 do Decreto 7.724/2012. São elas:

- Cópia do estatuto social atualizado da entidade;
- Relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade; e
- Cópia integral do instrumento realizado com o Poder Público (convênio, contrato, termo de parceria, etc), e seus respectivos aditivos e relatórios finais de prestação de contas.

Essa documentação deve ser publicada desde a celebração do instrumento, sendo atualizada periodicamente e ficando obrigatoriamente disponível até 180 dias após a entrega da prestação final de contas. No caso de entidades que não disponham de meios para realizar essa divulgação na internet, pode haver dispensa, por decisão do órgão ou entidade ao qual ela está vinculada, mediante expressa justificativa da entidade.

Acesso a banco de dados

A Lei nº 12.527/2011 definiu “informação” da seguinte forma:

Art. 4º

Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato (...)

O Estado, no exercício de suas mais diversas atribuições, acumula uma infinidade de dados. Nesse sentido, podemos pensar em diversos exemplos de entidades que dispõem de bancos de dados consideráveis: a Receita Federal recebe milhares de informações sobre a situação fiscal dos contribuintes (pense na sua declaração de imposto de renda). O Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) realiza todo o processamento, controle e execução financeira, patrimonial e contábil do governo federal brasileiro. O Sistema de Gestão de Pessoas do Executivo Federal (SIGPE) possui registro de todos os servidores públicos federais, dentre outros tantos bancos de dados custodiados pelo Estado.

Naturalmente, esses bancos de dados são fonte de interesse dos cidadãos e, em atendimento ao princípio da máxima divulgação, é relevante quando esse tipo de informação pode ser disponibilizado para consulta em transparência ativa, por exemplo. Entretanto, na maioria das vezes, o acesso a esses bancos de dados é feito por meio da transparência passiva, ou seja, via pedidos de

acesso à informação. Dessa forma, importante ressaltar alguns pontos, conforme os precedentes da CGU.

Em primeiro lugar, ainda que os cidadãos discordem, nem sempre os bancos de dados estão organizados no formato pretendido pelo cidadão. Ou seja, o cidadão pode estar interessado em uma tabela ou um gráfico que, de outro lado, não é produzido pelo órgão/entidade ou a periodicidade não corresponde à solicitada. Nesse tipo de situação, aplica-se o disposto no art. 13, incisos II e III do Decreto nº 7.724/2012:

Art. 13. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação:

I - genéricos;

II - desproporcionais ou desarrazoados; ou

III - que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade.”

Parágrafo único. Na hipótese do inciso III do caput, o órgão ou entidade deverá, caso tenha conhecimento, indicar o local onde se encontram as informações a partir das quais o requerente poderá realizar a interpretação, consolidação ou tratamento de dados.

Da leitura do artigo 13, podemos perceber que a Administração não está obrigada a atender a todo e qualquer pedido dos cidadãos, em especial aqueles que demandam esforço e dispêndio de recursos consideráveis. Contudo, cabe lembrar que, tanto na alegação de trabalhos adicionais como de pedido desproporcional, a CGU entende que a Administração tem o ônus de demonstrar essas dificuldades, justificando a negativa perante a sociedade de forma contundente e realista.

De outro lado, o parágrafo único aborda diretamente nosso assunto, ao estabelecer que, sempre que possível, a administração deve conceder acesso aos dados brutos custodiados, permitindo que o próprio cidadão realize a consolidação que deseja. No entanto, esta opção não está sempre disponível, pois nem sempre os dados custodiados pelo Estado são públicos. Em de-

terminadas situações, as informações em posse do Estado estão cobertas por sigilos legalmente estabelecidos (como o fiscal e o bancário, por exemplo) ou não podem ser acessadas livremente por terceiros, uma vez que são pessoais, dentre outras hipóteses.

Quando não é razoável realizar a consolidação e o tratamento dos dados solicitados pelo cidadão, a Administração deve, quando possível, conceder acesso aos dados brutos, para que ele mesmo possa realizá-la.



Sendo assim, em face de pedidos que envolvam bancos de dados, é importante verificar a eventual incidência de sigilos legais e/ou de restrições de acesso, bem como avaliar se a possibilidade de extração e os custos envolvidos nessa operação são viáveis. Quanto mais dados e informações a população tiver a seu dispor, mais correlações e avaliações do governo poderão ser realizadas de forma qualitativa, ou seja, mais e melhor controle social!

Conheça o site www.dados.gov.br e publique o Catálogo de Bases de Dados do seu órgão/entidade.

O principal objetivo do Portal Brasileiro de Dados Abertos é ser o ponto central para acesso a dados públicos governamentais no Brasil. Há requisitos de acesso específicos:

- a) Controle de acesso para publicação e modificação dos dados e metadados;
- b) Garantia de manutenção da integridade dos dados; e
- c) Segurança quanto à origem dos dados e autenticidade.

De maneira simplificada, para que um conjunto de dados esteja apto a constituir a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos, o responsável pelo repositório de dados daquele órgão deve garantir que este conjunto de dados cumpra as seguintes condições gerais:

I. Os dados devem estar em seu formato mais bruto possível, ou seja, antes de qualquer cruzamento ou agregação. Mesmo que o órgão ou entidade ache importante e já tenha publicado alguma visão de agregação desses dados, existe grande valor no dado desagregado. Dessa forma o órgão ou entidade pode publicar esses dados nas duas formas.



2. Os dados devem estar em formato aberto, não proprietário, estável e de amplo uso.
3. Não deve existir nenhum instrumento jurídico que impeça sua reutilização e redistribuição por qualquer parte da sociedade.
4. Para os dados que são estruturados ou estão em planilhas na sua fonte, deve-se preservar ao máximo a estrutura original. Por exemplo, não se deve publicar planilhas em arquivo PDF, neste caso utilize CSV ou ODS.
5. É recomendável a disponibilização dos dados em diversos formatos.
6. Cada conjunto de dados deve possuir um identificador único e persistente, seguindo uma padronização de URL. Esse requisito é imprescindível para que esse conjunto de dados seja referenciável e eventualmente consumido automaticamente por um aplicativo.
7. É recomendável a utilização de considerações semânticas na definição URLs, de forma que seja possível deduzir o conteúdo de um conjunto de dados apenas lendo seu identificador.
8. É extremamente desaconselhável a utilização de mecanismos antirrobôs, como captchas, para acesso aos conjuntos de dados.
9. Considerando que é desejável facilitar a indexação dos dados por motores de busca, sendo esta uma importante forma do cidadão encontrar os dados que procura, é recomendável que os nomes dos arquivos sigam as boas práticas de formação de um slug [WIKIPEDIA http://en.wikipedia.org/wiki/Slug_%28web_publishing%29], tal como é realizado em muitas soluções de software para blog ou gerenciadores de conteúdo. Mais especificamente, o título deve ser convertido para slug da seguinte maneira:
 1. substituem-se todos os caracteres acentuados pelos seus correspondentes não acentuados;
 2. transformam-se todos os caracteres maiúsculos em minúsculos;
 3. substituem-se cada sequência de um ou mais espaços por um único hífen ("-"). Usa-se hífen em lugar de sublinhados ("_"), pois estes fazem com que os mecanismos de busca tratem o texto como um só termo. O mesmo aconteceria caso



fossem utilizadas palavras concatenadas, no modo chamado “camelCase”. Por outro lado, o hífen permite que as palavras sejam indexadas cada uma das palavras individualmente [<https://www.youtube.com/watch?v=AQcSFsQyct8>].

4. Cada conjunto de dados deve ter informações sobre seus dados e metadados. Deve ser possível recuperar o significado dos dados.

5. Para conjunto de dados muito grandes, recomenda-se a divisão em conjuntos menores, permitindo uma fácil manipulação. Recomenda-se fazer a divisão pela dimensão temporal (ano ou mês), pela dimensão geográfica (estado ou município), ou por outra dimensão.

6. É desejável que o repositório dos dados possibilite a composição de filtros dentro da URL, seguindo algum padrão de API, permitindo que o usuário restrinja o volume dos dados para aqueles que ele deseja.” (<http://dados.gov.br/cartilha-publicacao-dados-abertos/>)



Procedimentos para proteção da informação

A LAI prevê, no art. 7º, parágrafo 2º:

§ 2º 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.

Essa previsão tem como base o princípio da máxima divulgação, isto é, a existência de informações sigilosas ou de acesso restrito em determinado documento não impede total e imediatamente sua publicidade – é preciso analisá-lo de modo a identificar eventuais informações sigilosas, possibilitando a divulgação de informações públicas também presentes.

Dentre as três opções apresentadas pelo legislador, a CGU tem privilegiado a ocultação de trechos sigilosos, de modo que a primariedade da informação seja garantida. Por meio da tarja, não há intermediários entre a informação e o cidadão, que pode vê-la com os próprios olhos. Esse tipo de prática diminui a desconfiança do cidadão perante a administração. Isso está intimamente relacionado ao conceito de primariedade – conceito chave para a compreensão deste tópico (conforme definido na LAI, art. 4º):

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

X - primariedade - qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações;

Cunha Filho e Xavier (2014, p. 150) afirmam que:

“(...) a noção de primariedade diz respeito à fonte da informação. O interessado tem direito de obter informações diretamente na fonte original, sem intermediações. Por exemplo, a solicitação, a um órgão qualquer, de um determinado despacho faz com que se tenha direito a obter o inteiro teor de cópia deste despacho, e não a um relato ou descrição indireta de seu conteúdo. Para fiscalizar a atividade pública com efetividade, o cidadão faz jus a acessar as próprias informações produzidas pela Administração, e não a interpretações ou relatos indiretos.”

E no caso concreto? Quando um cidadão solicitou o contrato de patrocínio realizado entre a Caixa Econômica Federal e o Sport Club Corinthians Paulista, após interlocução com a CGU, o documento foi entregue, com tarjas apenas naquelas informações que eram estritamente relacionadas ao clube ou que podiam comprometer a atuação da Caixa no mercado privado, garantindo o controle social por meio da máxima divulgação possível!

Preciso tarjar um documento! E agora? É importante escolher ferramentas confiáveis e realizar testes para garantir que a informação a ser protegida não possa ser acessada por quem não deve. A opção pela tarja de informações fortalece o acesso à informação, mas deve ser realizada com segurança e confiabilidade!



Proteção da Informação Pessoal de Natureza Sensível

De acordo com o inciso IV do artigo 4º da Lei nº 12.527/11, informação pessoal é aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável. Entende-se a pessoa natural, nesse sentido, como a pessoa física, ou seja, o indivíduo ao qual se atribuem direitos e obrigações. Os dispositivos que tratam da proteção às informações pessoais encontram-se no artigo 31 da Lei de Acesso à Informação, que é regulamentado no capítulo VII do Decreto nº 7.724/12. Pela análise das normas relativas a esse tema, depreende-se que nem toda informação pessoal estará sujeita à restrição de acesso. O artigo 31 da Lei de Acesso à Informação, ao regulamentar o acesso às informações pessoais, impõe deveres de salvaguarda à Administração apenas quando informações pessoais se referirem à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem. Pretende-se, portanto, proteger os direitos à privacidade e à vida privada, conforme prescrição constitucional.

Segundo Mendes e Branco (2013), no âmbito do direito à privacidade está o controle de informações sobre si mesmo. Assim, o direito à privacidade, em sentido estrito, conduz à pretensão do indivíduo de não ser foco de observação de terceiros, de não ter os seus assuntos, informações pessoais e características expostas a terceiros ou ao público em geral. Nesse sentido, os doutrinadores afirmam que o objeto do direito à privacidade seriam os comportamentos e os acontecimentos atinentes aos relacionamentos pessoais em geral, às relações comerciais e profissionais que o indivíduo não deseja que se espalhem ao conhecimento público; por conseguinte,

o objeto jurídico protegido pelo direito à intimidade seriam as conversações e os episódios ainda mais íntimos, envolvendo relações familiares e amizades mais próximas.

Nesse sentido, segundo regras internacionais sobre acesso a informações, as Regras de Herédia, são dados pessoais aqueles concernentes a uma pessoa física ou moral, identificada ou identificável, capaz de revelar informação sobre sua personalidade, suas relações afetivas, sua origem étnica ou racial, ou que se refiram às características físicas, morais ou emocionais, à sua vida afetiva e familiar, domicílio físico e eletrônico, número nacional de identificação de pessoas, número telefônico, patrimônio, ideologia e opiniões políticas, crenças ou convicções religiosas ou filosóficas, estados de saúde físicos ou mentais, preferências sexuais ou outras análogas que afetem sua intimidade ou sua autodeterminação informativa. Esta definição se interpretará no contexto da legislação local sobre a matéria. Ademais, a Lei do Cadastro Positivo, Lei nº 12.414/11, caracteriza informações sensíveis como sendo aquelas pertinentes à origem social e étnica, à saúde, à informação genética, à orientação sexual e às convicções políticas, religiosas e filosóficas.

Segundo as Regras de Herédia, ainda

- a) prevalecem os direitos de privacidade e intimidade quando se tratar de dados pessoais que se refiram a crianças, adolescentes (menores) ou incapazes, assuntos familiares ou que revelem a origem racial ou étnica, as opiniões políticas, as convicções religiosas ou filosóficas, a participação em sindicatos; assim como o tratamento dos dados relativos à saúde ou à sexualidade; ou vítimas de violência sexual ou doméstica; ou quando se trate de dados sensíveis ou de publicação restrita segundo cada legislação nacional aplicável ou tenham sido considerados na jurisprudência emanada dos órgãos encarregados da tutela jurisdicional dos direitos fundamentais;
- b) prevalecem a transparência e o direito de acesso à informação pública quando a pessoa concernente tenha alcançado voluntariamente o caráter de pública e o processo esteja relacionado com as razões de sua notoriedade. Sem embargo, consideram-se excluídas as questões de família ou aquelas em que exista uma proteção legal específica. Nestes casos,

poderão manter-se os nomes das partes na difusão da informação judicial, mas se evitarão os domicílios ou outros dados identificatórios.

No mesmo sentido, a Lei de Acesso à Informação dispõe que o tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais. Essas informações, consideradas sensíveis, como regra geral, terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo, pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem, sendo que o indivíduo que obtiver acesso às informações pessoais de maneira irregular será responsabilizado por seu uso indevido. O Decreto nº 7.724/12, que regulamenta a LAI, trata do tema da seguinte maneira:

Art. 55. As informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem detidas pelos órgãos e entidades:

I - terão acesso restrito a agentes públicos legalmente autorizados e a pessoa a que se referirem, independentemente de classificação de sigilo, pelo prazo máximo de cem anos a contar da data de sua produção; e

II - poderão ter sua divulgação ou acesso por terceiros autorizados por previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que se referirem.

Parágrafo único. Caso o titular das informações pessoais esteja morto ou ausente, os direitos de que trata este artigo assistem ao cônjuge ou companheiro, aos descendentes ou ascendentes, conforme o disposto no parágrafo único do art. 20 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e na Lei no 9.278, de 10 de maio de 1996.

Art. 56. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

- O sigilo não poderá ser invocado com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades, conduzido pelo Poder Público, em que o titular das informações for parte ou interessado; ou
- Quando as informações pessoais não classificadas estiverem contidas em conjuntos de documentos necessários à recuperação de fatos históricos de maior relevância



Exceções às regras do artigo 55 do Decreto nº 7.724/12: o artigo 58

A divulgação de informações pessoais poderá ser autorizada ou ter o acesso a terceiros permitido somente diante de previsão legal ou de consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem. No entanto, existem as seguintes exceções, conforme artigo 57 do Decreto nº 7.724/12:

- 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



Casos em que o consentimento do titular das informações não será exigido

O pedido de acesso a informações pessoais do próprio requerente observará, ademais, os mesmos procedimentos estipulados pela LAI e estará condicionado à comprovação de identidade pelo requerente. No caso de pedido de acesso a informações pessoais sensíveis de terceiros, deve-se observar se existe o consentimento exigido pelo art. 55, II, do Decreto nº 7.724/2012, ou se consta alguma das hipóteses que excluem a necessidade desse consentimento, descritas no art. 57

do referido dispositivo legal. Nesses casos, pode-se condicionar o acesso à assinatura de termo de responsabilidade que disponha sobre a finalidade e a destinação que será dada à informação, nos termos do art. 6º do Decreto nº 7.724/2012. É importante frisar que o demandante está vinculado à finalidade e à destinação concernentes ao termo de responsabilidade sobre a informação. Por fim, o pedido de acesso de informações pessoais por terceiros deverá estar acompanhado de:

- Comprovação do consentimento expresso de que trata o inciso II do caput do art. 55, por meio de procuração;
- Comprovação das hipóteses previstas no art. 58;
- Demonstração do interesse pela recuperação de fatos históricos de maior relevância, observados os procedimentos previstos no art. 59; ou
- Demonstração da necessidade do acesso à informação requerida para a defesa dos direitos humanos ou para a proteção do interesse público e geral preponderante



O Pedido de acesso a informações pessoais de terceiros deverá estar acompanhado de:



Por fim, destaca-se rol exemplificativo sobre as informações pessoais que podem ser consideradas sensíveis:

- Data de nascimento;
- Endereço pessoal ou comercial do requisitante;
- Endereço eletrônico (e-mail) pessoal;
- Número de telefone pessoal (fixo ou móvel);
- Informações financeiras e patrimoniais;
- Informações referentes a alimentandos, dependentes ou pensões;
- Informações médicas;
- Origem racial ou étnica, orientação sexual, convicções religiosas, filosóficas ou morais.

Restrições de Acesso por Determinação Legal

Neste tópico, serão estudadas as principais hipóteses em que o fundamento para restrição de acesso não é a classificação da informação mas, sim, determinação legalmente estabelecida. Isso se deve a específica determinação contida na LAI e no Decreto 7.724/2012, abaixo transcrita:

LAI

Art. 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.

Decreto 7.724/2012

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; e

II - às informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, na forma do § 1º do art. 7º da Lei no 12.527, de 2011.

Sigilo bancário

O sigilo bancário pode ser compreendido como o direito de manter, sob sigilo, informações relativas a transações bancárias passivas e ativas. O sigilo bancário está previsto na Lei Complementar n. 105, de 10 de janeiro de 2001. Em seu art. 1º, lê-se que “as instituições financeiras conservarão sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados”.

De acordo com a Lei, devem ser mantidas sob sigilo as operações de bancos de quaisquer espécies (inclusive o Banco Central), distribuidoras de valores mobiliários, corretoras de câmbio e de valores mobiliários, sociedades de crédito, financiamento e investimentos, dentre outras instituições financeiras mencionadas no § 1º do art. 1º da Lei. Ou seja, como regra geral, todas as operações financeiras realizadas pelas entidades mencionadas na Lei estão protegidas pelo sigilo bancário.

Entretanto, a Lei Complementar n. 105/01 também discrimina diversas exceções à configuração do sigilo bancário. Por exemplo, não constitui violação do dever de sigilo “a troca de informações entre instituições financeiras, para fins cadastrais, inclusive por intermédio de centrais de risco, observadas as normas baixadas pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central do Brasil” (art. 1º, § 3º, I). Tampouco constitui violação do sigilo bancário “a revelação de informações sigilosas com o consentimento expresso dos interessados” (art. 1º, § 3º, V). A Lei ainda dispõe que a quebra do sigilo pode ser decretada quando necessária para apuração de ocorrência de qualquer ato ilícito, em qualquer fase do inquérito ou do processo judicial.

Além disso, o Poder Judiciário já criou outras hipóteses de restrição ao sigilo bancário. Por exemplo, o Min. Carlos Mário Velloso, do STF, já afirmou que o direito ao sigilo bancário “[não é] um direito absoluto, devendo ceder, é certo, diante do interesse público, do interesse da justiça, do interesse social, conforme aliás tem decidido esta Corte” (STF, Pet. 577, julgado em 25/03/1992, Relator Min. Carlos Velloso).

Sigilo fiscal

São informações protegidas por sigilo fiscal, por exemplo, as relativas a rendas, rendimentos, patrimônio, débitos, créditos, dívidas e movimentação financeira ou patrimonial; as que revelem negócios, contratos, relacionamentos comerciais, fornecedores, clientes e volumes ou valores de compra-e-venda; as relativas a projetos, processos industriais, fórmulas, composição e fatores de produção.

O Código Tributário Nacional (CTN) prevê duas situações não abrangidas pelo sigilo fiscal: a hipótese de requisição de autoridade judiciária no caso de interesse da Justiça; e a hipótese de solicitação de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa (art. 198, § 1º, I e II, CTN). No que se refere à quebra judicial do sigilo fiscal, contudo, é necessário asseverar que a “decisão que determina a quebra de sigilo fiscal deve ser interpretada como atividade excepcional do Poder Judiciário, motivo pelo qual somente deve ser proferida quando comprovado nos autos a absoluta imprescindibilidade da medida” (STF, AI 856552 AgR/BA, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 25/03/2014).

Segredo de justiça

O sigilo (ou simplesmente “segredo”, conforme termo consagrado pela legislação e pela doutrina brasileiras) de justiça também tem por finalidade a preservação da intimidade do indivíduo. No entanto, em alguns casos o fundamento do segredo de justiça é o interesse social, e não a privacidade dos envolvidos no processo judicial. Esta conclusão é extraída da leitura do art. 5º, LX, da Constituição Federal: “a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem.”

Esta dupla fundamentação desta espécie de sigilo constitucional é claramente delineada pelo Código de Processo Civil, que regulamenta o sigilo dos atos processuais em seu art. 155:

Art. 155. Os atos processuais são públicos. Correm, todavia, em segredo de justiça os processos:

I - em que o exigir o interesse público;

II - que dizem respeito a casamento, filiação, separação dos cônjuges, conversão desta em divórcio, alimentos e guarda de menores.

Além do juiz, pode a autoridade administrativa (delegado) decretar o sigilo no âmbito criminal, conforme art. 20 do CPP:

Art. 20. A autoridade assegurará no inquérito o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade.

Parágrafo único. Nos atestados de antecedentes que lhe forem solicitados, a autoridade policial não poderá mencionar quaisquer anotações referentes a instauração de inquérito contra os requerentes. (Redação dada pela Lei nº 12.681, de 2012).

Sigilo industrial

A proteção a criações industriais está expressa na CF de 1988, que, em seu art. 5º, XXIX, afirma que “a lei assegurará aos autores de inventos industriais privilégio temporário para sua utilização, bem como proteção às criações industriais, à propriedade das marcas, aos nomes de empresas e a outros signos distintivos, tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País”.

As criações industriais, desde que registradas ou patenteadas frente ao Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), têm o seu uso e gozo protegidos.

Nogueira Júnior (2003, p. 98) destaca que “o que se protege através das patentes não é o segredo, mas a exclusividade de fruição das vantagens dos produtos de propriedade industrial e intelectual”.

Sigilo decorrente de direitos autorais

A Constituição Federal estabelece que “aos autores pertence o direito exclusivo de utilização, publicação ou reprodução de suas obras, transmissível aos herdeiros pelo tempo que a lei fixar” (art.5º, XXVII).

No inciso seguinte, a Constituição dispõe alguns dos direitos de autor protegidos:

XXVII - aos autores pertence o direito exclusivo de utilização, publicação ou reprodução de suas obras, transmissível aos herdeiros pelo tempo que a lei fixar;

Já a Lei n. 9.610/98, conhecida como a Lei de Direitos Autorais, dispõe que “são direitos morais do autor (...) o de conservar a obra inédita” (art. 24, III).

A Lei n. 9.610/98 regulamentou o tema, conceituando aspectos relevantes com relação à abrangência do direito autoral:

Art. 7º São obras intelectuais protegidas as criações do espírito, expressas por qualquer meio ou fixadas em qualquer suporte, tangível ou intangível, conhecido ou que se invente no futuro, tais como:

I - os textos de obras literárias, artísticas ou científicas;

(...)

Art. 24. São direitos morais do autor:

I - o de reivindicar, a qualquer tempo, a autoria da obra;

II - o de ter seu nome, pseudônimo ou sinal convencional indicado ou anunciado, como sendo o do autor, na utilização de sua obra;

III - o de conservar a obra inédita;

IV - o de assegurar a integridade da obra, opondo-se a quaisquer modificações ou à prática de atos que, de qualquer forma, possam prejudicá-la ou atingi-lo, como autor, em sua reputação ou honra;

Art. 29. Depende de autorização prévia e expressa do autor a utilização da obra, por quaisquer modalidades, tais como:

I - a reprodução parcial ou integral;

(...)

Da leitura dos dispositivos acima transcritos, depreende-se que os direitos autorais compreendem o direito de não ter sua obra publicada ou reproduzida sem a devida autorização do autor, que é a pessoa física criadora da obra científica.

Por outro lado, não há motivos para excluir projeto de pesquisa do conceito de “obra científica”.

Ressalte-se que a jurisprudência pátria tem dado definições amplas ao conceito de “obra científica” contido na Lei de Direitos Autorais. A título de exemplo, tem-se considerado “obra científica” curso apostilado de telemarketing (TJSP - Apelação APL 9098507672005826), material publicitário (TJPR - Apelação Cível AC 2787639), redação de contrato de prestação de serviços (TJRS - Apelação Cível AC 70038351052), trabalho científico (STJ – Recurso Especial REsp 150.467).

O que se percebe é que qualquer texto que produza algum tipo de inovação merece ser qualificada como “obra científica”, apta a receber as proteções da Lei de Direitos Autorais, tais como proibição de publicação sem o consentimento do autor. A proteção aos direitos autorais e a proibição de publicação de obra científica sem consentimento do autor funcionam, por analogia, como uma hipótese de sigilo legal específico (art. 22 da LAI).

Sigilo empresarial

A aplicação da Lei nº 12.527/11, no âmbito das empresas estatais – gênero no qual se inserem as empresas públicas (cujo capital é inteiramente de propriedade do Estado) e as sociedades de economia mista (empresas com controle estatal, mas que contam com participação de entes privados) apresenta particularidades. Trata-se de entidades híbridas, que ora se submetem a um regime jurídico de direito público (no qual se incluiria as obrigações de publicidade decorrentes da LAI), ora se submetem a um regime jurídico de direito privado (regime em que, tal como ocorre com as empresas privadas, não há incidência da obrigação de observar a regra da publicidade estabelecida pela LAI).

Sobre o caráter híbrido destas entidades, vejam-se as palavras de Carvalho Filho:

[As empresas públicas e as sociedades de economia mista] nem estão sujeitas inteiramente ao regime de direito privado nem inteiramente ao regime de direito público. Na verdade, pode dizer-se como o fazem alguns estudiosos, que seu regime tem certa natureza híbrida, já que sofrem o influxo de normas de direito privado em alguns setores de sua atuação e de normas de direito público em outros desses setores (...)

Torna-se necessário, todavia, verificar tais aspectos de atuação. Quando se trata do aspecto relativo ao exercício em si da atividade econômica, predominam as normas de direito privado, o que se ajusta bem à condição dessas entidades como instrumento do Estado-empresário. É comum, portanto, a incidência de normas de Direito Civil ou Empresarial (...), reguladoras que são das relações econômicas de direito privado (Carvalho Filho, 2014. P. 504).

Assim, apesar de existirem empresas estatais sujeitas à concorrência, o art. 1º da Lei de Acesso à Informação determina que todas as estatais devem garantir o direito de acesso às informações descritas no inciso XXXIII do art. 5 da Constituição da República, a saber: “informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral”. Ressalva-se apenas que excepcionalmente o acesso à informação poderá ser negado, como quando se comprova o risco à sua competitividade ou sua estratégia comercial, bem como quando existe sigilo legal sobre a informação (bancário, fiscal, judicial etc). Tal entendimento tem como fundamento o art. 173, §1º, II, CF, no qual se lê:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Há diferentes espécies de sigilo empresarial. Iremos estudar duas delas: o sigilo das sociedades anônimas e o sigilo decorrente de risco à competitividade e à governança empresarial.

Sigilo das Sociedades Anônimas

Mesmo as sociedades anônimas privadas estão submetidas, até certo ponto, a requisitos de transparência. Isso ocorre porque há interesse da sociedade em ter condições mínimas de avaliar a atuação das empresas no mercado, para verificar, ao menos, aspectos de lisura e licitude nesta atuação.

O dever de sigilo previsto no art. 155 da Lei nº 6.404/76 é, portanto, exceção. O dispositivo estabelece que:

Art. 155. O administrador deve servir com lealdade à companhia e manter reserva sobre os seus negócios, sendo-lhe vedado:

(...)

§ 1º Cumpre, ademais, ao administrador de companhia aberta, guardar sigilo sobre qualquer informação que ainda não tenha sido divulgada para conhecimento do mercado, obtida em razão do cargo e capaz de influir de modo ponderável na cotação de valores mobiliários, sendo-lhe vedado valer-se da informação para obter, para si ou para outrem, vantagem mediante compra ou venda de valores mobiliários.

§ 2º O administrador deve zelar para que a violação do disposto no § 1º não possa ocorrer através de subordinados ou terceiros de sua confiança.

§ 3º A pessoa prejudicada em compra e venda de valores mobiliários, contratada com infração do disposto nos §§ 1º e 2º, tem direito de haver do infrator indenização por perdas e danos, a menos que ao contratar já conhecesse a informação.

§ 4º É vedada a utilização de informação relevante ainda não divulgada, por qualquer pessoa que a ela tenha tido acesso, com a finalidade de auferir vantagem, para si ou para outrem, no mercado de valores mobiliários.

As informações produzidas por sociedades anônimas estão protegidas pelo sigilo da Lei nº 6.404/76. Na verdade, a própria Comissão de Valores Mobiliários estabelece, em sua Instrução Normativa de nº 480/2009, um rol extenso de informações que devem necessariamente ser publicadas. Sendo assim, somente deve haver restrição de acesso nas hipóteses em que a divulgação da informação possa trazer riscos à atividade empresarial.

A CGU já decidiu que a lista da CVM de informações que devem ser publicizadas é meramente exemplificativa. Veja-se, nesse sentido, o recurso de acesso à informação de nº 99901.000091/2012-39:

Acerca deste ponto, é importante que se diga que a negativa de acesso à informação sob o argumento de inexistência de norma da CVM que exija a divulgação vai contra o espírito da Lei de Acesso à Informação materializado em seu art. 3º, inciso I, ao determinar a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção. Assim, tendo em mente os objetivos da lei, a exigência de divulgação já está capitulada na LAI, podendo o administrador público tão somente valer-se de normas da CVM aplicáveis ao caso específico para negar a informação, desde que demonstrada a aderência da mesma ao caso concreto. Em contraposição, não se pode invocar a inexistência de norma, em abstrato, para negar todo e qualquer tipo de informação.

Ou seja, o fato de uma informação não constar na lista da CVM não significa, por si só, que a informação não pode ser divulgada.

Sigilo decorrente de risco à governança empresarial

Muitas vezes, empresas (ou mesmo indivíduos empresários) depositam, em entidades públicas, informações acerca de suas atividades econômicas. Pense-se, por exemplo, na Superintendência da Zona Franca de Manaus. Como entidade responsável por criar um modelo de desenvolvimento comercial, industrial e agropecuário da região, esta autarquia coleta e armazena informações importantes acerca das mais diversas atividades econômicas da região. Ainda que se trate de informações importantes para que o governo planeje, monitore e avalie as suas políticas nesta área, não se pode considerá-las públicas, pois isso acarretaria prejuízos para a competitividade destas empresas. A divulgação de informações sensíveis de certas empresas poderia fazer com que outras se apropriassem da sua inteligência industrial, causando prejuízos à livre iniciativa e à ordem econômica.

A restrição à publicidade em razão do risco à governança empresarial tem fundamento no art. 173 da Constituição e, também, no art. 5º, § 1º e §2º do Decreto n. 7.724/12:

§ 1º A divulgação de informações de empresas públicas, sociedade de economia mista e demais entidades controladas pela União que atuem em regime de concorrência, sujeitas ao disposto no art. 173 da Constituição, estará submetida às normas pertinentes da Comissão de Valores Mobiliários, a fim de assegurar sua competitividade, governança corporativa e, quando houver, os interesses de acionistas minoritários.

§ 2º Não se sujeitam ao disposto neste Decreto as informações relativas à atividade empresarial de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado obtidas pelo Banco Central do Brasil, pelas agências reguladoras ou por outros órgãos ou entidades no exercício de atividade de controle, regulação e supervisão da atividade econômica cuja divulgação possa representar vantagem competitiva a outros agentes econômicos.

Sobre o tema, a CGU tem decidido que deve haver uma análise do caso concreto para decidir se deve ou não haver restrição à regra da publicidade. Deve-se analisar, concretamente, se a disponibilização das informações solicitadas acarretará prejuízo à atividade econômica da empresa.

Dessa forma, a mera menção ao art. 5º, §1º, do Decreto n. 7.724/14 não constitui fundamentação suficiente para restringir a publicidade.

Outras hipóteses de sigilo legal

Para além das estudadas, há diversas outras hipóteses de sigilo legal. É o caso, por exemplo, do sigilo profissional. Muitas profissões impõem, em suas leis regulamentadoras, hipóteses de restrição de acesso a informações. Os advogados, por exemplo, incorrem em infração disciplinar se violarem o sigilo profissional (art. 34, VII, da Lei nº 8.906/94).

Os servidores públicos também têm um dever genérico de guardar sigilo sobre assuntos da repartição, conforme art. 116, VIII, da Lei nº 8.112/90. Entretanto, este dever geral de sigilo deve ser interpretado conforme a Constituição e conforme a Lei de Acesso à Informação, devendo portanto haver motivo concreto para que o servidor mantenha sigilo sobre determinado assunto.

Existe também o sigilo das atividades de inteligência, como as da ABIN, que permanecem sob restrição de acesso caso devidamente classificadas, conforme disposto no inciso VIII do art. 23 da LAI.

Restrição Especial - Documento Preparatório

É aquele documento que serve para fundamentar tomada de decisão futura. Geralmente caracteriza-se pelo pedido de acesso a informação que compõe processo administrativo. A negativa de acesso é discricionária quando se tratar de processo administrativo em andamento e deverá ser acompanhada da justificativa sobre o prejuízo que a publicidade da informação solicitada poderá causar à efetividade da decisão futura.

LAI

Art. 7º O acesso à informação do que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

(...)

§3º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.

Decreto nº 7.724/12

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

(...)

XII - documento preparatório - documento formal utilizado como fundamento da tomada de decisão ou de ato administrativo, a exemplo de pareceres e notas técnicas.

Informações Classificadas

Quais informações podem ser classificadas?

○ princípio da publicidade não se aplica, necessariamente, a todas as informações produzidas ou acumuladas pela Administração, encontrando barreiras ora na proteção de direitos fundamentais, ora em outros princípios da administração e ora naquilo que se denomina “interesse da sociedade e do Estado”. Esta última hipótese pode parecer bastante abrangente; por isso mesmo, o legislador cuidou de criar um rol exaustivo dos tipos de informações a que ela se aplica, estabelecendo, inclusive, procedimentos e prazos específicos para a restrição de acesso a tais informações.

○ ato de estabelecer que determinada informação se sujeita a tais hipóteses chama-se classificar

a informação, e o ato administrativo decisório que classifica a informação chama-se Termo de Classificação da Informação – TCI.

A noção de restrição de acesso à informação por meio de classificação encontra amparo na própria Constituição Federal, no mesmo inciso XXXIII do art. 5º, que eleva o direito de acesso à informação à categoria de direito fundamental. Ao disciplinar este dispositivo, a Lei de Acesso estabeleceu apenas nove hipóteses de restrição de acesso. Estão sujeitas à classificação, portanto, as informações que possam:

- pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;
- prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;
- pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;
- oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;
- prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;
- prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;
- pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares;
- comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações; e
- colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivos cônjuges e filhos(as).

Na Bulgária a lei atribui ampla margem ao conceito de autoridade classificadora permitindo a qualquer signatário do documento classificá-lo. Também no país poucos documentos referentes ao antigo serviço de segurança estão disponíveis no Arquivo Nacional. Já na República Tcheca, aprovou-se uma legislação que autoriza os cidadãos a obter arquivos pessoais elaborados pela polícia secreta comunista. Nos EUA, o Information Security Oversight Office (uma divisão do Arquivo Nacional) fiscaliza o sistema de classificação. Em um levantamento feito em 2004, descobriu-se que foram erroneamente classificados 51% dos documentos classificados que foram examinados. Na Alemanha, o Stasi⁶ Records Act (1991) autorizou o acesso a arquivos da polícia secreta da antiga República Democrática da Alemanha (RDA). Disponibilizou-se material que foi produzido entre 1949 e 1990 composto de aproximadamente 28400 áudios, 3000 filmes e 1,6 milhão de fotografias. Tais registros estão organizados em uma linha de 111 quilômetros!



Por quanto tempo as informações classificadas estão protegidas?

As informações em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderão ser classificadas em três diferentes graus:

- ultrassecreto, com prazo de sigilo de até 25 anos;
- secreto, com prazo de sigilo de até 15 anos; e
- reservado com prazo de sigilo de até 5 anos.

Vale ressaltar que a classificação da informação como ultrassecreta é a única passível de prorrogação, por até igual período. As informações classificadas com os demais tipos de sigilo, após o prazo de validade da classificação, tornam-se ostensivas, ou seja, de acesso público, o que não implica afirmar que não necessitem de triagem para proteção de eventuais informações pessoais sensíveis ou cobertas por sigilo legal, porventura presentes.

É importante salientar, também, que o prazo de restrição de acesso começa a contar a partir

da data de produção do documento que registra a informação que esteja sendo classificada. Ou seja, se uma informação produzida há 10 anos for classificada como secreta na data de hoje, ela se tornará ostensiva em 5 anos.

Quais autoridades podem classificar?

Como em qualquer ato administrativo, a validade da decisão de classificação da informação está condicionada à competência daquele que decide pela classificação. Assim, a Lei de Acesso tratou de enumerar as autoridades com esta prerrogativa.

São autoridades competentes para a classificação de informações no grau ultrassecreto: o/a Presidente da República; o/a Vice-Presidente da República; Ministros e ministras de Estados e autoridades com as mesmas prerrogativas; Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior. No caso de Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior, a prerrogativa de classificação está condicionada à ratificação expressa ulterior do titular máximo da pasta a que pertencam, em prazo máximo de 30 dias contados a partir da lavratura do TCI. Tais autoridades figuram no rol de autorizados a classificar informação em razão da peculiaridade do tema com que atuam. Imagine que um chefe de missão diplomática no exterior seja obrigado a enviar até o Ministro das Relações Exteriores uma informação sempre que necessitar classificá-la em grau ultrassecreto. Neste caso, até o momento em que o TCI fosse assinado pelo Ministro, tal informação, sensível, não teria qualquer restrição de acesso.

A informação pode ser classificada como secreta pelos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista, assim como por todos os autorizados para classificação da informação como ultrassecreta. A classificação no grau reservado, por sua vez, poderá ser realizada por autoridades que exerçam funções de direção, comando ou chefia, de hierarquia equivalente ou superior ao nível DAS 101.5, do Grupo-Direção e Assessoramento

Superiores, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade, assim como por todos os demais qualificados para a classificação em grau secreto e ultrassecreto.

No âmbito do Poder Executivo Federal, a classificação em grau reservado é suscetível de delegação, que poderá se dar a ocupante de cargo de direção, comando ou chefia, por ato do dirigente máximo do órgão ou da entidade. A classificação feita por meio deste expediente deve ser acompanhada pela ciência do ato por parte da autoridade delegante, no prazo de 90 dias.

Finalmente, é importante que saibamos que a competência para a prorrogação de uma classificação ultrassecreta por até 25 anos é prerrogativa exclusiva da Comissão Mista de Reavaliação de Informações.



25 anos
ULTRASSECRETAS

- Presidente da República;
- Vice-Presidente da República;
- Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas;
- Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica;
- Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior.



15 anos
SECRETAS

- Todos os autorizados para o grau ultrassecreto;
- Titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista.



5 anos
RESERVADAS

- Todos os autorizados para os graus ultrassecreto e secreto;
- Autoridades que exerçam funções de direção, comando ou chefia, nível DAS 101.5, ou superior, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou de hierarquia equivalente.

Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos (CPADS)

Para auxiliar no fluxo de classificação de informações, orienta-se que o órgão ou entidade constitua uma Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos (CPADS), colegiado previsto pelo Decreto 7.724/2012. A Comissão deve ser formada com a designação formal de seu presidente e dos demais membros e suplentes, preferencialmente com um representante de cada área demandante de classificação de informação. No mesmo ato de instituição da CPADS e designação de seus membros, a alta administração do órgão poderá estabelecer as responsabilidades e regular o funcionamento e a periodicidade das reuniões da Comissão.

A CPADS não tem o poder de classificar diretamente a informação, mas deve ter atribuições como: opinar sobre a informação produzida no âmbito da sua atuação para fins de classificação em qualquer grau de sigilo; assessorar a autoridade classificadora ou a autoridade hierarquicamente superior, quanto à desclassificação, reclassificação ou reavaliação de informação classificada em qualquer grau de sigilo; propor o destino final das informações desclassificadas, indicando os documentos para guarda permanente, com a observação do disposto na Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e subsidiar a elaboração do rol anual de informações desclassificadas e documentos classificados em cada grau de sigilo a ser disponibilizado na Internet.

Como a CPADS opina sobre gestão documental em alguns casos específicos, nota-se que possui competência compartilhada com outra estrutura existente nos órgãos da Administração Pública: a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos – CPAD, instituída pelo Decreto 4.073/2002, que regulamenta a Lei de Arquivos. É importante que, no ato de instauração da CPADS ou no seu Regimento Interno seja estabelecida a forma de exercício de tais competências.

Quais são os procedimentos para a classificação de informações?

Como visto, no âmbito do Poder Executivo Federal, a classificação de informação necessária à segurança da sociedade e do Estado é realizada por meio de um ato administrativo formal de conteúdo decisório, denominado Termo de Classificação de Informação - TCI. O TCI é documento ostensivo, recaindo restrição de acesso somente a um de seus campos: o campo "razões da classificação". Tal precaução é compreensível, pois é justamente nele que a autoridade deverá motivar a sua decisão de classificar, assinalando as razões conjunturais que a levaram a adotar determinada hipótese ou grau de sigilo.

Segundo o modelo previsto pelo Decreto 7.724/2012, o TCI é composto pelos seguintes campos: órgão/entidade; código de indexação de documento classificado - CIDIC; grau de sigilo; categoria na qual se enquadra a informação; tipo de documento; data da produção do documento; indicação de dispositivo legal que fundamenta a classificação; razões da classificação; indicação do prazo de sigilo ou do evento que defina o seu termo final; data da classificação; e identificação da autoridade que classificou a informação. Veja o modelo na página 86.

O TCI é indexado por meio do Código de Indexação da Informação - CIDIC, conforme orientações existentes no Decreto nº 7.845/2012. Esse código é composto pelo número único de protocolo do documento ou processo; o grau de sigilo (reservado - R, secreto - S ou ultrassecreto-U); a categoria (01 a 17); a data da produção da informação (DD/MM/AAAA); a data de desclassificação da informação (data em que a informação será desclassificada - DD/MM/AAAA); a indicação de classificação (sim - S ou não - N); e a data da prorrogação (DD/MM/AAAA).



GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - GSIPR

Composição do Código de Indexação de Documento que contém Informação Classificada – CIDIC
Artigos 51 e 52 do Decreto Nº 7.845, de 14/11/2012

CIDIC							
PRIMEIRA PARTE (NUP)		SEGUNDA PARTE (28 ou 39 campos com caracteres alfanuméricos e separadores)					
Art. 51 NUP (Art. 6º da Port. nº 03 de 16/05/2003 do MPOG/SLTI)		Art. 52, I Grau de Sigilo	Art. 52, II Anexo II Categoria (VCOE)	Art. 52, III Data de Produção	Art. 52, IV Data de Desclassificação	Art. 52, V Indicação da Reclassificação	Art. 52, VI Data da Prorrogação (U)
Nº da Unidade ou órgão	Registro seqüencial/ ano-dig ver	U, S ou R	01 a 17	DD/MM/AAAA	DD/MM/AAAA	S ou N	DD/MM/AAAA
XXXXX	NNNNN/AAAA-DV	U	06	05/12/2012	04/12/2037	N	Não preencher
11111.000001/2013-99.U.06.05/12/2012.04/12/2037.N							

GRAU DE SIGILO:

(idêntico ao grau de sigilo do documento)

TERMO DE CLASSIFICAÇÃO DE INFORMAÇÃO	
ÓRGÃO/ENTIDADE:	
CÓDIGO DE INDEXAÇÃO:	
GRAU DE SIGILO:	
CATEGORIA:	
TIPO DE DOCUMENTO:	
DATA DE PRODUÇÃO:	
FUNDAMENTO LEGAL PARA CLASSIFICAÇÃO:	
RAZÕES PARA A CLASSIFICAÇÃO: (idêntico ao grau de sigilo do documento)	
PRAZO DA RESTRIÇÃO DE ACESSO:	
DATA DE CLASSIFICAÇÃO:	
AUTORIDADE CLASSIFICADORA	Nome:
	Cargo:
AUTORIDADE RATIFICADORA (quando aplicável)	Nome:
	Cargo:
DESCCLASSIFICAÇÃO em ___/___/___ (quando aplicável)	Nome:
	Cargo:
RECLASSIFICAÇÃO em ___/___/___ (quando aplicável)	Nome:
	Cargo:
REDUÇÃO DE PRAZO em ___/___/___ (quando aplicável)	Nome:
	Cargo:
PRORROGAÇÃO DE PRAZO em ___/___/___ (quando aplicável)	Nome:
	Cargo:
_____ ASSINATURA DA AUTORIDADE CLASSIFICADORA	
_____ ASSINATURA DA AUTORIDADE RATIFICADORA (quando aplicável)	
_____ ASSINATURA DA AUTORIDADE responsável por DESCCLASSIFICAÇÃO (quando aplicável)	
_____ ASSINATURA DA AUTORIDADE responsável por RECLASSIFICAÇÃO (quando aplicável)	
_____ ASSINATURA DA AUTORIDADE responsável por REDUÇÃO DE PRAZO (quando aplicável)	
_____ ASSINATURA DA AUTORIDADE responsável por PRORROGAÇÃO DE PRAZO (quando aplicável)	

O item categoria do código de indexação refere-se à lista de categorias que consta como anexo do Decreto nº 7.845/2012. Trata-se do primeiro nível do Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico (VCGE).

Para as informações classificadas no grau reservado e secreto, a 2ª parte do CIDIC terá sempre 28 posições com caracteres alfanuméricos e separadores. Para as informações classificadas no grau ultrassecreto, a 2ª parte do CIDIC terá 28 posições com caracteres alfanuméricos e separadores, enquanto não ocorrer prorrogação do prazo do sigilo. Quando ocorrer a prorrogação do prazo de sigilo da informação classificada no grau ultrassecreto, a nova data deverá constar no final da 2ª parte do CIDIC, totalizando as 39 posições com caracteres alfanuméricos e separadores.

Tratamento de informação classificada

O acesso, a divulgação e o tratamento de informações classificadas são restritos a pessoas com necessidade de conhecê-las e que sejam credenciadas (credencial de segurança), em conformidade com o Decreto nº 7.845/2012.

Uma credencial de segurança é um documento, obtido após um processo de credenciamento levado a cabo pelo Gestor de Segurança e Credenciamento do órgão ou entidade. Ao longo desse processo, o solicitante deverá obter anuência da sua chefia, encaminhar extenso formulário acerca de dados pessoais e sofrer investigação de vida pregressa. Ao final deste processo, a credencial de segurança, emitida para nível reservado, secreto ou ultrassecreto, lhe garantirá o acesso a todos os documentos classificados naquele órgão.

Contudo, nem todo mundo precisa passar por esse procedimento para conhecer de informações classificadas. As exceções são duas:

- Considera-se que aquele que tenha a competência para classificar em determinado grau de sigilo seja habilitado de ofício para ter acesso às informações classificadas naquele grau de ofício. Assim, por exemplo, um DAS 101.5 não precisaria credenciar-se para ter acesso a informações classificadas em grau reservado; tampouco um Ministro de Estado precisaria credenciar-se para ter acesso a informações classificadas em grau de sigilo reservado.

- Em razão da dificuldade do processo e da necessidade de atendimento célere a algumas demandas, o acesso a informações em qualquer grau de sigilo por pessoa não credenciada ou não autorizada por legislação poderá, excepcionalmente, ser permitido mediante assinatura de Termo de Compromisso de Manutenção de Sigilo TCMS, pelo qual a pessoa se obriga a manter o sigilo da informação. A não observância do sigilo pode resultar em responsabilidade penal, civil e administrativa, na forma da lei.

Desclassificação e reclassificação

Qualquer interessado pode solicitar ao órgão ou entidade a desclassificação ou a reavaliação da classificação de informações classificadas com grau de sigilo. O Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) é responsável pelo recebimento de pedidos de desclassificação ou reavaliação de classificação de informações. Esses pedidos seguem um fluxo diferente do estabelecido para pedidos de acesso à informação e não devem ser inseridos no sistema e-SIC, por este não estar adaptado ao fluxo desse tipo de pedido.

O órgão ou entidade pode obter os formulários para pedidos de desclassificação e de reclassificação, assim como os formulários para a apresentação de recursos contra a negativa do pedido, em <http://www.acessoainformacao.gov.br/lai-para-sic/sic-apoio-orientacoes/formularios>.

O pedido de desclassificação ou de reavaliação deve ser encaminhado à autoridade classificadora ou à autoridade hierarquicamente superior, que decidirá no prazo de trinta dias. Negado o pedido, o requerente poderá apresentar recurso no prazo de 10 dias, contado da ciência da negativa, à autoridade máxima do órgão (1ª instância), que decidirá no prazo de trinta dias. Desprovido esse recurso, poderá o requerente apresentar ainda recurso à Comissão Mista Reavaliação de Informações – CMRI (2ª instância), no prazo de dez dias, contados da ciência da decisão.

A Comissão Mista de Reavaliação de Informações – CMRI é a instância recursal máxima tanto para os processos de pedidos de acesso à informação quanto para os processos de pedidos de

desclassificação de informações. À CMRI também compete reavaliar, de ofício, a cada quatro anos, a classificação de informações como secretas e ultrassecretas.

Nos casos de pedido de acesso à informação em que o objeto de solicitação seja informação classificada com grau de sigilo, a negativa de acesso deve ser instruída com o fundamento legal da classificação, a autoridade classificadora e o CIDIC.

As informações classificadas também podem ser desclassificadas a qualquer momento pela autoridade que as tenha classificado ou por superior hierárquico, bem como nas reavaliações periódicas de informações classificadas.

Publicação do rol de documentos classificados e desclassificados na internet

O órgão ou entidade deverá, anualmente, publicar, em sua página na Internet, o rol de documentos classificados e desclassificados, conforme descrito no artigo 45 do Decreto nº 7.724/2012:

Art. 45: A autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará anualmente, até o dia 1º de junho, em sítio na Internet:

I - rol das informações desclassificadas nos últimos doze meses;

II - rol das informações classificadas em cada grau de sigilo, que deverá conter:

a) código de indexação de documento;

b) categoria na qual se enquadra a informação;

c) indicação de dispositivo legal que fundamenta a classificação; e

d) data da produção, data da classificação e prazo da classificação;

III - relatório estatístico com a quantidade de pedidos de acesso à informação recebidos, atendidos e indeferidos; e

IV - informações estatísticas agregadas dos requerentes.

A divulgação do conteúdo estabelecido pelos incisos I e II do artigo 45 do Decreto nº 7.724/2012 deve ser realizada no item Informações Classificadas, no menu da seção Acesso à Informação.

No item Informações Classificadas deve constar texto explicativo sobre o seu objetivo de atender aos incisos I e II do Artigo 45 do Decreto nº 7.724/2012. Esse item deve apresentar também duas áreas específicas para a apresentação das listagens:

- Rol de informações desclassificadas: É recomendável que o conteúdo dessa área apresente os números únicos de protocolo (NUP) de todos os documentos desclassificados desde a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, além de informações sobre a data de desclassificação, as razões da classificação e o assunto.
- Rol de informações classificadas - O conteúdo dessa área deve apresentar o Código de Indexação de Documento que contém Informação Classificada – CIDIC; a categoria na qual se enquadra a informação; a indicação do dispositivo legal que fundamenta a classificação; a data da produção, data da classificação e prazo da classificação.

É recomendável que haja suficiente descrição do conteúdo/assunto dos documentos desclassificados, de modo que torne viável, aos cidadãos em geral, solicitar acesso a esses documentos com base nesse critério.

Somente devem ser incluídas no “Rol de informações classificadas” as informações classificadas nos termos do §1º do art. 24 da Lei nº 12.527/2011, ou seja, como reservadas, secretas e ultrassecretas. Informações cujo sigilo se deve a outras legislações, como fiscal e tributário, assim como documentos preparatórios e informações pessoais não estão sujeitos à divulgação no referido item.

Classificação da informação durante o curso do processo de pedido de acesso à informação

A Súmula nº 3/2015 da Comissão Mista de Avaliação de Documentos Sigilosos (CMRI) prevê o julgamento, sem análise de mérito, do recurso correspondente, devido à classificação da informação ocorrida nesse momento. Apresenta-se abaixo a referida súmula:

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'.

A classificação regular da informação constitui fato superveniente, cujo mérito não pode ser objeto de avaliação no âmbito de recurso à CGU e à CMRI. Em decorrência disso, deve o processo ser extinto, nos termos do artigo 52 da Lei nº 9.784/1999, que tem aplicação subsidiária ao Decreto nº 7.724/2012, por força de seu artigo 75, a fim de que o interessado possa ingressar com pedido específico de desclassificação de informação, que segue rito próprio.

O órgão ou entidade deve cumprir os requisitos formais e materiais para a classificação da informação. Caso a informação seja irregularmente classificada, a CGU ou a CMRI podem solicitar que o órgão ou entidade sane a irregularidade, aventando-se o risco de anulação do ato classificatório e disponibilização da informação solicitada.

-
1. Compõem a CMRI os titulares das seguintes pastas: Casa Civil da Presidência da República, Controladoria-Geral da União, Advocacia-Geral da União, Ministério da Justiça, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Defesa, Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.
 2. Controladoria-Geral da União. Acesso à Informação Pública: uma introdução à Lei no 12.527/2011. Brasília: Imprensa Nacional, 2011, p.8. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/cartilhaacessoainformacao-1.pdf>. Acesso em: 17/03/2015.
 3. SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2010, p.178.
 4. FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. Bahia: JusPodivm, 2012, p. 310-311.
 5. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. In: Mendes, Gilmar Ferreira et al. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2010 p. 314.
 6. Ministério para a Segurança do Estado da República Democrática da Alemanha (Alemanha Oriental).

Referências

AMARAL, Sueli Angelica do; AROUCK, Osmar. **Atributos da qualidade da informação e a lei de acesso à informação**. Anais do XXV Congresso Brasileiro de Biblioteconomia, Documentação e Ciência da Informação. Florianópolis, 2013.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mátiere; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

BRASIL. **Decreto n. 6.932, de 11 de agosto de 2009. Dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a “Carta de Serviços ao Cidadão” e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6932.htm>. Acesso em: 20 abril 2015.

BRASIL. **Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm>. Acesso em: 20 abril 2015.

BRASIL. **Dicionário brasileiro de terminologia arquivística**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005.

BRASIL. **Instrução Normativa OGU/CGU n. 1, de 5 de novembro de 2014**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-ogu-01-2014.pdf>>. Acesso em: 20 abril 2015.

BRASIL. **Instrução Normativa SLTI/MPn. 4, de 12 de abril de 2012. Institui a**

Infraestrutura Nacional de Dados Abertos – INDA. Disponível em: <<http://dados.gov.br/instrucao-normativa-da-inda/>>. Acesso em: 20 abril 2015.

BRASIL. **Lei n. 4.595 de 31 de dezembro de 1964. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14595.htm> Acesso em: 20 abril 2015.

BRASIL. **Lei n. 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as Sociedades por Ações.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16404compilada.htm>. Acesso em: 20 abril 2015.

BRASIL. **Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm>. Acesso em: 20 abril 2015

BRASIL. **Lei n. 8.906, de 4 de julho de 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18906.htm>. Acesso em: 20 abril 2015.

BRASIL. **Lei n. 9.278, Regula o § 3º do art. 226 da Constituição Federal. Lei n. 9.278, de 10 de maio de 1996.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19278.htm> Acesso em: 20 abril 2015.

BRASIL. **Lei n. 9.610 de 19 de fevereiro de 1998. Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19610.htm>. Acesso em: 20 abril 2015.

BRASIL. **Lei n. 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9883.htm>. Acesso em: 20 abril de 2015.

BRASIL. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm>. Acesso em: 20 abril 2015.

BRASIL. **Lei n. 10.406 Institui o Código Civil. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm> Acesso em: 20 abril 2015.

BRASIL. **Lei n. 12.414 Lei do Cadastro Positivo, Lei n 12.414/11, de 09 de junho de 2009. Disciplina a formação e consulta a bancos de dados com informações de adimplimento, de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas, para formação de histórico de crédito.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12414.htm> Acesso em: 20 abril 2015.

BRASIL. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm>. Acesso em: 20 abril 2015.

BRASIL. **Lei Complementar n. 105 de 10 de janeiro de 2001. Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp105.htm>. Acesso em: 20 abril 2015.

BRASIL. **Portaria Interministerial CGU MP n. 140, de 16 de março de 2006. Disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores – internet, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu-mpog_140_2006.pdf>. Acesso em: 20 abril 2015.

BRASIL. **Súmulas CMRI n. 1 a 6, de 27 de janeiro de 2015**. Disponível em: <http://www.acaoainformacao.gov.br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri/sumulas-e-resolucoes>. Acesso em: 20 abril 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2013.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Acesso à Informação Pública: uma introdução à Lei n. 12.527/2011**. Brasília: Imprensa Nacional, 2011. Disponível em: <<http://www.acaoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/cartilhaacaoainformacao-1.pdf>>. Acesso em: 20 abril 2015.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. Bahia: Jus-Podivm, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2013.

NOGUEIRA JÚNIOR, Alberto. **Cidadania e direito de acesso aos documentos administrativos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

TAVARES, André Ramos. In: DIMOULIS, Dimitri (org.) **Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

XAVIER, Vitor Cesar Silva; CUNHA FILHO, Márcio Camargo. **Lei de Acesso à Informação: Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

Conheça mais sobre a CGU

www.cgu.gov.br



@cguonline



cguonline



cguoficial

Controladoria-Geral
da União

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PÁTRIA EDUCADORA