

**PARECER**

Referência:	01390.000696/2015-85
Assunto:	Recurso contra decisão denegatória ao pedido de acesso à informação.
Restrição de acesso:	Sem restrição.
Ementa:	Diárias. Passagens aéreas. Contrato de gestão – Dentro do escopo da LAI. Interesse público. Controle social – Informação privada – Acata-se a argumentação da recorrente – Conhecido e provido - Recomendações.
Órgão ou entidade recorrido (a):	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI
Recorrente:	C.A.M.A.

Senhor Ouvidor-Geral da União,

1. O presente parecer trata de solicitação de acesso à informação com base na Lei nº 12.527/2011, conforme resumo descritivo abaixo apresentado:

RELATÓRIO		
ATO	DATA	TEOR
Pedido	14/05/2015	Requerente fez a seguinte solicitação de acesso: <i>“Gostaria de obter as seguintes informações relativas a contratos do MCTI com o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) relativos aos períodos 2013 e 2014: 1. Quantidade de viagens realizadas no âmbito do contrato em 2013 e 2014, com discriminação do local de origem e destino, datas das viagens, nome dos passageiros, valor de cada viagem e informações sobre objetivo de cada viagem (projeto no âmbito do qual foi realizada). 2. Valor gasto em 2013 e 2014 com viagens, discriminado por mês e projeto. 3. Valor da diária paga por viagem a serviço em 2014”.</i>
Resposta Inicial	05/06/2015	Órgão responde à requerente nos seguintes termos: <i>“É necessário esclarecer que entre o MCTI e as Organizações Sociais não existe grau de vinculação hierárquica. Trata-se de uma relação entre parceiros, cuja institucionalidade se concretiza mediante a celebração de contrato de gestão nos ditames da Lei N°. 9.637/1998. Esta lei, que cria a figura da OS e dispõe sobre o relacionamento entre órgão supervisor e entidade privada supervisionada, prevê, em seu artigo 8° (grifos nossos):</i>

	<p><i>Art. 8º A execução do contrato de gestão celebrado por organização social será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada.</i></p> <p><i>§ 1º A entidade qualificada apresentará ao órgão ou entidade do Poder Público supervisora signatária do contrato, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro.</i></p> <p><i>§ 2º Os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão devem ser analisados, periodicamente, por comissão de avaliação, indicada pela autoridade supervisora da área correspondente, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação.</i></p> <p><i>§ 3º A comissão deve encaminhar à autoridade supervisora relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.</i></p> <p><i>Nota-se que a Lei objetivou realizar uma “inflexão” no processo avaliativo, priorizando o escopo dos resultados obtidos e entregues à sociedade. Na fiscalização que o MCTI exerce, como órgão supervisor, sobre a execução do Contrato de Gestão, os mecanismos de controle são finalísticos e não dizem respeito aos processos internos da entidade privada nem se estendem a nenhuma outra esfera de atuação das OS’s ou de sua relação com outras pessoas físicas ou jurídicas.</i></p> <p><i>Essa visão se encontra respaldada pelo Decreto nº. 7.724/2012, que regulamenta a aplicação da Lei de Acesso à Informação, que assevera (grifos nossos):</i></p> <p><i>Art. 63. As entidades privadas sem fins lucrativos que receberem recursos públicos para realização de ações de interesse público deverão dar publicidade às seguintes informações:</i></p> <p><i>I - cópia do estatuto social atualizado da entidade;</i></p> <p><i>II - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade; e</i></p> <p><i>III - cópia integral dos convênios, contratos, termos de parcerias, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres realizados com o Poder Executivo federal, respectivos aditivos, e relatórios finais de prestação de contas, na forma da legislação aplicável.</i></p> <p><i>§ 1º As informações de que trata o caput serão divulgadas em sítio na Internet da entidade privada e em quadro de avisos de amplo acesso público em sua sede.</i></p> <p><i>§ 2º A divulgação em sítio na Internet referida no §1º poderá ser dispensada, por decisão do órgão ou entidade pública, e mediante expressa justificativa da entidade, nos casos de entidades privadas sem fins lucrativos que não disponham de meios para realizá-la.</i></p> <p><i>§ 3º As informações de que trata o caput deverão ser publicadas a partir da celebração do convênio, contrato, termo de parceria, acordo, ajuste ou instrumento congêneres, serão atualizadas periodicamente e ficarão disponíveis até cento e oitenta dias após a entrega da prestação de contas final.</i></p> <p><i>Assim sendo, ressalta-se a natureza privada da organização social, sobre a qual o MCTI não possui nenhuma ingerência administrativa, exceção feita aos membros do Poder Público que fazem parte do Conselho de Administração da entidade – para um total de 20 membros, um é do MCTI e outros cinco são advindos de outros</i></p>
--	---

		<p>órgãos/entidades público(a)s.</p> <p><i>Ressalta-se que nos anos de 2012 e 2013 o CGEE produziu Relatórios específicos para o Tribunal de Contas da União, que tem competências constitucionalmente estabelecidas para fiscalizar o uso dos recursos públicos – mesmo no âmbito das entidades privadas. Esses Relatórios estão disponíveis em http://www.cgee.org.br/sobre/relatorios.php . Nesse endereço encontram-se igualmente disponíveis os Relatórios de Gestão do CGEE, onde a OS explicita ao Ministério e, em última instância, à sociedade, os produtos e resultados entregues com os recursos do contrato, em consonância com a Lei Nº 9.637/1998.”</i></p>
Recurso à Autoridade Superior	11/06/2015	<p>Requerente busca a reforma da decisão inicial, com os seguintes fundamentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • As viagens realizadas no âmbito de contratos do MCTI com a CGEE, com o uso de recursos públicos é informação pública, conforme o parágrafo único do artigo 2º da Lei nº 12527/11; • No que se refere ao artigo 63 do Decreto nº 7.724/12, as informações relacionadas em seus incisos tratam-se de informações públicas que devem ser publicadas proativamente pela organização, ou seja, são apenas o mínimo obrigatório para divulgação em transparência ativa; • É dever do MCTI, mesmo que não tenha ingerência administrativa sobre a entidade, atender aos pedidos de informações sobre os recursos destinados às entidades, conforme determina o artigo 64 do Decreto nº 7.724/11.
Resposta do Recurso à Autoridade Superior	16/06/2015	<p>Órgão informa que decidiu CONHECER e DEFERIR o referido Recurso, razão pela qual serão solicitadas ao CGEE as informações requeridas, por elas não estarem disponíveis para fornecimento imediato. As informações serão encaminhadas para o seu endereço de e-mail cadastrado no e-SIC no prazo estimado de 45 (quarenta e cinco) dias.</p>
Recurso à Autoridade Máxima	16/06/2015	<p>Solicitante recorre, uma vez que não há previsão na lei de que o órgão possa exigir mais dias para responder ao pedido de informação em caso de recurso deferido. O envio das informações no prazo de 45 dias após a resposta do recurso é ilegal e prejudica o solicitante, pois impossibilita que ele recorra a outras instâncias dentro do prazo. Por isso, solicita o envio imediato das informações solicitadas.</p>
Resposta do Recurso à Autoridade Máxima	22/06/2015	<p>Informou-se à requerente que o seu recurso foi indeferido, pelas razões seguintes.</p> <p><i>“O inciso I do §1º do Art. 11 da LAI, cuja transcrição foi omitida no recurso impetrado, estabelece que, não sendo possível conceder o acesso imediato, o órgão que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias, comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão.</i></p> <p><i>Assim, claro está que o prazo de 20 dias não é para fornecer o acesso ao documento requerido, mas para indicar a data e o local onde tal acesso poderá ser obtido (ou, se for o caso, ser encaminhado por outros meios).</i></p> <p><i>O §2º do mesmo artigo possibilita a prorrogação por mais 10 dias desse prazo para indicação da data e local, e o Decreto 7.724/2012, que regulamentou a LAI, manteve essas mesmas disposições nos seus artigos 15 e 16. No presente caso, já foi esclarecido a Vossa Senhoria que o MCTI não possui as informações requeridas, uma vez que a fiscalização que exerce sobre a execução do Contrato de Gestão é</i></p>

		<p><i>finalística. Com efeito, aqui não se guardam informações do tipo das solicitadas, de forma que jamais seria possível conceder o acesso imediato às mesmas. Essas informações, contudo, estão disponíveis no CGEE e, acatado o recurso de primeira instância, serão solicitadas pelo MCTI.</i></p> <p><i>Como não está na governança do Ministério a disponibilização das mesmas, foi estimado um prazo para que o CGEE as apresente ao MCTI, e o acesso lhe será, então, imediatamente franqueado”.</i></p>
Recurso à CGU	23/06/2015	<p>Reitera-se o pedido com base nos argumentos anteriores e, por conseguinte, discorda-se da resposta dada pelo MCTI quando é afirmado que "está claro está que o prazo de 20 dias não é para fornecer o acesso ao documento requerido, mas para indicar a data e o local onde tal acesso poderá ser obtido (ou, se for o caso, ser encaminhado por outros meios)".</p> <p>O envio com atraso ou a oferta de possibilidade de acesso presencial à informação posterior ao prazo legal estabelecido pela Lei prejudica o cidadão, já que este perderia os prazos para recorrer aos quais tem direito de acordo com a Lei.</p>

É o relatório.

Análise

2. Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que tanto a resposta ao recurso dirigido à autoridade hierarquicamente superior àquela que proferiu a decisão inicial quanto a resposta dirigida à entidade máxima do MCTI foram assinadas pelo Serviço de Informações ao Cidadão do órgão, sem que se especificasse quais foram as autoridades responsáveis pela produção das mesmas. Percebe-se, dessa maneira, que o órgão recorrido não observou a norma legal relativa às autoridades responsáveis pelas respostas aos recursos previstos na legislação.
3. Nesse sentido, observe-se o que dispõe o artigo 21 do Decreto nº 7.724/12, quanto às possibilidades recursais existentes no âmbito dos pedidos LAI:

Art. 21. No caso de negativa de acesso à informação ou de não fornecimento das razões da negativa do acesso, poderá o requerente apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, à autoridade hierarquicamente superior à que adotou a decisão, que deverá apreciá-lo no prazo de cinco dias, contado da sua apresentação.

*Parágrafo único. Desprovido o recurso de que trata o **caput**, poderá o requerente apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, à autoridade máxima do órgão ou entidade, que deverá se manifestar em cinco dias contados do recebimento do recurso.*

4. A Lei de Acesso a Informação garante aos cidadãos o direito de que as suas solicitações sejam apreciadas pela **autoridade máxima** de órgão ou entidade do Poder Público, quando houver a necessidade de apreciação recursal. Essa é uma garantia procedimental que distingue os ritos da LAI em relação a outras normas. Assim, pretende-se que, caso as instâncias inferiores não cumpram os dispositivos inerentes à transparência pública, a autoridade máxima do órgão possa resolver a questão internamente, sem que o cidadão precise acorrer às instâncias recursais externas, CGU e CMRI.
5. É imperativo, portanto, que a Administração Pública siga todos os parâmetros procedimentais relativos à Lei de Transparência, inclusive com a identificação nominal da autoridade responsável pelas decisões em fases recursais.
6. Recomenda-se, dessa forma, que o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação reorganize o seu fluxo interno de trabalho, no âmbito dos processos administrativos de acesso à informação, de maneira que:
 - Garanta que a autoridade responsável pela resposta ao recurso de primeira instância seja hierarquicamente superior àquela que proferiu a decisão inicial;
 - Garante que os recursos de segunda instância sejam respondidos pela autoridade máxima do órgão, conforme o parágrafo único do artigo 21 do Decreto nº 7.724/12;
7. No que tange os requisitos de admissibilidade, registre-se que o recurso foi apresentado a CGU de forma tempestiva e recebido na esteira do disposto no *caput* e §1º do art. 16 da Lei nº 12.527/2011, bem como em respeito ao prazo de 10 (dez) dias previsto no art. 23 do Decreto nº 7724/2012, nestes termos:

Lei nº 12.527/2011

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

(...)

§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido à Controladoria Geral da União depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias.

Decreto nº 7724/2012

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

8. Passando-se à análise do mérito, verificou-se a necessidade de se buscar informações adicionais junto ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Informação quanto à viabilidade de entrega dos documentos solicitados pela cidadã. Nesse sentido, enviou-se ao MCTI, no dia 22 de Julho de 2015, a seguinte solicitação:

*“Prezado Sr. Marcos Luiz Manzochi,
Autoridade de Monitoramento LAI,*

1. Cumprimentando-o cordialmente, refiro-me ao pedido de acesso à informação nº 01390.000696/2015- 85, no âmbito do qual cidadã solicita informações a respeito de diárias e viagens relativas ao contrato firmado por este Ministério com o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE).

2. Havendo o processo subido à CGU por força do art. 23 do Decreto nº 7.724/12, manifesto a necessidade de colhemos esclarecimentos adicionais a fim de melhor analisarmos o referido recurso em instrução, aqui nesta CGU. Nesse sentido, reitera-se solicitação de encaminhamento à CGU das seguintes informações:

• Na decisão de primeira instância, o órgão informou à requerente que seu pedido de reforma da decisão havia sido deferido e que, portanto, enviaria ao seu endereço de e-mail as informações requeridas, em prazo estimado de 45 dias. Afirmou-se, então, que este prazo era necessário em função de as informações solicitadas estarem em posse do CGEE. Nesse sentido, pergunta-se se o MCTI já enviou o e-mail referente à cidadã? Caso o e-mail em questão já tenha sido enviado, solicita-se que este seja

também encaminhado a esta CGU para análise sobre possível perda de objeto recursal.

3. Peço a gentileza de que esta comunicação seja respondida em até 05 (cinco) dias contados do seu recebimento, preferencialmente pelo e-mail ogu.instrucao@cgu.gov.br, com cópia para o e-mail, jorge.lima@cgu.gov.br, a fim de dar tratamento adequado à questão em apreço e garantir a celeridade insta aos processos administrativos de acesso à informação.

4. Aproveito o ensejo para renovar votos de elevada estima e consideração. Por fim, ressalto que este email, bem como a resposta ao mesmo e quaisquer outras mensagens, relacionada ao mencionado NUP, serão inseridos no respectivo processo administrativo.

5. Atenciosamente,”

9. Após prorrogação do prazo para o atendimento à solicitação de informações adicionais enviada, o Ministério recorrido enviou a seguinte resposta à Controladoria Geral da União:

“Prezado Jorge,

em atenção à solicitação de informações de 22/07/2015, mais abaixo, a respeito do Pedido 01390.000696/2015-85, informo que o SIC/MCTI encaminhou à demandante, na data de hoje, as informações fornecidas pelo CGEE, por meio eletrônico. O texto do e-mail está reproduzido abaixo e os arquivos encaminhados seguem aqui como anexos.

Registro que o CGEE não forneceu todas as informações solicitadas, apoiando-se em argumentação jurídica, a qual foi encaminhada pela Subsecretaria de Coordenação das Unidades de Pesquisa - SCUP/MCTI para análise e posicionamento da CONJUR/MCTI”.

10. Juntamente com a mensagem acima, o SIC/MCTI enviou à cidadã os documentos listados abaixo:
- a) Demonstrativo total de **viagens realizadas** no âmbito do contrato de gestão, nos anos de 2013 e de 2014;
 - b) Resolução da Presidência nº 010/2012, do CGEE, com informações sobre **os valores de diárias** no país;
 - c) **Relatório de passagens**, com valores totais dispendidos, no período de Janeiro a Junho de 2014, com discriminação sobre os programas aos quais se referiam;
 - d) **Relatório de passagens**, com valores totais dispendidos, no período de Julho a Dezembro de 2014, com discriminação sobre os programas aos quais se referiam;

- e) **Relatório de diárias**, com os valores totais dispendidos pela ONG, no período 01º de Janeiro a 30 de Junho de 2013, com discriminação sobre os programas aos quais se referiam;
- f) **Relatório de diárias**, com os valores totais dispendidos pela ONG, no período 01º de Julho a 31 de Dezembro de 2013, com discriminação sobre os programas aos quais se referiam;

11. Com base na resposta acima e verificando-se a falta de algumas informações solicitadas pela requerente, foi necessário realizar nova interlocução junto ao Ministério recorrido. Assim, no dia 26 de Outubro de 2015, enviou-se nova solicitação de informação ao MCTI, com o seguinte teor:

“Prezados,

“1. Cumprimentando-os cordialmente, refiro-me ao pedido de acesso à informação NUP 01390.000696/2015-85, no âmbito do qual cidadão apresenta solicitação de informação nos seguintes termos:

‘Gostaria de obter as seguintes informações relativas a contratos do MCTI com o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) relativos aos períodos 2013 e 2014:

- 1. Quantidade de viagens realizadas no âmbito do contrato em 2013 e 2014, com discriminação do local de origem e destino, datas das viagens, nome dos passageiros, valor de cada viagem e informações sobre objetivo de cada viagem (projeto no âmbito do qual foi realizada).*
- 2. Valor gasto em 2013 e 2014 com viagens, discriminado por mês e projeto.*
- 3. Valor da diária paga por viagem a serviço em 2014.’*

2. Com base na resposta encaminhada pelo MCTI a esta Controladoria Geral da União, percebeu-se que este Ministério concedeu à cidadã acesso a parte do requerimento apresentado. No entanto, verificou-se que algumas informações não foram concedidas, uma vez que “o CGEE não forneceu todas as informações solicitadas, apoiando-se em argumentação jurídica, a qual foi encaminhada pela Subsecretaria de Coordenação das Unidades de Pesquisa - SCUP/MCTI para análise e posicionamento da CONJUR/MCTI”. Manifesto, assim, a necessidade de nova interlocução a fim de dar prosseguimento à instrução processual.

Nesse sentido, indago-lhes:

a) *Qual argumentação jurídica foi utilizada pelo CGEE para o indeferimento parcial do pedido de informação em análise? a SCUP/MCTI e o CONJUR/MCTI já se manifestaram sobre o tema? Em caso afirmativo, indaga-se se esta CGU poderia ter acesso sobre esta manifestação, para análise sobre a justificativa legal para o indeferimento parcial do pedido?*

b) *O Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) produz **relatórios de viagem**, em que estejam detalhadas as despesas realizadas, os projetos e as atividades desempenhadas no âmbito dos contratos firmados com o MCTI? Em caso afirmativo, este Ministério poderia encaminhar estes relatórios, concernentes aos anos de 2013 e 2014, para a cidadã e à CGU, com o fito de procedermos à perda de objeto do recurso em análise?*

4. *Haja vista a importância das questões apresentadas, peço a gentileza de que esta comunicação seja respondida em até **5 (cinco) dias** contados do seu recebimento, a fim de dar tratamento adequado à questão em apreço e garantir a celeridade insta aos processos administrativos de acesso à informação.*

5. *Caso a instituição decida pela entrega da informação ao cidadão, peço que encaminhe as informações para o interessado com cópia oculta para mim e ostensiva para ogu.instrucao@cgu.gov.br , a fim de avaliar eventual perda do objeto do recurso.*

6. *Por fim, ressalto que este e-mail, bem como a resposta ao mesmo e quaisquer outras mensagens, relacionadas ao mencionado NUP, serão inseridos no respectivo processo administrativo”.*

12. Em 20 de Novembro de 2015, a CGU recebeu cópia de mensagem eletrônica encaminhada à recorrente, em que constava a entrega dos seguintes documentos:

- a) *O **Parecer Jurídico** que manifesta a posição do MCTI sobre o tema;*
- b) ***Relação de diárias** do CGEE para o ano de 2013;*
- c) ***Relação de diárias** do CGEE para o ano de 2014;*
- d) ***Relação de passagens** do CGEE para o ano de 2013;*
- e) ***Relação de passagens** do CGEE para o ano de 2014;*
- f) ***Modelo de solicitação de diárias e passagens do CGEE;** e*
- g) *A carta do CGEE que encaminhou as informações acima (CT CGEE 138/2015).*

13. Percebe-se, portanto, que não foi entregue à cidadã, pelo CGEE, a discriminação do local de origem e destino, datas das viagens, nome dos passageiros, valor de cada viagem e informações sobre o objetivo de cada viagem (projeto no âmbito do qual foi realizada). Para isso, a entidade sem fins lucrativos, por meio do documento **CT CGEE 138/2015**, afirma que as informações solicitadas e não entregues se relacionam à atividade privada da empresa com seus colaboradores e se referem à vida pessoal destes. Observe-se trechos do documento citado:

“ 9. As informações solicitadas pela cidadã (viagens e diárias pagas nos anos de 2013 e 2014 com recursos do contrato de gestão) concernem, claramente, às relações do CGEE, como instituição privada, com outros particulares que com ele se relacionam – seja por relação de trabalho ou outro tipo de vínculo contratual. Para franquear informações pessoais a público, pela via da Lei de Acesso à Informação, o CGEE haveria, então, de rever suas políticas de contratação – seja de pessoal celetista, seja de prestação de serviços de terceiros -, de modo a pactuar previamente com aqueles que receberam passagens ou diárias a possibilidade de abertura desses dados, irrestritamente, em momento concomitante ou posterior à execução dos trabalhos.

*14. Sem dúvida, tal situação poderá ensejar impactos, no futuro, como a recusa (legítima) de atuar profissionalmente junto ao CGEE. Mais ainda: franquear tais informações, desde logo, significa assumir a possibilidade de que aqueles que receberam passagens aéreas ou diárias para o exercício de suas atividades profissionais junto ao CGEE venham a questionar a entidade pela **indevida exposição de sua intimidade, vida privada, honra ou imagem**. Tais atributos ressaltem-se, são também preservados pela Lei 12.527/11 (art.31)”.*

14. Têm-se que o artigo 2º da Lei nº 12.527/11 estipula que as disposições contidas nesta lei, no que couber, se aplicam às **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, termos de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.
15. Nesse sentido, o Decreto nº 7.724/12 estabelece as informações que estas instituições devem disponibilizar ao público, tanto em transparência ativa quanto em transparência passiva, conforme pode-se verificar na leitura dos artigos 63 e 64 desta norma: o pedido de acesso insta trata sobre os pedidos de acesso a informação referentes aos convênios, contratos, termos de parceria, acordos,

ajustes ou instrumentos congêneres previstos no artigo 63 deverão ser apresentados diretamente aos órgãos e entidades responsáveis pelo repasse de recursos.

Art. 63. As entidades privadas sem fins lucrativos que receberem recursos públicos para realização de ações de interesse público deverão dar publicidade às seguintes informações:

I - cópia do estatuto social atualizado da entidade;

II - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade; e

III - cópia integral dos convênios, contratos, termos de parcerias, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres realizados com o Poder Executivo federal, respectivos aditivos, e relatórios finais de prestação de contas, na forma da legislação aplicável.

§ 1º As informações de que trata o caput serão divulgadas em sítio na Internet da entidade privada e em quadro de avisos de amplo acesso público em sua sede.

§ 2º A divulgação em sítio na Internet referida no §1º poderá ser dispensada, por decisão do órgão ou entidade pública, e mediante expressa justificação da entidade, nos casos de entidades privadas sem fins lucrativos que não disponham de meios para realizá-la.

§ 3º As informações de que trata o caput deverão ser publicadas a partir da celebração do convênio, contrato, termo de parceria, acordo, ajuste ou instrumento congênere, serão atualizadas periodicamente e ficarão disponíveis até cento e oitenta dias após a entrega da prestação de contas final.

Art. 64. Os pedidos de informação referentes aos convênios, contratos, termos de parcerias, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres previstos no art. 63 deverão ser apresentados diretamente aos órgãos e entidades responsáveis pelo repasse de recursos.

16. Percebe-se, portanto, que o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, Instituição classificada, em 2002, como Organização Social¹ pelo Decreto nº 4.078/02, está subjetivamente abrangido pelas disposições de transparência da LAI, no que tange aos recursos públicos destinados a ele, no âmbito de contratos de gestão firmados com o Poder Público. Nesse sentido, a discriminação do local de origem e destino, datas das viagens, nome dos passageiros, valor de cada viagem, bem como informações sobre o objetivo destas, referentes ao convênio objeto do pedido insta, podem ser requeridos por meio de mecanismo de transparência passiva, no caso, pedido de acesso a informação, via sistema E-Sic.

¹ As Organizações Sociais (OS) são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei. São constituídas mediante ato discricionário por parte do Poder Executivo Federal (art. 1º da Lei nº 9.637/98).

17. Ademais, ao contrário do que defende o CGEE, estas informações não configuram ofensa à garantia fundamental sobre a inviolabilidade à vida privada e à intimidade dos profissionais envolvidos na consecução dos objetivos do convênio em análise.
18. Os conceitos constitucionais de intimidade e de vida privada apresentam grande interligação, podendo, porém, ser diferenciados por meio da menor amplitude do primeiro, que se encontra no âmbito de incidência do segundo. O conceito de intimidade, assim, relaciona-se às relações subjetivas de trato íntimo da pessoa humana, suas relações familiares e de amizade, enquanto o conceito de vida privada envolve todos os relacionamentos da pessoa, inclusive os objetivos, como relações comerciais, de trabalho, de estudo etc².
19. O direito à privacidade, por conseguinte, tem por característica básica a pretensão do indivíduo de estar separado de grupos, mantendo-se livre de observação de outras pessoas. Confunde-se, dessa maneira, com o direito de fruir o anonimato, respeitado quando o indivíduo estiver livre de identificação e de fiscalização.³ Nesse sentido, pode-se afirmar que o controle de informações sobre si mesmo é a base do direito à privacidade.
20. Este direito, no entanto, não é absoluto, uma vez que a vida em comunidade implica, inúmeras vezes, a sua flexibilização. O interesse despertado, por exemplo, nas atividades desempenhadas tanto por agentes públicos quanto por agentes privados no exercício de funções de caráter público, cujas consequências de seus atos possam influenciar no espaço de vida público, pode justificar a relativização da sua privacidade.
21. Assim, para Tércio Sampaio Ferraz, o direito à privacidade constrói-se a partir da esfera privada e nela delineada, em contraposição ao social e, por extensão, ao político. É, por conseguinte, um direito de negação, de o indivíduo não ter aspectos íntimos de sua vida devassados pelo Estado ou por terceiros⁴. Nesse sentido, o espaço **social privado** – área de trocas econômicas e ambiente de

2 MORAES, Alexandre de. Direitos Humanos Fundamentais: teoria geral, comentários aos artigos 1º ao 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência – 10º ed. – São Paulo: Atlas, 2013.

3 MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BLANCO, Paulo Gustavo. Curso de Direito Constitucional – 8. ed. Rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2013.

4 Sigilo bancário e o direito à intimidade. Tércio Sampaio Ferraz Jr. Fonte: Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo, ano 5, nº 9, janeiro-junho, 2002, RT: 2002, pp. 161-177

mercado, em que prevalece o princípio da exclusividade -, em contraposição ao **social político** - área da política, em que prevalece o princípio da transparência -, exige a garantia de um interesse comum, como a propriedade privada, por exemplo, que não se confunda com o governo⁵.

22. O Manual “Aplicação da Lei de Acesso a Informação em recurso à CGU”, por conseguinte, quando trata da proteção à informação pessoal de natureza sensível, aborda a experiência internacional no que se refere à dicotomia entre a prevalência do direito à privacidade e à intimidade e a prevalência do princípio da transparência e do direito de acesso a informação:

“(...) segundo regras internacionais sobre acesso a informações, as Regras de Herédia⁶, 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 n 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

5 Sigilo bancário e o direito à intimidade. Tércio Sampaio Ferraz Jr. Fonte: Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo, ano 5, nº 9, janeiro-junho, 2002, RT: 2002, pp. 161-177

6 São as conclusões apresentadas a partir do seminário “Sistema Judicial e Internet”, realizado na cidade de Herédia, na Costa Rica, em 2003, em que se discutiu a disponibilização, na internet, de informações pelo Poder Judiciário. CUNHA FILHO e XAVIER, 2014, In: Lei de Acesso à Informação: teoria e prática.

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”.

23. Destarte, o Parecer nº 496/2015/CONJUR-MCTI/CGU/AGU/cb, emitido no âmbito deste pedido de acesso a informação, destaca o seguinte:

“57. O segundo argumento remete à suposta necessidade de preservação de informações de cunho pessoal. De acordo com o CGEE, a ampla divulgação sobre diárias e passagens pagas pode afetar as relações profissionais e comerciais travadas com terceiros, que poderiam ‘questionar a entidade pela indevida exposição de sua intimidade, vida privada, honra ou imagem1 (fl.11).

58. Mais uma vez, o argumento não convence, Não se vislumbra qualquer nexo de causalidade efetivo entre a divulgação das informações ora requeridas por meio do e-SIC e a quebra de respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas. A argumentação do CGEE é genérica (não ilustra com qualquer situação, ainda que fictícia, o que possa robustecer a sua tese) e parece ignorar o fato de que não se está solicitando informações de cunho pessoal, e sim meramente informações detalhadas sobre diárias e passagens pagas com recursos públicos.

59. Ora, se as diárias e viagens realizadas, por exemplo, pelos Chefes dos Poderes de Estado da República Federativa do Brasil são de livre acesso à sociedade, não se compreende como não possam sê-las igualmente aquelas feitas por dirigentes, empregados, consultores ou colaboradores do CGEE. Não se está exigindo aqui a revelação de segredos industriais ou comerciais nem tampouco o conteúdo de tudo que foi negociado entre CGEE e seus parceiros.

60. Ainda que existissem informações pessoais que não pudessem ser divulgadas para o público em geral, caberia ainda assim ao CGEE fornecer tais informações ao órgão supervisor (pois quanto a este nenhum tipo de informação relativa à aplicação dos recursos públicos do contrato de gestão pode ser negada), que, então, avaliaria se, de fato, as informações devem ou não ser mantidas em sigilo. Vale lembrar que, mesmo nesta hipótese, o inciso II do § 1º do art. 31 da LAI reza que informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem “poderão ter autorizada sua

divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem'

(...)

65. Desse modo, conclui-se que os argumentos apresentados pelo CGEE não são válidos para negar acesso às informações requeridas pelo órgão supervisor e, em última instância, pela cidadã solicitante”.

24. Nesse sentido, observe-se, a seguir, as informações que constam no relatório de viagem encaminhado pelo recorrido à CGU:

SVD nº.

Evento nº.

Solicitação de Viagens Domésticas e Internacionais

* Campo Obrigatório

Nome completo do Beneficiário *

CPF *	RG/SSP *	Data de Nascimento *	Sexo *
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	(<input type="text"/>) M (<input type="text"/>) F

Passaporte *	Validade Passaporte *	Nacionalidade *
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Endereço p/ correspondência *

CEP *	Cidade *	Bairro *	UF *	País *
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Tel. residencial *	Celular *	Tel. Comercial *	Ramal *
(<input type="text"/>) <input type="text"/>	(<input type="text"/>) <input type="text"/>	(<input type="text"/>) <input type="text"/>	<input type="text"/>

E-mail *

Dados Bancários * - Conta corrente () Ordem de Pagamento ()

Número Banco *	Nome Banco *	Número Agência *	Conta c/ digito verificador *
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Propósito de Viagem / Título do Evento *

Local do evento *	Início do evento (data e hora) *	Término do evento (data e hora) *
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Itinerário Previsto *

Origem			Destino			Cia	Vôo	Cód. Reserva
Local	Data	Hora	Local	Data	Hora			

--	--	--	--	--	--	--	--	--

Observações:

--

PARA USO INTERNO:

* Solicitado por:	Data	Assinatura
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

* Autorizado por:		
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Contrato de Gestão:

Fonte	Linhas de Atividades/Ações	Subação
* 7.01	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Outras fontes:

Fonte	Linhas de Atividades/Ações
* 7.	<input type="text"/>

Conta Reduzida

Conta Reduzida

Valor Passagem	Quant. Diárias	Valor da Diária	Transporte (R\$)	Total (R\$)
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

* Total de diária(s) a receber:	R\$
---------------------------------	-----

25. Percebe-se que, de acordo com a legislação e os conceitos já apresentados neste parecer, são informações sensíveis que constam na “Solicitação de Viagens Domésticas e Internacionais” – marcadas em amarelo - as que se referem aos documentos pessoais, ao domicílio, às características físicas e aos dados bancários do beneficiário/solicitante da viagem. Estas encontram-se legalmente protegidas, em razão da prevalência do direito à vida privada e à intimidade da pessoa humana, não restando quaisquer dúvidas quanto à impossibilidade de sua disponibilização, de acordo com o artigo 31 da Lei nº 12.527/11:

“Art. 31. 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.

§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e 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; e

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

§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.

§ 3º O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias:

I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;

II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;

III - ao cumprimento de ordem judicial;

IV - à defesa de direitos humanos; ou

V - à proteção do interesse público e geral preponderante.

§ 4º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.

§ 5º Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal”.

26. Quanto aos demais dados no documento, no entanto, estes possuem natureza pública, em que prevalece o direito de acesso a informação, não havendo qualquer óbice para a sua divulgação, seja por transparência ativa seja por transparência passiva, uma vez que a própria LAI permite a disponibilização de documentos públicos em que existam informações de acesso restrito. Nesse sentido, o parágrafo 2º do artigo 7º da Lei 12.527/12 estabelece o seguinte:

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

§ 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”.

27. Diante do exposto, verifica-se, por meio da análise sobre o modelo **de Solicitação de diárias e passagens do CGEE – documento intitulado “Solicitação de viagens domésticas e internacionais”** -, que as informações sobre a discriminação do local de origem e destino, datas das viagens, nome dos passageiros, valor de cada viagem, bem como informações sobre o objetivo destas, referentes ao convênio objeto do pedido insta, podem ser disponibilizadas à solicitante, sem que sejam expostos dados sobre a vida privada e a intimidade dos profissionais da respectiva Organização Social.
28. Resta, por conseguinte, a análise sobre eventual incidência do inciso III do artigo 13 do Decreto nº 7.724/12, conforme o ponderado no Parecer nº 496/2015/CONJUR-MCTI/CGU/AGU/cb, da seguinte maneira:

“67. (...), seria absolutamente paradoxal qualquer interpretação da LAI que implicasse em se exigir das organizações sociais um regime de transparência ativa/passiva mais ‘rigoroso’ do que a própria lei requer do setor estatal. Não me parece que alguém possa razoavelmente sustentar, por exemplo, que as organizações sociais estejam obrigadas a divulgar informações além daquelas que a LAI impõe à Administração Pública.

68. Sendo assim, também não se pode exigir que as organizações sociais atendam a pedidos de acesso que, se fossem dirigidos ao setor estatal, a LAI autorizaria a negativa de acesso.

69. Nesse diapasão, o inciso III do art. 13 do Decreto nº 7.724/2012 estabelece que não serão atendidos pedidos de acesso à informação ‘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’. Isto é, não se pode exigir do MCTI – nem do CGEE – que realize trabalhos adicionais de consolidação de dados e informações com vistas ao atendimento do pedido de acesso em tela.

70. Logo, o CGEE deve apresentar ao órgão supervisor TODAS as informações que disponha sobre diárias e viagens pagas com recursos do contrato de gestão nos exercícios de 2013 e 2014. Mas, caso o CGEE não disponha destas informações no nível de detalhamento e da exata forma como requerido pela solicitante (...), aplica-se ao caso vertente o disposto no inciso III do art. 13 do Decreto nº 7.724/2012, sem prejuízo de que o MCTI indique, caso tenha conhecimento, o local onde se encontram as informações a partir das quais a requerente poderá realizar a interpretação, consolidação ou tratamento de dados (art. 13, parágrafo único)”.

29. Para que determinado pedido de acesso a informação seja negado com base no inciso III do artigo 13 do decreto nº 12.527/12, é preciso que a informação passe por **processo de tratamento** que, em função de dificuldades técnicas ou falta de recursos humanos do órgão/entidade demandado, a entrega da mesma se torne demasiadamente onerosa, prejudicando assim as suas atividades rotineiras⁷. São informações ou documentos existentes, mas que se encontram em seu “estado bruto”, necessitando de análise pormenorizada para se adequar ao pedido de acesso formulado. Abaixo, segue o conceito de tratamento da informação da Lei nº 12.527/11:

⁷ Manual “Aplicação da Lei de Acesso à Informação em decisões da CGU, disponível em <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao-da-lai-em-recursos-a-cgu.pdf>.

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.

30. Assim, o que caracteriza a incidência do inciso III do artigo 13 do Decreto nº 7.724/12 é o fato de que a informação solicitada não existe no formato especificado pelo requerente, mas a sua produção é possível, desde que haja trabalho de análise, interpretação ou consolidação pelos analistas do órgão ou da entidade requerido⁸.
31. No caso em tela, verificou-se que a informação solicitada existe, bastando simples trabalho de ocultamento das informações pessoais contidas no documento **“Solicitação de Viagens Domésticas e Internacionais”**, apresentado no item 20 deste parecer, para a sua disponibilização à solicitante. Nesse sentido, por fim, é importante enfatizar que não cabe interpretação que se acredite o processo de ocultamento de informações sigilosas como trabalho adicional de análise, interpretação e consolidação de informações, uma vez que esta ação está prevista no § 2º do artigo 7º da LAI, já apresentado neste parecer.

Conclusão

32. De todo o exposto, **acata-se o argumento da recorrente** e opina-se pelo **provimento** do recurso interposto, visto entender que as informações sobre a discriminação do local de origem e destino, datas das viagens, nome dos passageiros, valor de cada viagem e informações sobre objetivo de cada viagem (projeto no âmbito do qual foi realizada), referentes aos contratos do MCTI com o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), relativos aos períodos 2013 e 2014, são públicas, não incidindo sobre elas quaisquer salvaguardas legais que impeçam a sua disponibilização, exceto as explicitadas neste parecer.

⁸ Manual “Aplicação da Lei de Acesso à Informação em decisões da CGU, disponível em <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao-da-lai-em-recursos-a-cgu.pdf>.

JORGE ANDRÉ FERREIRA FONTELES DE LIMA.
Analista de Finanças e Controle

DECISÃO

No exercício das atribuições a mim conferidas pela Portaria n. 1.567 da Controladoria-Geral da União, de 22 de agosto de 2013, adoto, como fundamento deste ato, o parecer acima, para decidir pelo **provimento** do recurso interposto, nos termos do art. 23 do Decreto 7.724/2012, no âmbito do pedido de informação nº **01390.000696/2015-85**, direcionado ao **Ministério da Ciência e Tecnologia – MCTI**.

Assim, determino que o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação disponibilize todas as Solicitações de viagens domésticas e internacionais feitas no âmbito dos contratos de gestão firmados com o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos nos anos de 2013 e 2014, com o ocultamento das informações pessoais sensíveis, conforme discriminado neste parecer, no Sistema E-Sic, no prazo de 20 (vinte) dias, contados a partir da publicação desta decisão.

GILBERTO WALLER JUNIOR

Ouvidor-Geral da União



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Folha de Assinaturas

Documento: PARECER nº 1537 de 25/04/2016

Referência: PROCESSO nº 01390.000696/2015-85

Assunto: Recurso contra decisão denegatória ao pedido de acesso à informação.

Signatário(s):

GILBERTO WALLER JUNIOR
Ouvidor

Assinado Digitalmente em 25/04/2016

Relação de Despachos:

aprovo.

GILBERTO WALLER JUNIOR
Ouvidor

Assinado Digitalmente em 25/04/2016
