



## Lei de Acesso à Informação - Recurso Submetido à CGU

### PARECER

#### Ementa

<b>Número do processo:</b>	<b>09200.000446/2018-90</b>
<b>Órgão:</b>	<b>Ministério das Relações Exteriores - MRE</b>
<b>Assunto:</b>	Recurso contra negativa à pedido de acesso à informação
<b>Data do Recurso à CGU:</b>	18/07/2018
<b>Restrição de acesso no recurso à CGU (e-SIC):</b>	Sim
<b>Opinião técnica:</b>	Opina-se pelo conhecimento do recurso e no mérito pelo provimento, com base no art 7º, incisos II e III, e §2º da LAI.

#### Relatório

<b>Resumo das manifestações do cidadão:</b>	<p>Inicial: Requerente solicita diversos documentos com telegramas e despachos telegráficos entre a Embaixada do Brasil em Maputo e o Itamaraty. Ressalta que os arquivos estavam classificados com sigilo, mas já podem ser liberados, conforme transcurso do prazo de classificação.</p> <p>1ª instância: Reitera e informa que poderá ir pessoalmente aos arquivos para ter acesso direto às informações, de modo a não gerar trabalho extra.</p> <p>2ª instância: Reitera pedido anterior.</p>
<b>Respostas do órgão:</b>	<p>Inicial: Acesso negado. Informa caráter desproporcional do pedido, em razão da lista de 57 expedientes telegráficos solicitados, somando um número ainda maior de páginas de documentos; da análise minuciosa de cada documento, pois podem ainda conter dados protegidos, como informações pessoais sensíveis ou que se enquadrem nas demais hipóteses de sigilo previstas na legislação. Acrescenta que quando se trata de documento desclassificado por decurso de prazo, como é o caso em apreço, é necessário, ainda, solicitar sua desclassificação à área técnica encarregada, uma vez que tal procedimento não é automático nem automatizado. Solicita que a cidadã realize novo pedido de acesso com volume mais restrito.</p> <p>1ª instância: Indeferido. Reitera sem apresentar nova argumentação.</p> <p>2ª instância: Indeferido. Reitera e informa pela impossibilidade da requerente comparecer pessoalmente para acesso aos documentos, visto que para isso também é necessário a leitura prévia dos documentos citados pelos mesmos motivos.</p>
<b>Resumo do Recurso à CGU:</b>	Reitera pedido e argumentação anteriores.
<b>Instrução do Recurso.</b>	Durante a instrução do recurso foi realizada interlocução com o Ministério das Relações Exteriores cujo resultado será detalhado no



decorrer da análise.
----------------------

### **Análise**

1. O presente recurso trata de pedido de acesso à informação dirigido à Controladoria-Geral da União em que a requerente solicita acesso a documentos listados, denominado “[documentos - embaixada em Maputo.xlsx](#)”, identificados como telegramas e despachos telegráficos entre a Embaixada do Brasil em Maputo e o Itamaraty. Reforça a requerente que se trata de documentos desclassificados por decurso de prazo o que torna pública a informação.
2. A recorrida, em síntese, fundamenta a negativa de acesso ao caráter desproporcional do pedido, visto ser necessário proceder a leitura cuidadosa de cada um dos 57 expedientes telegráficos, pois ainda podem conter dados protegidos, como informações pessoais sensíveis ou que se enquadrem nas demais hipóteses de sigilo previstas na legislação. Portanto, aduz a requerida que somente mediante registro de novo pedido de acesso à informação, com volume mais restrito, será possível realizar o processamento das informações pelas áreas envolvidas.
3. Ao analisar o mérito, a Controladoria-Geral da União, no uso da faculdade contida no § 1º do art. 23 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, em sede de esclarecimentos adicionais, num primeiro momento, e no intuito de garantir o efetivo Direito de Acesso à Informação, solicitou ao órgão que indicasse qual seria o quantitativo razoável de documentos que poderia ser franqueado, de modo a intermediar um possível acordo entre a recorrida e a requerente, sem, contudo, prejudicar o bom andamento do Ministério, nos moldes do que já vem sendo adotado numa atitude pró-transparência por alguns órgãos, a exemplo do pedido de acesso 60502.001220/2014-35.
4. Esclarece a recorrida que o indeferimento em questão não está exclusivamente vinculado ao volume de expedientes envolvidos, mas também, e especialmente, à natureza genérica deste, o que determina a característica de pedido desproporcional e desarrazoado. Argumenta que a tabela encaminhada pela requerente, a qual contém a lista de expedientes desclassificados, não especifica



de forma clara e precisa a informação requerida, como exige o Artigo 12, Inciso III do Decreto 7724/2012 e o disposto no caput do art. 10 da Lei 12.527/2011.

5. Ressalta a recorrida que a não especificação impede a Administração de compreender a informação requerida e, portanto, de responder à solicitação formulada. Avalia, também, que haveria impacto negativo nas atividades primárias do órgão para o atendimento do pedido em tela, em virtude da presença eventual de sigilos remanescentes, que exige cuidadosa avaliação do respectivo conteúdo, o qual pode dizer respeito a numerosas áreas temáticas no âmbito do MRE, desviando-as das suas funções e acarretando, necessariamente, danos à coletividade, tais como atrasos no cumprimento de outras atividades essenciais desta instituição pública.
6. Em razão do informado pela recorrida, foi realizada nova interlocução, de modo a especificar de que forma a disponibilização da informação acarretaria impacto negativo nas atividades primárias do órgão, detalhando o seguinte: i) recurso material dispendido para atendimento da demanda; ii) quantidade de horas de trabalho necessárias; iii) quantidade de servidores envolvidos e iv) quantidade de unidade do órgão envolvida.
7. Em atendimento, o Ministério reitera as informações prestadas anteriormente. A respeito do assunto, reforça o caráter genérico da demanda e sua grande dispersão temática, além de sua desproporcionalidade em razão características qualitativas explícitas, consoante a seguir demonstrado, a saber:

“Nesse sentido, e atendendo à solicitação de esclarecimentos adicionais dessa CGU, estimam-se necessários, ao menos, os seguintes recursos para o eventual atendimento do pedido – ademais, cumpre assinalar, daqueles recursos já dispendidos no tratamento do assunto até o momento, incluindo a presente avaliação:

**(a) Cerca de 13 horas de trabalho para a leitura criteriosa dos 54 expedientes solicitados, que totalizam 156 páginas. A esse tempo, estima-se, devem ser acrescidas outras 14 horas de trabalho, considerando a eventual necessidade de tarjar informações ainda sujeitas a proteção mesmo após a desclassificação dos expedientes em questão.**

(b) Tendo em conta o caráter genérico da solicitação, a análise do material solicitado envolveria os mais diversos – e desconexos – temas e, conseqüentemente, **grande número de unidades deste órgão teriam de ser mobilizadas**. Com efeito, o número de unidades envolvidas chega a pelo menos 37, sendo 19 Divisões, 8 Departamentos e nada menos que 8 das 9 Subsecretarias-Gerais deste Ministério (Subsecretaria-Geral da



África e do Oriente Médio; Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior; Subsecretaria-Geral do Cooperação Internacional, Promoção Cultural e Temas Culturais; Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras e de Assuntos Consulares e Jurídicos; Subsecretaria-Geral de Meio Ambiente, Energia, Ciência e Tecnologia; Subsecretaria-Geral de Assuntos Econômicos e Financeiros; Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos Multilaterais, Europa e América do Norte; e Subsecretaria-Geral da Ásia e do Pacífico), além da Secretaria-Geral das Relações Exteriores e do Gabinete do Ministro de Estado. Chama a atenção, a propósito, que o caráter genérico do pedido resulte na necessidade de inclusão até mesmo da Subsecretaria-Geral da Ásia e do Pacífico, em princípio não relacionada aos temas da Embaixada em Maputo.

(c) **O número de servidores** que eventualmente teriam de ser mobilizados para o atendimento do pedido, por sua vez, seria próximo de 70, uma vez que podem ser estimados, em média, dois envolvidos por unidade – o que equivale a mobilizar, para o atendimento de um único pedido genérico e desproporcional de acesso a informação, **16% dos 430 servidores habilitados**, nos termos da lei, a tratamento da informação diplomática atualmente lotados na Secretaria de Estado das Relações Exteriores.” (grifo nosso)

8. Para análise do presente recurso, primeiramente, cumpre esclarecer o conceito de pedido genérico. A teor do artigo 13 de Decreto nº 7724/2012.

“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.”

9. O pedido genérico, tal como disposto no art. 13, trata da especificação da informação de interesse do cidadão, de modo que o órgão possa identificar sem dificuldade o objeto do pedido.

“Os pedidos genéricos são aqueles que não descrevem de forma delimitada o objeto do pedido de acesso à informação, o que impossibilita a identificação e compreensão da solicitação. É um pedido que se caracteriza pelo seu aspecto generalizante, com ausência de dados importantes para a sua delimitação e seu atendimento<sup>1</sup>.”

10. Nessa toada, alerta-se que se há que se ter cautela na tentativa de definir os pedidos como genérico, de modo a evitar negativas de acesso injustificadas, em evidente afronta ao estabelecido pela Lei de Acesso à Informação, como bem registrado no pedido de acesso NUP 60502.002445-2013-28.

“22. A prática administrativa extraiu daquele inciso III do art. 12 os requisitos do pedido, a fim de promover a conceituação, contrario sensu, do pedido genérico, nos

---

<sup>1</sup> Fonte: <http://www.acessoainformacao.gov.br/lai-para-sic/sic-apoio-orientacoes/guias-e-orientacoes/aplicacao-lai-3a-ed-web-002.pdf>



termos do art. I do art. 13. Avançando sobre este entendimento, considerou-se que a especificação da informação requerida deveria contemplar aspectos tais como escopo temático, temporal e, se possível, espacial. Ao escopo temático deu-se, por vezes o nome de “assunto”.

23. Em que pese o esforço institucional para dotar de concretude os conceitos do art. 13 e do art. 12, **devemos ter em mente que tais esforços não podem se desvincular nem do comando constitucional nem dos princípios que inspiram o regime de acesso à informação pública criado pela Lei de Acesso à Informação.**” (grifo nosso)

11. No caso concreto, entende-se que o pedido não pode ser considerado genérico, uma vez que a tabela apresentada pela requerente apresenta vários indexadores que permitem a administração identificar a demanda apresentada. A título de exemplo, cite-se um expediente solicitado de modo a demonstrar como a requerente apresentou a solicitação à recorrida.

CIDIC	Categoria	Dispositivo Legal	Tipo	Nº	Posto	Data da Produção	Data da Classificação	Prazo da Classificação
09538-010334-2013-R-14-18/07/2013-18/07/2018-N-00/00/0000	Relações internacionais	Lei 12.527/11 Art.23 - II	telegrama	631	Embaixada em Maputo	31/05/2013	31/05/2013	31/05/2018

12. Vê-se, pois, que da forma apresentada pela requerente é possível saber exatamente o que ela solicita. Não há em seu pedido aspecto generalizante e ausência de dados delimitadores. Reforça isso, em especial, a presença da identificação do CIDIC, indexador possível e suficiente ao se tratar de informações classificadas. Observa-se, ainda, que a requerente indica cada expediente de modo individualizado e com suficiente particularidade, de forma a permitir que o servidor do órgão recorrido possa identificá-la de maneira célere e precisa.

13. Nos precedentes 60502.002680/2014-81, 60502.002795/2014-75, 60502.002877/2014-10, 60502.003002/2014-35 e 60502.003039/2014-63 esse posicionamento foi corroborado:



“Considera-se, portanto, que é **suficiente a apresentação de NUP ou CIDIC – enquanto critérios razoáveis de recuperação da informação por parte da administração** – para que determinado pedido de acesso à informação seja considerado específico, em **especial quando se trata de informações classificadas ou desclassificadas, como consignado acima**. Nesse sentido, entende-se que a alegação apresentada pelo recorrido no que tange os cinco pedidos de acesso em comento não prospera.” (grifo nosso)

14. Conclui-se da leitura acima que a CGU tem entendido que a aplicação do conceito de pedido genérico deve ser realizada quando realmente inexistir possibilidade de identificação do objeto do pedido a partir dos elementos que foram apresentados pelo requerente. Nesse sentido, o pedido genérico se aproxima do que seria um pedido incompreensível, em que é impossível identificar o interesse do recorrente. Se há indexador que permita a recuperação da informação, contudo, a administração deve envidar esforços para realizá-la, sem realizar inúmeras exigências de especificidade que afetem o exercício do direito de acesso à informação.
15. Cabe agora avaliar a alegação de desproporcionalidade apresentada pela recorrida. Analisa-se aqui a adequabilidade do pedido de modo que seu atendimento não comprometa significativamente a realização das atividades rotineiras da requerida, acarretando prejuízo injustificado aos direitos de outros requerentes. Cabe ao órgão indicar as razões de fato ou de direito da recusa total ou parcial da demanda, apresentando o nexo entre o pedido e os impactos negativos ao órgão.
16. No pedido em questão, são solicitados 57 expedientes, e, segundo a requerida, faz-se necessário um total de 27 horas para leitura criteriosa dos documentos, considerando eventual necessidade de tarjar informações ainda sujeitas a proteção, mesmo após a desclassificação dos expedientes em questão. Acrescenta a recorrida a necessidade de envolvimento de várias áreas do Ministério e a mobilização de 16% dos servidores habilitados, nos termos da lei, a tratamento da informação diplomática atualmente lotados na Secretaria de Estado das Relações Exteriores.



17. Do exame dos fatos argumentados, cumpre destacar que se a análise da desproporcionalidade recair somente para o quantitativo de servidores envolvidos, talvez caracterizasse a desproporcionalidade do pedido. Contudo, ao analisar conjuntamente a quantidade de servidores mobilizados e a quantidade de horas, vislumbra-se que, embora seja grande a mobilização de servidores, há que se destacar a razoável e aceitável quantidade de horas a ser despendida ao atendimento da demanda, a saber 27 horas.
18. Desso modo, não deve prosperar a argumentação da recorrida, visto que não restou demonstrado que o atendimento da demanda tem o condão de prejudicar significativamente as atividades primárias do órgão, acarretando dano à coletividade.
19. Nesse sentido, cumpre destacar que a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, no julgamento do recurso nº 99902.003996/201684, emitiu a Decisão nº 185/2017/CRMI/SE/CC-PR, de 29/03/2017, em que concedeu provimento à recorrente por entender que 120 horas exclusivas para atendimento da demanda não configura desproporcionalidade.
20. Assim, não se identifica, no processo em análise, impossibilidade de ordem técnica ou fundamento legal que levem ao não atendimento do pedido e, portanto, resta configurado o direito da requerente de obter acesso aos 57 expedientes desclassificados e identificados um a um em seu pedido inicial, com a devida observação ao artigo 7º, §2º da LAI.

### **Conclusão**

21. De todo o exposto, portanto, opina-se pelo conhecimento do recurso e no mérito pelo provimento, com fundamento artigo 7º, incisos II e III, e §2º da LAI, para que seja franqueado o acesso aos 57 expedientes requeridos, mediante ocultação das informações sigilosas, se existentes.
22. Para fins de ações de controle e monitoramento por parte da CGU quanto ao disposto no art. 16, inciso IV da LAI, registra-se:

Decreto nº 7.724/2012		Houve cumprimento
--------------------------	--	----------------------



		?
Art. 19, inciso I	Apresentar as razões da negativa e fundamento legal;	Sim
Art. 19, inciso III	Apresentar possibilidade de pedido de desclassificação, com indicação da autoridade que o apreciará.	N/A
<b>Resposta inicial</b>		
Art. 15, § 1º	Observar os prazos legais;	Sim
Art. 19, inciso II	Apresentar possibilidade de recurso e prazo, com indicação da autoridade que o apreciará;	Sim
<b>Recurso de 1ª instância</b>		
Art. 21, caput	Observar os prazos legais;	Sim
Art. 19, inciso II	Apresentar possibilidade de recurso e prazo, com indicação da autoridade que o apreciará;	Sim
Art. 21, caput	Recurso de 1ª instância apreciado por autoridade hierarquicamente superior à que adotou a decisão inicial;	Sim
<b>Recurso de 2ª instância</b>		
Art. 21, § único	Observar os prazos legais;	Não
Art. 19, inciso II	Apresentar possibilidade de recurso e prazo, com indicação da autoridade que o apreciará;	Sim
Art. 21, § único	Recurso de 2ª instância apreciado pela autoridade máxima do órgão/entidade.	Sim

23. À consideração superior.

**MILENI FONSECA KRUBNIKI TEODORO**  
Auditora Federal de Finanças e Controle

### **DESPACHO**

De acordo. Encaminhe-se ao Ouvidor-Geral da União.

**SIMONE FERREIRA MAGALHÃES**  
Coordenadora-Geral de Recursos de Acesso à Informação – Substituta

### **DECISÃO**

No exercício das atribuições a mim conferidas pelo Decreto nº 8.910/2016, de 22 de novembro de 2016, adoto, como fundamento deste ato, o parecer anexo, para decidir pelo **provimento do recurso interposto**, no âmbito do pedido de informação NUP **09200.000446/2018-90, direcionado ao Ministério das Relações Exteriores - MRE.**

A entidade deverá disponibilizar à requerente, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação desta decisão, os 57 expedientes desclassificados, conforme tabela constante do pedido inicial registrado no e-SIC, denominada “[documentos - embaixada em Maputo.xlsx](#)”.

**GILBERTO WALLER JÚNIOR**





## Ouvidor-Geral da União

*Entenda a decisão da CGU:*

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

*Perda (parcial) do objeto - A informação solicitada (ou parte dela) foi disponibilizada pelo órgão antes da decisão da CGU, usualmente por e-mail.*

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

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

*Conheça mais sobre a Lei de Acesso à Informação:*

*Portal “Acesso à Informação” - <http://www.acessoinformacao.gov.br/>*

*Publicação “Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal” - <http://www.acessoinformacao.gov.br/lai-para-sic/sic-apoio-orientacoes/guias-e-orientacoes/aplicacao-lai-3a-ed-web-002.pdf>*

*Decisões da CGU e da CMRI - <http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/SitePages/principal.aspx>*

*Busca de Pedidos e Respostas da LAI: <http://www.acessoinformacao.gov.br/assuntos/busca-de-pedidos-e-respostas/busca-de-pedidos-e-respostas>*



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**  
Controladoria-Geral da União  
**Folha de Assinaturas**

---

**Documento:** PARECER nº 1825 de 14/09/2018

**Referência:** PROCESSO nº 09200.000446/2018-90

**Assunto:** Recurso contra negativa à pedido de acesso à informação

---

**Signatário(s):**

GILBERTO WALLER JUNIOR  
Ouvidor

Assinado Digitalmente em 14/09/2018

---

**Relação de Despachos:**

aprovo.

GILBERTO WALLER JUNIOR  
Ouvidor

Assinado Digitalmente em 14/09/2018

---