



**MAIQI CARDOSO FERREIRA**

**A CONSTRUÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO NO ACESSO À INFORMAÇÃO NAS  
AGÊNCIAS REGULADORAS: ANÁLISE DAS DECISÕES DENEGATÓRIAS DA  
CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO**

**CANOAS- RS**

**2018**

MAIQUI CARDOSO FERREIRA

**A CONSTRUÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO NO ACESSO À INFORMAÇÃO NAS  
AGÊNCIAS REGULADORAS: ANÁLISE DAS DECISÕES DENEGATÓRIAS DA  
CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso de Pós-graduação em Direito apresentado como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Leonel Pires Ohweiler

CANOAS

2018

## RESUMO

A barreira epistêmica que tanto separa quanto une o Interesse Público Primário e o Secundário, assim com a produção social dos sentidos atribuídos ao conceito de Informação Pública será analisada nesta dissertação, usando como teorias de base a dinâmica estruturante estruturada do Habitus e do Campo em Bourdieu assim como a Racionalização Weberiana. A pesquisa foi desenvolvida durante o período de 2012-2015, tendo como base o banco de dados das negativas de acesso à informação das Agências Reguladoras no âmbito da Controladoria Geral da União. O papel da racionalização burocrática e da função administrativa dentro do paradigma do Regime Jurídico Administrativo serviram de pano de fundo para uma discussão sobre os limites da Transparência e da possibilidade de *Accountability* no cenário tecnoburocrático brasileiro.

Palavras-Chaves: Burocracia, Racionalização, Direito Administrativo, Transparência.

## **ABSTRACT**

The epistemic barrier that both separates and unites the Primary and Secondary Public Interest, as the social production of the attributed meaning of the Public Information concept will be analyzed in this dissertation, using as ground theories the dynamics of Field and Habitus in Bourdieu and the Weberian Rationalization. The Research was developed during the 2012-2015 period, based on the data of the negative of public information access on the Regulatory Agencies within the Comptroller General of the Union. The role of the bureaucratic rationalization and the administrative function within the framework of the Administrative Legal Regime served as background to the discussion of the limits of the Transparency and the possibility of the Accountability in the technobureaucratic brazilian scenario.

Keywords: Bureaucracy, Rationalization, Administrative Law, Transparency.

**Programa de Pós-Graduação em Direito**

**BANCA EXAMINADORA**



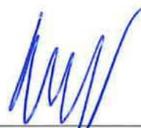
Prof. Dr. Leonel Pires Ohtweiler  
Universidade La Salle, Orientador e Presidente  
da Banca



Prof. Dr. Sérgio Urquart de Cademartori  
Universidade La Salle



Prof.ª Dr.ª Daniela Mesquita Leutchuk de Cademartori  
Universidade La Salle



Prof. Dr. Germano André Doederlein Schwartz  
UNIRITTER

**Área de Concentração:** Direito e Sociedade  
**Curso:** Mestrado Acadêmico em Direito

Canoas, 08 de março de 2018.

## FOLHA BIBLIOGRÁFICA

F383c Ferreira, Maiqui Cardoso.

A construção do interesse público no acesso à informação nas agências reguladoras [manuscrito] : análise das decisões denegatórias da Controladoria Geral da União / Maiqui Cardoso Ferreira – 2018.

220 f.; 30 cm.

Dissertação (mestrado em Direito) – Universidade La Salle, Canoas, 2018.  
“Orientação: Prof. Dr. Leonel Pires Ohlweiler”.

1. Direito administrativo. 2. Burocracia. 3. Transparência. 4.  
Racionalização. I. Ohlweiler, Leonel Pires. II. Título.

CDU: 342.9

### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

Bibliotecário responsável: Melissa Rodrigues Martins - CRB 10/1380

## **QUADRO DE SIGLAS**

**LAI – Lei de Acesso à Informação.**

**DLAI – Decreto da Lei de Acesso à Informação.**

**CGU – Controladoria Geral da União.**

**CMRI – Comissão Mista de Reavaliação de Informação.**

**DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público.**

**DIP – Departamento de Imprensa e Propaganda.**

**ANA - Agência Nacional de Águas**

**ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil**

**ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações**

**ANCINE – Agência Nacional de Cinema.**

**ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica**

**ANP - Agência Nacional de Petróleo**

**ANS - Agência Nacional de Saúde Suplementar**

**ANATAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários**

**ANTT - Agências Nacional de Transporte Terrestre**

**ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária**

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. Estado e Interesse Público: apontamentos e delimitações sobre a realidade brasileira. ...	13
1.1 Delimitação do conceito de Estado. ....	14
1.1.2 Formação do Estado Moderno e o Acúmulo de Capitais.....	15
1.1.2 Interesses Públicos.....	20
1.1.3 Interesse Público e o Estado.....	21
1.1.4 Interesse Público e o Bem Comum.....	23
1.1.5 Interesse Público Primário e Secundário. ....	25
1.2 Administração Pública e Agências Reguladoras no Brasil: Um projeto de Sociedade. ....	27
1.2.1 Patrimonialismo Exploratório.....	28
1.2.2 Burocracia e Desenvolvimento.....	29
1.2.3 Gerencialismo e o Cidadão Consumidor.....	30
1.2.4 Agências Reguladoras e a Tecnoburocracia.....	31
1.3 Informação e Segredo.....	35
1.3.1 Publicidade e Transparência. ....	36
1.3.2 Accountability e Delegação. ....	37
1.3.3 Segredo e Razão de Estado.....	40
1.3.4 A Lei de Acesso À Informação no Brasil. ....	42
2. Burocracia e Oficialidade como mecanismos de análise da construção do Interesse Público no Campo Burocrático.....	45
2.1 A Produção da Realidade Social.....	46
2.1.2 Campo, Habitus, Doxa e Bens Simbólicos. ....	46
2.2. A Teodicéia Secular e a Dominação Burocrática Racional.....	53
2.2.1 Racional e Relacional. ....	54
2.2.2 Ação Institucional. ....	57
2.2.3 A Burocracia como Teodicéia Secular. ....	59
2.2.3 A Impessoalidade Administrativa e o Ato Discricionário.....	61
2.2.4 O Regime Jurídico Administrativo como Pressuposto Legal Transcendental. ....	63
2.3 Crítica ao modelo racionalista-burocrático da Razão Pública.....	66
2.3.1 Transparência como Democracia. ....	66
2.3.2 Transparência como Boa Administração Pública. ....	69
2.3.3 Accountability e Segredo. ....	71
3. A CGU como objeto de análise da Burocracia e do Interesse Público.....	74
3.1 Critérios Metodológicos. ....	74
3.2 Categorias de Pesquisa. ....	76

3.3	Oficialidade como Categoria de Pesquisa .....	78
3.3.1	Análises Positivas e Negativas da Administração Pública.....	79
3.3.1.1	O Habitus e a Prática Burocrática. ....	79
3.3.2	Interpretação do Interesse Público Primário e Secundário. ....	81
3.3.2.1	Razão Estatal como Interesse Público.....	82
3.3.3	Mediação.....	85
3.3.3.1	O Estado como Ponto de Vista Instrumental.....	85
3.4	Burocracia como Categoria de Pesquisa. ....	87
3.4.1	Sigilo.....	88
3.4.1.1	A Racionalização do Interesse Coletivo.....	89
3.4.2	Jurisprudência.....	91
3.4.2.1	Opinio Necessitatis como Doxa.....	92
3.4.3	Fé Pública.....	94
3.4.3.1	A Teodicéia Burocrática Estruturante e Estruturada.....	94
3.4.4	Razoabilidade.....	97
3.4.4.1	A Formação do Interesse Secundário.....	97
3.4.5	Inobservância Legal.....	99
3.4.5.1	Irreflexividade Dóxica.....	99
3.5	Considerações sobre os Resultados.....	100
	CONCLUSÕES.....	104
	REFERÊNCIAS.....	112
	ANEXO 1 – Tabela de Unidades de Referência.....	124

## INTRODUÇÃO

A democracia, no Estado Democrático de Direito, se dá na luz. Temos em Kant (2008) que a justiça pública exige a publicidade dos atos. Em Bobbio (2015), o problema da tecnocracia e do segredo. Se por um lado é impossível ter um cidadão total, sempre em prontidão para defender os seus interesses, por outro lado é necessário que este cidadão, quando julgar necessário, tenha o devido acesso à informação para julgar os entes públicos e legitimá-los.

O'Donnel (1991) atesta a problemática da democracia delegativa, elencando os diversos fatores que obstam o desenvolvimento de uma verdadeira democracia delegativa, institucional e pautada na *accountability* do poder público. Assim, não bastaria a existência de um processo democrático vertical, da escolha dos líderes, mas sim um verdadeiro processo constante de prestação de contas. Essa prestação de contas seria tanto para órgãos de auditoria e fiscalização como para o próprio cidadão, que passaria a não apenas delegar a representatividade, como um "cheque em branco", mas sim estaria construindo o processo democrático ao lado dos dirigentes, legitimando os procedimentos.

No entanto, para isto, é necessário um sistema que não apenas forneça a informação, mas que ela seja de qualidade. Como Bobbio (2015) observou, os avanços tecnológicos, aliados a um Estado cada vez mais interventor na sociedade, acabaram por criar um sistema complexo de decisões, que muitas vezes ultrapassam o conhecimento comum do cidadão médio. Mesmo ultrapassando esta problemática, o Estado, às vezes, se volta para o segredo estatal, visando a manutenção da ordem pública e da segurança nacional. Se é verdade que a publicidade é a regra e o segredo a exceção, este só deveria existir em um Estado Democrático de Direito se pautado em uma legitimidade dos fins (Cademartori; Cademartori 2011). Porém, nesse prisma, é importante ressaltar a existência de dois tipos de interesses públicos: o primário, que visa promover o bem comum, e o secundário, que visa a manutenção do interesse do Estado como estrutura. Partindo da visão de Alessi (1958), a identificação do interesse público secundário se torna parte integrante de qualquer análise envolvendo o poder discricionário, parte íntegra do processo de negativa de acesso à informação pública.

É nesse contexto que a presente pesquisa se desenvolve, tendo como fundo as teorias da *opinio necessitatis* em Ross (2000), sobre o efeito psicológico das normas de competência, que indicam não o direito, mas como ele deve ser organizado, em nível institucional. Como pano de fundo, que norteia toda a discussão, estão os conceitos de Campo, Poder Simbólico, Habitus,

Doxa e da Produção da Realidade Burocrática em Bourdieu (1994;1989;2012). Através desta análise estrutural, o marco teórico desta pesquisa visa fornecer subsídios para uma análise do conteúdo dos recursos julgados pela Controladoria Geral da União, considerando as negativas de acesso à informação nas Agências Reguladoras.

## **PROBLEMA**

O problema de pesquisa, então, é construído com a seguinte temática: o artigo 23 da LAI versa que “São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam”, elencando uma série de hipóteses. O DLAI mantém, no seu artigo 25, o mesmo sentido.

Assim, o acesso à informação pode ser negado por interesse da sociedade ou pelo interesse estatal. Acontece que o interesse secundário só é legítimo quando em consonância com o interesse primário (Mello 2009). Assim, o problema de pesquisa se converte na seguinte pergunta: **as decisões denegatórias de acesso à informação das agências reguladoras, julgadas em recurso pela Controladoria Geral da União, estão em consonância com o interesse público primário?**

## **HIPÓTESES**

São duas as principais hipóteses para esta pergunta: as agências reguladoras podem ou não decidir nas instâncias iniciais, internas da própria agência, em consonância com o interesse público primário, ou não. Ainda, esta decisão, em sede de recurso, é reforçada ou não pela Controladoria Geral da União. Dessa maneira, dentre essas quatro hipóteses, a pesquisa pretende encontrar nas práticas decisórias e na relação entre as Agências Reguladoras e a Controladoria Geral da União a formação do interesse público nesta matéria.

Isto posto, as Hipóteses são elencadas na seguinte ordem.

**I – As Agências Reguladoras estão em consonância com o interesse público primário, e a Controladoria Geral da União está reforçando este entendimento.**

**II – As Agências Reguladoras não estão em consonância com o interesse público primário, e a Controladoria Geral da União está corrigindo este desvio.**

**III – As Agências Reguladoras estão em consonância com o interesse público primário, e a Controladoria Geral da União está modificando este entendimento.**

**IV – As Agências Reguladoras não estão em consonância com o interesse público primário, e a Controladoria Geral da União não está corrigindo este entendimento.**

## **1. Estado e Interesse Público: apontamentos e delimitações sobre a realidade brasileira.**

Pesquisar o Estado começa por defini-lo como objeto de pesquisa. Tal processo, dentro de uma análise estrutural, é difícil, pela própria natureza da imersão social derivada da própria racionalização que o Estado cria ao definir a realidade social legítima (BOURDIEU 2012). Este enquadramento cognitivo molda a própria percepção do objetivo, que é internalizado como algo natural, parte dos processos sociais do cotidiano (BOURDIEU 2012).

Assim, torna-se produtivo delimitar um conceito inicial de Estado, partindo dos conceitos existentes e de algumas análises sociológicas, econômicas e filosóficas da natureza do Estado como processo, instituição e depósito de conhecimento (BERGER; LUCKMAN 1973). Essa delimitação do objeto permite analisar a sua finalidade, na figura do Interesse Público, dever e poder da atividade estatal, assim como a sua interação com o Bem Comum, no escopo que será utilizado para construir o objeto no final deste capítulo.

Ainda neste primeiro capítulo, se faz importante observar a interação entre a construção da Administração Pública no Brasil como um projeto de sociedade, tendo como objetivo um processo de burocratização, tomado pelo patrimonialismo das classes com acesso aos mecanismos de produção da realidade social pelo Estado. Nesse processo, em consonância com a primeira parte do capítulo, é possível compreender o caso particular de acumulação dos diversos tipos de capitais que criaram a estrutura estruturante do campo burocrático, e os vários atores que legitimam e são legitimados nesta dinâmica, produzindo os aportes psicossociais que produzem as interações primárias e secundárias do Interesse Público.

Seguindo o capítulo, considerando que o acesso à construção do Interesse Público necessita de mecanismos de controle dos atos administrativos, o capítulo termina recortando a problemática da informação, do controle dos dados e na efetividade da transparência, sinalizando o problema do segredo de estado e dos limites constitucionais que permitem ao administrador impor o segredo de estado dentro da legitimidade do Interesse Público, considerando o próprio problema colocado na pesquisa, que é a construção e a percepção estruturante e estruturada do Interesse Público no âmbito da relação à Controladoria Geral da União e as Agências Reguladoras.

O capítulo termina com um breve esquema indicando as premissas utilizadas para construir o objetivo de pesquisa, concluindo alguns fundamentos básicos que irão orientar a construção das hipóteses no caminho dois, tendo como ponto de partida o mesmo fio condutor

utilizado durante todo o partido, a ideia do Estado como instituição produtora de realidade social, no pensamento de Bourdieu.

## 1.1 Delimitação do conceito de Estado.

A delimitação do conceito de Estado, trabalhado nesta dissertação, deriva diretamente do conceito utilizado por Bourdieu: “O Estado é uma ficção de direito produzida pelos juristas que se produziram como juristas produzindo o Estado” (2012 pg. 94). Assim, os juristas, os operadores dos mecanismos de definição das competências para enunciar o oficial (pg. 92), se apropriam das regras impostas, legitimando e sendo legitimados<sup>1</sup>. O Estado é social, voltado para nutrir a vida política de uma determinada sociedade (BLUNTSCHILI 2000 pg. 25).

Tal conceito se comunica diretamente com a abordagem evidenciada por Ehrlich (1989 pg. 114), a necessidade de o Estado formar um corpo jurídico que aceite as ordens estatais<sup>2</sup>. Este corpo jurídico, que teve um desenvolvimento paralelo ao Estado, acaba sendo incorporado pela adesão: o jurista é formado pelo Estado e dá forma, ensinando e interpretando o Estado, que serve como um depósito de legitimidade<sup>3</sup> que a sociedade utiliza para emanar a normatividade dirigida às associações (pgs. 121-22).

O Estado, como depósito do discurso oficial (BOURDIEU 2012 pgs 80-90), produz, pelo processo de oficialidade, uma "desparticularização" (pg. 67) das opiniões oficiais (de membros percebidos como do governo) tornando o Estado um "ponto de vista dos pontos de vista" (pg. 60): ele deixa de ser a opinião do particular, passando a ser a própria opinião do Estado (pg. 61).

Este processo de constante apropriação da simbologia estatal, que culmina na concentração do metacapital no Estado (BOURDIEU, WACQUANT, SAMAR 1994 pg. 4), produz um campo de simbologia que vai além da existência do Estado como apenas o Governo

---

1 Este é o conceito de Habitus, trabalhado no Capítulo II, que é a reificação da história no corpo social das pessoas (BOURDIEU 1989 pgs. 87-100).

2 Tal conceito está diretamente ligado ao conceito de *Opinio Necessitatis*, que será trabalhado no Capítulo II.

3 Ou seja, o Depósito de Conhecimento (BERGER; LUCKMANN 1973), neste caso, o conhecimento tido como legítimo que dá força, simbólica, para a ideia de um meta-capital.

(transitório) ou a União (a instituição), mas sim um metadiscurso<sup>4</sup> aceito para interpretar a realidade de um determinado povo em um determinado espaço<sup>5</sup>.

Tendo esse enquadramento do conceito de Estado como fio condutor desta pesquisa, este capítulo tem como base criar um recorte conceitual sobre os três aspectos bases que serão aprofundados no campo metodológico: O Estado como fruto do acúmulo de meta-capital, e a sua interação com o Interesse Público; as Agências Reguladoras como mecanismos de operacionalização deste meta-capital; a Transparência como ferramenta de controle social desta legitimidade.

### **1.1.2 Formação do Estado Moderno e o Acúmulo de Capitais.**

O processo de acúmulo dos diferentes tipos capitais<sup>6</sup>, considerando o capital como um recurso disponível para influenciar ou produzir uma situação em determinado espaço, está presente no cerne de algumas teorias da formação do Estado<sup>7</sup>.

Weber (2011 pgs. 59-60; 2012 pgs 525-26) trabalha com a ideia do Estado como o monopólio da violência legítima. Este Estado, uma associação política que “não pode ser definida pelo conteúdo daquilo que faz” (2012 pg. 525), mas sim pela dominação<sup>8</sup>. O Estado,

---

4 Neste conceito, é importante pontuar que Bourdieu, ao desenvolver a ideia de um meta-capital legitimador dos outros capitais (BOURDIEU, WACQUANT, SAMAR1994 pg. 4), abre margem para questionar o próprio conceito do Estado em seu pressuposto de legitimador. Em que pese o escopo deste trabalho não ser pós-moderno, convém considerar o conceito de metarrativa (LYOTARD 1984 pgs. xxiv; 35): se o meta-capital burocrático legitima as outras formas de capital, pelo discurso da oficialidade, a possibilidade de outras narrativas, contestando a neutralidade estatal (BOURDIEU 2012 pgs 30-32) e a produção da realidade social pelo consenso simbólico (pg 36), ficam comprometidos, o que está na base do discurso pós-moderno apresentado por Lyotard.

5 Um "metadiscurso" para interpretar a realidade de um determinado povo, no viés apresentado, é compatível com a ideia de uma "metaconstituição" apresentada por Alexander (2015 pg.s 20-1). A ideia aqui é contextualizar as premissas oficiais que permitem a própria discussão sobre o assunto. Um dos papéis do Estado é justamente ser o depósito destas premissas.

6 Considerando o sentido dado por Bourdieu, que será aprofundado no Capítulo II. Em essência, os recursos utilizáveis para influenciar as tensões sociais em um determinado Campo.

7 Bourdieu (2012 pgs 181-90; 197-02) analisa algumas destas teorias, considerando o modelo proposto por Weber, colocando o Estado como o monopólio da violência simbólica legítima (2012 pg 30). O conceito de Poder Simbólico será desenvolvido no Capítulo II.

8 É importante notar que o conceito de dominação em Weber é uma "forma particular de poder" (2012 pg. 187), uma "situação de fato, em que uma vontade manifesta (mandado) do dominador ou dominadores, quer influenciar as ações de outras pessoas (do dominado ou dominados), e de fato as influencia de tal modo que estas ações, num grau socialmente relevante, se realizam como se os dominados tivessem feito do próprio conteúdo do mandado a máxima de suas ações (obediência)". Esta dominação, na visão de Bourdieu (2012) não precisa ser efetivamente exercida, por consequência da Violência Simbólica.

por ser uma comunidade política<sup>9</sup>, é o exercício da dominação de uns pelos outros, quer seja uma dominação efetiva pela violência, ou simbólica pela legitimidade da autoridade<sup>10</sup>.

Dessa forma, o Estado é tanto a violência quanto a autoridade (*Gewalt*), seguindo a crítica tecida por Benjamin (2012 pg. 82) e analisada por Derrida (2002 pg. 234). Em suma, o Estado é uma criação humana, voltada para a realidade social e política. Ele é uma manifestação social projetada pelas pessoas, como uma narrativa que legitima as outras instituições.

Bourdieu trata desse problema ao considerar o Estado uma instituição, tanto mental quanto social (2012 pg. 71). Tal abordagem não se afasta do institucionalismo descrito por Berger e Luckmann (1973 pg. 77). Assim, “A state exists chiefly in the hearts and minds of its people; if they do not believe it is there, no logical exercise will bring it to life” (STREYER 2005 pg. 5).

A relação entre o Estado e a sociedade é construída conforme a sociedade aceita a autoridade do Estado e dela se apropria, acumulando o sentido do uso legítimo da força, pelo monopólio da autoridade e da violência. Esse processo está em constante apropriação da simbologia depositada no Estado, reforçando a dupla função da legitimidade como autoridade e violência: aqueles que desejam obter a legitimidade da autoridade estatal devem reforçar a autoridade estatal (BOURDIEU 1989 pg. 85)<sup>11</sup>

O Estado ganhou um tratamento moderno, para além do governo, na abertura do Príncipe, (KHARKHORDHIN 2001 pg. 2; BOBBIO 2009 pg. 65; BAXTER 1982 pg. 2017) “Todos os Estados, os domínios todos que existiram e existem sobre os homens, foram e são repúblicas ou principados” (MACHIAVELLI 1998 pg. 2). O vocabulário já era usado em outras obras (SKINNER 2009 pg. 327), mas ali foi consagrado (BOBBIO 2009 pg. 65). Assim, o Estado como Governo e Soberania, o “*mantenere lo stato*” (SKINNER 2009 pg. 327,

---

9 Isto é, que “se propões a manter reservados, para a dominação ordenada pelos seus participantes, um território (não necessariamente um território constante e fixamente delimitado, mas pelo menos de alguma forma delimitável em cada caso) e a ação das pessoas que, de modo permanente ou temporário, nela se encontram, mediante a disposição do emprego da força física, normalmente também armada (e, eventualmente, a incorporar outros territórios). (WEBER 2012, pg 155).

10 Weber classifica três fontes de legitimidade para a dominação: 1) Dos costumes, 2) Do Carisma e 3) Da Legitimidade (2011 pg. 61). Weber não ignorando o simbolismo desta dominação, elenca dois grandes motivos para o súdito seguir a autoridade: o medo da punição e a esperança de uma recompensa posterior. (pg. 62). Apesar de considerar o monopólio da força física, e legítima no caso do Estado, a motivação tem um peso neste processo.

11 No período de transição do Império páara a República, Deodoro da Fonseca recusou a bandeira da proclamação, próxima do modelo dos Estados Unidos, e manteve uma proximidade simbólica com o Império. Os positivistas, rejeitando a bandeira revolucionária “tão pouco nacional” (JURT 2012). Assim, a simbologia se manteria, como demonstra o Decreto Nº 4 (BRASIL 1889)“essas côres, independentemente da fôrma de governo, simbolizam a perpetuidade e integridade da patria entre as outras nações “. O Estado é reconhecido como um depósito de simbologia e autoridade, para além do transitório governo.

KHARKHORDIN 2001 pg. 3), ainda não é identificado com uma pessoa, mas como o estado de dominação e autoridade que o soberano manifesta sobre o domínio<sup>12</sup>

Sendo o Estado tanto governo quanto autoridade, evidências apontam para o surgimento de pequenos Estados com o crescimento econômico (ABRAMSON 2013 pg. 24). Tal consideração se baseia na premissa de que o Estado tem como uma das principais funções a taxação (EHRlich 1986 pg. 110; BOURDIEU, WACQUANT, SAMAR 1994 pg. 5-7), e que essa taxação, de forma circular, cria um sentimento de nacionalização (pg. 7). O Estado necessita de dinheiro para manter a infraestrutura e a defesa. Esta mesma infraestrutura promove o comércio e alavanca as finanças reais gerando uma simbiose entre o soberano e os contribuintes que, com o passar do tempo e o aprimoramento tecnológico, se torna mais barata de manter (ABRAMSON 2013 pg. 36).

Carneiro (2012 pg. 25) define que a concentração dos recursos e a circunscrição territorial são fatores importantes para a consolidação dos Estados. Assim, a disponibilidade de segurança, em uma determinada localidade geográfica, atrai a população com recursos para esta região.

É razoável concluir que manter-se em uma unidade política, protegida por um soberano, vale o custo social e financeiro, otimizado a cada aprimoramento tecnológico, aumentando o poder do soberano e legitimando seu poder. Aqueles protegidos pelo Estado legitimaram a própria existência do Estado.

Este custo social de manter-se em um Estado, que detém o monopólio do poder coercitivo, é traduzido essencialmente como a consequência da concentração do poder de opor resistência ao Estado (BOURDIEU, WACQUANT, SAMAR 1994 pg. 5; ELIAS 1993a pg. 17). Elias, ao analisar a hegemonia da Casa Real francesa, sugere que a concentração de poder é uma combinação de recursos e capacidade militar. A casa real hegemônica era a que conseguia ultrapassar as vizinhas (pg. 90). A competição tornava a guerra inviável, e os nobres rivais simplesmente cederam ao controle cada vez maior do poder hegemônico. Melhor ser um nobre vassalo de uma coroa poderosa, do que um nobre despossado. Essencialmente, o poder (e a violência) simbólico em ação. Carneiro (2012) aponta o papel dos chefes militares que, vitoriosos e contando com forte apoio popular, se proclamaram líderes (pg. 18)<sup>13</sup>

---

12 Conforme KHARKHORDIN (2001 pg. 3), existe uma controvérsia sobre a leitura impessoal do uso da palavra “Estado” em Maquiável, em que pese não ser o foco deste trabalho se aprofundar na matéria.

13 Considerando as críticas a teoria proposta por Carneiro (GIBSON 2012), a crescente expansão comercial proposta pelos governos nacionais, como exemplificado por ABRAMSON (2013), aumentou de forma dialógica a solidificação dos Estados (pg. 24), corroborando, pelo menos teoricamente, a ideia de que uma região densamente

A interdependência dos detentores do poder, relacionados em uma intricada teia com toda uma rede de vassallos, burgueses e serviçais (ELIAS 1993b pg. 227), gerou o ambiente necessário para manter uma ordem de civilidade, ainda que dentro do reino. De fato, aceitando as evidências apontadas por Abramson (2013), uma conduta beligerante não está diretamente ligada a modificação do poder nacional (pg. 14)<sup>14</sup>

O controle se apresenta como um fator imperativo para a sobrevivência de um Estado (COHEN 1984 pg. 337); à medida que o entusiasmo das revoluções e conquistas iniciais some (pg. 349), a tendência dos estados é monopolizar os guerreiros, agora soldados, como um exército, com uma administração central, que passa a também exercer força política (pg. 350)<sup>15</sup>

Trazendo a análise desenvolvida por Elias (1993b pg. 220), é possível constatar que, embora o rei francês não tivesse planos para o futuro, ele conseguiu consolidar o domínio pela guerra e pela influência. É notável que, para Carneiro (2012 pg. 10), a intimidação pode ter um papel decisivo nesse contexto. Todavia, o Estado, sendo uma forma de controle baseada no simbolismo da autoridade (como desenvolvido até o presente momento), levou o governo francês a uma série de problemas, mergulhando em uma complexa teia de interdependência, gerando um patrimonialismo estatal, já que era lucrativo para burguesia, com recursos reais, buscar poder e privilégios na administração (FUKUYAMA 2011 pg. 368-9).

A crescente incapacidade da monarquia francesa em manter o controle absolutista criou um cenário de apropriação da autoridade estatal pelos que dela tinham direito de cobrar créditos, tanto pela guerra, quanto pelo financiamento (pg. 371), gerando uma série de privilégios, legitimados pelo poder Estatal. Fukuyama, ao tratar da tributação, salienta que “(...) os custos de cobrança são inversamente proporcionais à legitimidade entendida da autoridade taxadora” (pg. 375). O Estado efetivamente pertencia aos credores (pg. 374), que se apropriavam do poder estatal comprando cargos. O Estado concentrava o poder: simbólico, militar e financeiro.

---

provoada facilita a formação estatal. Carneiro também observa, na sua teoria, a concentração dos recursos como uma fonte de consolidação dos Estados (2012 pg. 24).

14 Abramson (2013) infere, das tabelas apresentadas (pg. 13;15) que o poder médio das nações no período de guerra diminuiu, ainda que o número de nações tenha mantido uma média. Ou seja, as nações se fragmentaram, não necessariamente tivemos uma emergência de superpotências, derivadas da guerra.

15 Elias (1993 pg. 220) desenvolve a ideia de que a classe militar foi, sucessivamente, caindo em uma rede de interdependência, funcional e institucional, com as outras classes sociais, o que eventualmente diminuiria a necessidade (e a possibilidade) de resolver todos os problemas de forma beligerante. Tal ocorrência pode ser encontrada, por exemplo, na passagem da classe dos Samurais, de guerreiros para burocratas (HOWLAND 2001), assim “The former samurais of the Tokugawa period, who in the Meiji took the role as elder statesmen (genro) understood that the adoption of a Constitutional government was essential if Japan was to become a country strong and wealthy enough to rank with the Western powers (SUMIKAWA 1999 pg. 6)”

Apropriar-se deste poder era uma forma de ascensão social. Bourdieu também completa, sobre a sonegação fiscal, que ela foi historicamente percebida como uma revolta contra a legitimidade (BOURDIEU, WACQUANT, SAMAR 1994 pg. 6)<sup>16</sup>.

O Estado, como entidade separada do Governo, está presente na teoria contratualista (QUENTIN 2009 pg. 345; KHARKHORDIN 2001 pg. 6; BAXTER pg. 217;220) como um depósito de legitimidade e autoridade, normalmente apropriado pelo governo, diretamente, mas também por qualquer um que possa utilizar, indiretamente, o meta-capital para legitimar o próprio capital (BOURDIEU, WACQUANT, SAMAR 1994 pg. 4; 2012 pg. 67).

Esse processo de oficialização, de tornar o particular universal (BOURDIEU 2012 pgs. 67-70), da constante apropriação das concentrações físicas e simbólicas de poder na figura do Estado, é tanto uma função estruturante quanto estruturada (BOURDIEU, WACQUANT, SAMAR 1994 pg. 13), isto é, agir de forma estatal é agir de forma não particular. Desparticularizar uma ação é tornar pública, torná-la além do ponto de vista pessoal (BOURDIEU 2012 pgs. 45; 56; 60). O agente desparticularizado age no interesse público, é percebido como público, é investido pelo público. O cerimonial, de manter o público e o privado, faz parte da legitimidade (pg. 56).

Este cerimonial, no campo jurídico, foi analisado por Ross (1961). Do ponto de vista jurídico, a ritualística que define um ato particular como um ato estatal é semelhante ao conceito de Tû-Tû (pg. 124)<sup>17</sup>. Assim, é possível determinar se o ato é estatal pela origem dos fundos utilizados para o fomento do ato (pg. 121), pelo privilégio de usar a força legítima para promovê-lo (pg. 119) ou pela legitimidade adquirida pela competência (pg. 116). Mas o Estado, como entidade, não pode fazer nada. Ações estatais essencialmente não fazem sentido, para Ross, pois a própria ação é a condição identificada (pg. 124). Quando o Estado institui uma norma, o conteúdo da norma, dentro da competência exigida pela lei, é a própria qualificação do ato estatal. Assim, é o agente competente que se apropria da legitimidade, poder e recursos

---

16 Aqui se torna importante levantar as observações propostas por Bourdieu, ao analisar o monopólio da tributação em Elias (BOURDIEU 2012 pg. 183-185): o Estado seria uma extorsão legítima, do ponto de vista simbólico? A resistência ao direito de tributação ocorre quando a população não aceita a legitimidade do processo, ao mesmo tempo que Bourdieu identifica um nexos entre a taxação tida como legítima e o nacionalismo (BOURDIEU, WACQUANT, SAMAR 1994 pg. 7). Bourdieu coloca que o Estado, ao praticar a dominação, promove a paz (2012 pg. 183), mas tal abordagem não foge diretamente do processo civilizador como interdependência da nobreza com os outros estratos sociais: ser nobre se desenvolveu do ato de guerrear para o ato de governar. A mudança nas práticas e "hábitos semiconscientes" (ELIAS 1993b pg. 218) se tornou uma necessidade social para conservar o cargo.

17 Tû-Tû, neste aspecto, é a categoria jurídica criada para consolidar outras palavras, mas que sozinha, é desprovida de significado. Assim, o Estado, por ser um "tû-tû", não compreende sentido algum, fora das descrições fáticas atribuídas, conforme Ross (2004 pg. 42-44).

do Estado, para executar a vontade estatal. O Estado, portanto, é o conjunto de fatos e não coisas ou pessoas.<sup>18</sup>

O Estado promove uma continuidade histórica por não ser uma pessoa de fato (QUENTIN 2009 pg. 364), mas um depósito de legitimidade. Para além do governo, o Estado fornece o enquadramento para se pensar a sociedade, já que a sociedade deposita ali os seus símbolos, de uma forma estruturante e estruturada, já que, ao delimitar a linguagem que irá usar para resolver os problemas (se o governo será uma república, um parlamentarismo, uma monarquia ou uma democracia), ela afasta as possibilidades diversas, produzindo uma realidade social peculiar daquele espaço, tempo e povo (BOURDIEU 2012 pg. 101).

Neste aspecto, o capital aceito no campo burocrático e a aderência às regras do jogo<sup>19</sup> delimitam quem pode falar a opinião pública, que irá legitimar as tomadas de decisões. A comissão (pg. 102), ou qualquer outro grupo que tenha a capacidade de apropriar-se da autoridade, poder ou legitimidade estatal, é capaz de universalizar uma opinião, teatralizando o particular como público e oficial (pg. 102). O desinteresse, assim, passa a ser “virtude política dos mandatários” (pg. 102). Essa opinião pública está diretamente ligada ao conceito de Interesse Público, abordado no próximo item.

### 1.1.2 Interesses Públicos

O Estado, por deter o duplo monopólio da violência, física e simbólica, assim como a autoridade advinda da legitimidade, se coloca acima dos interesses privados, por ser o espaço neutro, o “ponto de vista acima dos pontos de vista” (BOURDIEU 2012 pg. 60). Esta condição especial, no regime brasileiro, se traduz na *supremacia do interesse público*, isto é, a capacidade do estado de produzir efeitos diferenciados, utilizando o manto do regime jurídico

---

18 Kharkhordin (2001 pg.1) considera que Ross utilizou uma abordagem retirada da filosofia analítica proposta por Wittgenstein (2008), ao considerar os fatos, e não as coisas, para definir a realidade.

19 O conceito de campo, capital e doxa serão trabalhados no Capítulo II. Convém apenas dizer, neste momento, que para agir no campo burocrático e se apropriar da capacidade simbólica do Estado é necessário observar as regras impostas naquele espaço social.

administrativo, gozando de poderes e privilégios, na busca pelo interesse público (SANTOS, QUEIROZ 2015 pg. 12; Di Pietro 2016 pgs. 92-93; MELLO 2009 pgs. 52-58)<sup>20</sup>.

Assim, o enquadramento do interesse público como motivação dos atos Estatais se apresenta como uma necessidade para evitar desvios, como na trágica citação de Madame Roland, antes de ser guilhotinada durante a Revolução Francesa: “Ó Liberdade, quantos crimes cometeram em teu nome?” (KNOWLES 2007 pg. 131), ilustrando o perigo dos conceitos indeterminados (BORGES 1996 pg. 110).

Sendo o Interesse Público tanto fundamento quanto dever, o seu uso como privilégio ou poder deve ser conceituado e enquadrado na sistemática desenvolvida na primeira parte. O Interesse Público está, portanto, no domínio da própria legitimidade dos atos estatais (BORGES 1996 pg. 115). Não obstante, a formação do Interesse Público não se dá de forma homogênea, pela própria natureza do Estado como lugar neutro (BOURDIEU 2012): a comissão dos construtores do interesse público carrega uma luta de interesses e poder.

### 1.1.3 Interesse Público e o Estado

O problema do Interesse Público, se considerado como um sinônimo do Bem Comum, está presente desde a época grega, nas passagens de Aristóteles (2015 pg. 53) e Platão (2015 pgs. 157-160), que colocam o bem coletivo como o dever de uma cidade. Em Arendt, encontramos a esfera pública como o domínio da liberdade (pgs. 36-40; 45-6)<sup>21</sup>. Existia um domínio privado e um domínio público. A boa vida, então, seria alcançada na *polis*, o espaço da política, no discurso, da não violência (pgs. 29-32)<sup>22</sup>. Analisando a proposta de Di Pietro

---

20 Considera-se o uso das categorias propostas por Hohfeld (1923). Assim, entende-se por privilégio a capacidade de praticar um ato jurídico que, de outra forma, não seria lícito. Um exemplo notório é o uso da violência legítima, um privilégio das forças policiais oficiais. Poder é a capacidade de sujeitar um polo passivo a uma determinada situação jurídica. Um exemplo notório é o poder de instituir tributos. Ainda que outros atores políticos possam utilizar poderes e privilégios jurídicos, o regime jurídico administrativo, ao perseguir o interesse público, tem estas prerrogativas *prima face*, dentro da legalidade.

<sup>21</sup> Neste aspecto, a Esfera Pública está sendo tratada tanto na dimensão idealista, como espaço social para o exercício da Razão Pública como também o espaço relacional de disputa dos campos pela produção da realidade social (BOURDIEU 2012). E, como salientado por Bourdieu (2016), este espaço de produção da realidade social é o campo de luta contra a própria hegemonia da narrativa Oficial (pg. 116; pg 123).

<sup>22</sup> É importante salientar uma pequena discordância com a posição abordada por Arendt (pg. 31). A violência, simbólica ou real, passa uma mensagem, então considera-la "muda" não parece propício ao escopo deste projeto. De fato, na visão de Lemke (1995), todo ato ocorre em um contexto que dá sentido, isto é, correlaciona relações.

(2004 pg. 64), a evolução do pensamento Aristotélico encontrou eco na filosofia proposta por Hegel.

Segundo Hegel (2001), o Estado é a concretização material da ética, e o cidadão encontra a liberdade neste fim em troca de ser membro do Estado (pg. 194-5). Assim, Hegel procede dizendo que, mesmo considerando os desvios e atentados que o Estado pode efetivar contra os direitos individuais, a essência do Estado se conserva, na realização da liberdade como finalidade (pgs. 197-8). Neste conceito, do Estado como "*embodiment of concret freedom*" (pg. 198), o Interesse Público é a essência do Estado.

Sem adentrar diretamente nas teorias contratualistas, para o desenvolvimento desta problemática, o embate proposto por Espada (2008 pgs. 128-9), sobre o governo limitado em Madison (2001) e Rousseau (2013): a função do governo é manter o controle das pessoas, enquanto é controlado por elas. Rousseau (pg. 72) considerava que a Vontade dentro do Estado faz parte dela, e trata todos os homens como algo abstrato, em caráter pessoal. Assim, "os particulares veem o bem que rejeitam; o público quer o bem que não vê." (pg. 74). O papel da lei, que configura a Vontade Geral do Estado (pg. 73), é submeter os homens, em sua particularidade, à submissão voluntária ao governo da lei pelo sufrágio universal (p. 78). Assim, a Vontade Geral pode dirigir o Estado, em busca do Bem Comum (pg. 53;59).<sup>23</sup>

Já em Madison, (2001) o interesse privado de cada particular serve como uma "sentinela" dos direitos coletivos (pg. 268). A dependência do povo é tida como uma ferramenta para controlar a ação do governo (pg. 269). O governo é tido então como "the greatest of all reflections on human nature" e, para o seu funcionamento, é necessário controlar o poder que cada dirigente recebe, já que "If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary" (pg. 269). O homem, imperfeito, está suscetível ao abuso de poder. A função da política, para Madison, é encontrar um corpo político de pessoas aptas a direcionar a nação para o bem comum, mantendo o controle e a confiança neste mesmo corpo (pg. 295).

Esse contraste entre as visões, do progressismo democrático proposto por Rousseau ao ceticismo político proposto por Madison (ESPADA 2008 pg. 126-135), esbarram no problema do Bem Comum e do Interesse Público: o Estado, sendo o depósito de legitimidade e autoridade, investe um poder muito grande no governante, visando a resolução dos problemas

---

Esta visão estruturante da comunicação se relaciona com o conceito de Poder Simbólico (BOURDIEU 1989) que será abordado no Capítulo II.

23 Rousseau neste ponto considera a democracia como algo pessoal, que cada cidadão pode emitir apenas a sua opinião (2013 pg. 60), para qualificar e manter esclarecida a vontade particular que guia a geral.

públicos, mas sem determinar qual é o limite entre o interesse do governante e o interesse da coletividade (ESPADA 2008 pgs. 132-133).

Bourdieu (2012 pg. 129-130) levanta o problema do Estado como local do oficial, e a crença de que os homens públicos estão sempre em sua função pública. Assim, o governante estaria totalmente desvinculado dos interesses privados e poderia agir no interesse público, promovendo o bem comum, uma posição desconsiderada pelo autor.

Assim, nenhum ato é gratuito (BOURDIEU 2016 pg 138.), isto é, não motivado. O interesse do ator deriva da *Illusio*, isto é, a percepção de que aquele ato será lucrativo, dentro do campo que o ator está participando (pgs. 139-40)<sup>24</sup>. Deste modo, o autor pode realizar ações com aparente desinteresse (pgs. 146-7), com a intenção de alcançar um objetivo, jogando conforme as regras estabelecidas no campo, neste caso, o burocrático e o político. Assim, separar o interesse privado do governante do interesse público, que supostamente deveria ser a fonte de legitimidade e autoridade especial que o agente conta no exercício das suas atribuições, é uma matéria difícil<sup>25</sup>.

#### **1.1.4 Interesse Público e o Bem Comum.**

Barzotto (2010) identifica, na posição jusnaturalista, o Bem Comum como o objeto da justiça social (pg. 92). Dessa maneira, a justiça social é o reconhecimento do outro, da tradição aristotélica da alteridade<sup>26</sup>, como fundamento do direito da comunidade (pg. 93). O Bem Comum se satisfaz na justiça social pelo reconhecimento do outro como sujeito de direitos e deveres. Assim, o interesse dos particulares é satisfeito pela possibilidade de realizar-se, permitindo às outras iguais realizações (pgs. 92-3).

A comunidade, nesse prisma, se molda pelo bem comum, e o Interesse Público se associa com esta busca pelo Bem Comum (HAEBELIN 2017 pgs. 36-37). De fato, a razão do estado existir<sup>27</sup> passa pela ontologia do Bem Comum como Interesse Público: garantir o direito

---

24 O conceito de *Illusio* será desenvolvido no Capítulo II.

25 Por uma questão de estrutura, o problema do ato discricionário será tratado na Parte II do Capítulo I e desenvolvido no Capítulo II.

26 Aristóteles (2014 pg. 96-7) considera que a justiça se completa no bem do outro, seguido de Aquino (2014 pg. 46).

27 Ainda que o foco da dissertação não seja a Razão de Estado, é necessário aqui defini-la no seguinte recorte: a soberania do Estado é legitimidade pela necessidade de acumular poder (violência) e autoridade (competência)

objetivo de cada particular realizar-se como sujeito-fim e não sujeito-meio (o que seria uma coisificação da pessoa (SARLET 2006), em sua subjetividade (GREEN 1998 pg. 229; 1999 pg. 85). Neste aspecto, Sandel (2014 pgs. 327-330) salienta o processo de identidade cívica como fundo para esta questão. Se o Bem Comum é a possibilidade coletiva de realização da pessoa-como-fim<sup>28</sup>, aproximar as pessoas e concretizar a justiça para o outro se coloca como uma premissa para a efetivação do Bem Comum.

Seguindo essa linha de pensamento desenvolvida por Sandel (2014), a experiência de criar uma identidade social coletiva foi analisada por Elias e Scotson (2000). A criação de preconceitos artificiais, muitas vezes ilusões criadas pelos grupos dominantes (pg. 35), são desenvolvidas em situações que nem sempre sobrevivem ao encontro "face a face" (BERGER, LUCKMANN 1978 pg. 48).

Neste viés, seguindo a lógica kantiana, Green (1999) considera que o pacto social é uma fonte não apenas do político, mas sim de moralidade (pgs. 85-8)<sup>29</sup>. Assim, a Vontade Geral, diferente da soberania, não está em uma pessoa, mas na própria coesão do Estado, personalizado

---

para impedir que os homens, fora do governo da lei, busquem interesses próprios que ameacem o Bem Comum em sentido amplo, a capacidade de cada um realizar-se (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO 1998 pg.s 1067-8).

28 Aqui é importante definir que "pessoa-como-fim" tem o mesmo valor categórico que a definição kantiana de dignidade da pessoa humana, assim colocada "every rational being, exists as end in itself, not merely as means to the discretionary use of this or that will" (KANT 2002 pg.45). A escolha pela expressão "pessoa-como-fim" se dá no contexto do Bem Comum como uma bem estatal. Se a função do Estado é a busca pelo Interesse Público, e este equivale ao Bem Comum, para além do do Imperativo Categórico proposto por Kant (pg. 55), esta garantia é reforçada não pela interiorização do Imperativo Categórico, mas sim pelo monopólio da força estatal, que garante a aplicação das normas e princípios que norteiam esta premissa. De fato, a própria declaração dos direitos humanos, em seu preâmbulo, enuncia que "essential, if man is not to be compelled to have recourse, as a last resort, to rebellion against tyranny and oppression, that human rights should be protected by the rule of law" (United Nations 1984). Para Bobbio (2004 pg. 22-5) a questão não é o fundamento, mas sim a proteção dos direitos. Para uma abordagem mais crítica, convém a noção de Dignidade da Pessoa Humana como limite e tarefa (SARLET 2006 pg. 47-49), em especial a capacidade do Estado de suspender a autonomia da pessoa, para garantir a devida proteção. Também Mill (2001 pg. 88) elenca este como a premissa fundamntal para a intervenção na autonomia da pessoa: a própria ausência da comprovação da autonomia. Em suma, ainda que Sarlet adote a postura kantiana na construção do conceito (2006 pg. 50-1), a escolha diferenciada pelo nome é sustentada pela necessidade de deslocar o foco desta proteção para o Estado, e não para o Imperativo Categórico. Assim, mesmo afirmando a conclusão proposta por Sarlet (pg. 60), em consonância com a noção proposta por Sandel (2014 pg. 325), este é um processo de formação, guiado pelo Estado, que impõe o Bem Comum para protege-lo. O limite da autonomia da vontade, neste paradigma, é o Bem Comum. Este é o Interesse Público, que legitima o uso da força para conservar este paradigma.

29 É importante notar que assim como Kant (2002), Green (1998) sustenta a universalização da moral. Tal posição se coloca em contraste com a ideia de habitus, já que a universalização em Bourdieu é uma estrutura estruturante (BOURDIEU 1998, 2016; WACQUANT 2005). Tal posição coloca a moral de raiz kantiana, pelo imperativo categórico, como um esclarecimento, isto é, a capacidade de pensar livremente. (KANT 2010) numa abordagem do paradigma racionalista (SCHLAG 1991). Assim, é possível dizer que em Kant a razão leva ao entendimento da universalidade, ao passo de que em Bourdieu, a universalidade é a constante reificação e externalização do habitus pelo campo, um movimento duplo, estruturante e estruturado, não apenas o produto de uma agência livre e racional. Tal pensamento também pode ser encontrado em Green (1998) ao falar sobre a Consciência Eterna como fonte de Moral, que pode ser alcançada pela razão (pg. 199).

em suas instituições (pg. 69). De tal modo, o estado só é verdadeiro, nesta concepção, se estiver desempenhando primariamente o Bem Comum (pg. 92). Seguindo, o Interesse Público se confunde com o Bem Comum na medida em que o cidadão participa no próprio processo do Estado, incorporando o interesse privado na formação do Interesse Público (pgs. 92-3).

Assim, considerando a fundamentação proposta por Green (1999), o Estado não cria direitos, ele garante a realização dos direitos que existem nas próprias instituições que legitimam o estado, que não deve ser tratado pelo que ele é, mas sim pela sua finalidade (pg. 99). Esta "teoria fenomênica" e não "numênica" do Interesse Público (HAEBERLIN 2017 pg. 297) permeia esta análise<sup>30</sup>, em que pese as críticas ao modelo kantiano (e hegeliano) deste pensamento.<sup>31</sup>

Concluindo, se o Estado é o acúmulo de recurso (simbólicos e reais), que estruturam de forma estruturada a produção da realidade social dos agentes e instituições que se apropriam deste simbolismo para se realizarem, é importante resolver esta problemática considerando o Estado não como um suposto campo neutro para a realização do Interesse Público e do Bem Comum (BOURDIEU 2012), mas sim do ponto de vista de diversos "Interesses Públicos", que lutam pela produção da realidade tida como Oficial, no constante processo de submissão da ação desparticularizada ao universal (BOURDIEU 2016).

### 1.1.5 Interesse Público Primário e Secundário.

O Estado, existindo exclusivamente para a sua finalidade (o que se traduz na supremacia do Interesse Público e na indisponibilidade do Interesse Público), apresenta como componente da sua *Razão*<sup>32</sup> a realização do Bem Comum. Mas o Estado também é o campo de produção do Oficial, local de conflito dos atores que se universalizam as suas ações desparticularizadas e legitimam os recursos, simbólicos e físicos, depositados no Estado.

---

30 Uma questão incidental é a participação política e a representatividade. Se a função do Estado é a realização do Interesse Público/ Bem Comum, e ao mesmo tempo o campo burocrático é um local de disputas pelo controle do meta-capital que legitima a Oficialidade (BOURDIEU, WACQUANT, SAMAR 1994), uma das conclusões possíveis, que será desenvolvida posteriormente, é a necessidade da participação política como atores neste processo de luta, para legitimar a representatividade. As críticas desenvolvidas por Mill (2016 pg 55-7) e Silva (2015 pg. 72-3) serão analisadas no item 3 do presente capítulo.

31 A diferença entre "Numenon" e "Fenômeno", em Kant, é essencialmente, a diferença entre a coisa ideal, a "coisa em sí" (ôntica), e a coisa como fenômeno, isto é, o estado em que ela se apresenta (KANT 1922 pg. 453).

32 Neste aspecto, será desenvolvida a aproximação entre a Razão de Estado e a Razão Pública, assim como o Interesse Público Primário e Secundário, e como o estado se apropria e ressignifica estes conceitos na produção do Oficial, no item 1.3.3.

Essa dinâmica produz a dupla realidade do Interesse Público. O Estado deve realizar o interesse daqueles que legitimam a sua existência, diretamente no campo e indiretamente pela habitualidade, o tornar-se natural pela instituição (BOURDIEU 2012). Esse Interesse Público, considerando as ações produzidas pelos agentes políticos que produzem o Estado como estrutura estruturante, estruturada pela legitimidade depositada, se divide em Interesse Público Primário e Secundário (ALESSI 1958; MELLO 2009).

A administração pública se torna funcional na realização do Interesse Público, visando a coletividade (ALESSI pg. 179). Este interesse, voltado para a realização do Bem Comum é tido como primário, ao passo que o interesse da administração como instituição é tido como secundário, que só se torna um legítimo interesse, isto é, dotado de privilégios e poderes, quando coincide com o interesse primário (pg. 180).

Assim, é ilegítima a busca da administração pública pelo exclusivo interesse secundário, já que a finalidade do Estado, como fenômeno<sup>33</sup>, é a própria realização do interesse público primário. Assim, a administração pública, como órgão ideológico, não pode utilizar os poderes e privilégios inerentes ao Estado para buscar interesses privados ou institucionais (pg. 181). Tal Interesse, que essencialmente é o processo de desparticularização e confusão com o universal (BOURDIEU 2016), confunde a instituição com o público, apropriando-se de forma ilegítima da finalidade do Estado.

A tutela do Interesse Público, então, é garantida por uma disciplina que separa as ações privadas das instituições consideradas como entes pessoais e as ações voltadas para o interesse da coletividade (pg. 182), sendo a tutela deste Interesse Primário sempre direta e não incidental (pg. 180). Neste ponto, sendo a razão última do Estado a realização do Bem Comum, os Interesses Públicos Secundários, quando não estão acompanhados, desqualificam a legitimidade do ato como público (MELLO 2009 pg. 67).

Sem embargos, o Estado, como o espaço mental e social que legitima a realidade social produzida em suas lutas, coloca em questão a própria consistência da separação entre o Interesse

---

33 Neste ponto convém posicionar-se com uma interpretação sistemática das diversas possibilidades de ver o Estado como um fenômeno. Em Green (1998) o Estado é tido como legítimo na realização da sua finalidade, em Haeblerlin (2017) o Estado é visto dentro de uma teoria “fenomônica”, isto é, como fenômeno (fatos) e não ôntico (coisa) e em Ross (1961) o Estado não existe como pessoa, mas sim um conjunto de comandos que permitem o uso do depósito de atribuições legítimas Estatais. Assim, considerando todo o sistema proposto e a lógica de que o Estado existe na mente das pessoas, como uma Instituição (BOURDIEU 2012; STREYER 2005), o Estado se apresenta como a totalidade dos fatos, e não como a coisa, em uma referência direta ao processo lógico-analítico proposto por Wittgenstein (2008), ou seja, em que pese a existência ou não do Estado como "coisa", ele se apresenta na totalidade dos fatos atribuíveis ao Estado, e nesta qualificação, o Estado se realiza, no plano ideal, na sua finalidade. Concluindo, o Estado é uma ficção jurídica necessária para definir o conjunto destas situações desparticularizadas (BOURDIEU 2012 pg. 431-3)

Público Primário e o Secundário. Esse mesmo Estado que é estruturado e estrutura as tipologias sociais tidas como oficiais, orientando a vida social de uma determinada coletividade, sendo operado por agentes políticos que, com a sua agência, criam o Estado a partir de seus interesses desparticularizados em submissão ao universal,.

## 1.2 Administração Pública e Agências Reguladoras no Brasil: Um projeto de Sociedade.

Partindo da análise do processo de formação do Estado, situando o seu *dever-ser* como a promoção do Interesse Público como possibilidade de realização de cada um no Bem Comum, a Administração Pública é o aparelho estatal que executa as políticas públicas idealizadas pelo Governo, tendo como finalidade o objetivo do Estado (ALESSI 1958).

O Direito Administrativo, na atualidade, rege uma Administração Pública que não está mais presa aos moldes antigos (CASSESSE 2012). Este "direito administrativo pós-moderno"<sup>34</sup> (pg. 603), para além da continuidade e mudança (pg. 604), está imerso em uma situação de constante atrito entre os atores políticos e sociais. Nesse prisma, atores internacionais, abaixo e acima do Estado, influenciam a atividade administrativa (pgs. 605-8).

Cassesse apresenta como ponto nesta pós-modernidade administrativa o processo de constante captura e legitimidade do processo administrativo público (pg. 609), o que se coloca em um paralelo com a desparticularização estruturante em Bourdieu (2012). Deste modo, é necessário compreender os processos políticos de legitimidade que os atos administrativos sofrem. Não mais apenas a legitimidade democrática<sup>35</sup>, mas sim uma complexa rede de legitimidades baseadas no Poder Simbólico sustentado pelos atores do Campo.

Este sistema aberto, não mais apenas local, constantemente se apropria de ordenamentos internos e externos para compor a sua integralidade (CASSESSE 2012 pgs. 611-12)<sup>36</sup>, dentro

---

34 Aqui, por direito administrativo pós-moderno considero o direito administrativo que não opera dentro de sistemas fechados, envolto por narrativas (LYOTARD 1984), mas sim um direito que vai além da dicotomia entre os opostos, principalmente no plano da supremacia do interesse público e do individual (RAMAJOLI 2016 pg. 12-14)

35 Que será tratada na parte III do Capítulo I, durante a análise da democracia delegativa (O'DONNELL 1991).

36 O termo utilizado pelo autor, "bazar cultural" (pg. 611) no meu entender, remete ao "Mercado Livre de Ideias" (MILL 2011), isto é, a abertura necessária para os grupos, principalmente minoritários, possam interagir com os conceitos sociais vigentes, incluindo a possibilidade de desafiá-los (pg. 41-2). Este conceito também está presente em Popper (1974 pg. 190-1), de uma sociedade fechada, que não absorve conceitos externos, para uma sociedade

de um pluralismo metodológico (pg. 612-3). Esse fenômeno, que pode ser colocado entre o problema da dificuldade da população em acompanhar os avanços técnicos da sociedade e a constante especialização da burocracia (BOBBIO 2015 57-60), que impede a apreciação técnica das decisões burocráticas, acentua ainda mais o processo de desparticularização das ações dos agentes políticos e técnicos na burocracia, se mostrando um problema estrutural no processo de modernização dos mecanismos de participação na construção do Interesse Público.

### **1.2.1 Patrimonialismo Exploratório.**

O patrimonialismo no Brasil tem profundas raízes, que cresceram desde o período colonial e não se dissiparam totalmente até a presente data (MOTA 2012 pg. 51; HOLANDA 2012 pg. 51-2; TORRES 2013 pg. 143-6; FAORO 2013 pg. 819). O domínio patrimonial, confundindo a figura do governante com o patrimônio do Estado, abriu margem para um amplo clientelismo no cenário brasileiro (FAORO 2013 pg. 823). O funcionário público, neste sistema, teve profundo interesse na coisa pública, como se privada fosse (MOTA 2012 pg. 52).

Neste aspecto, o cargo público, por permitir que a pessoa investida possa legitimar-se no Estado, era cobiçado pela condição social inerente no Brasil Colônia (FAORO 2013 pg. 202). Assim como na Europa, a venda de cargos e poderes estatais foi uma forma de manter controle sobre as elites, incorporá-las no ordenamento político-jurídico do Estado (FUKUYAMA 2011 pgs. 385-6; FAORO 2013 pg. 203, MOTA 2012 pg. 60). O controle do Governo, legitimado pelo Estado, se deu no plano fiscal pela venda de direitos à tributação, assim como na concessão de monopólios para a exploração (FAORO 2013 pgs. 259-60; MOTA 2012 pgs. 103-4).

Este fenômeno extrativista (FAORO 2013 pg. 268-9), típico da colonização patrimonialista dos absolutismos europeus (FUKUYAMA 2011 pg. 398), apresenta uma faceta social mais complexa: os interesses da elite extrativista não são compartilhados com a sociedade. Instituições pluralistas são, por definições, instituições inclusivas, que levam em consideração os recortes possíveis da sociedade, e contam com chances reais de ascensão social (ACEMOGLU, ROBINSON 2012 pg. 62-3). As instituições coloniais da América Latina, como um todo, foram baseadas na exploração e no domínio das elites, que tinham ampla capacidade

---

aberta, que absorve conceitos externos e se modifica, dando uma abertura, tida como democrática, para a construção social de novos conceitos.

de apropriação do poder Estatal para seguirem as suas próprias agendas, em uma “sociedade em busca de privilégios” (FUKUYAMA 2011 pg. 385).

Como anteriormente desenvolvido, uma população incapaz de participar da formação da Oficialidade não possui segurança no processo de formação do Interesse Público. O Patrimonialismo Extrativista, típico da América Latina se desenvolveu em uma política de expropriação da população, gerando desigualdade e impedindo o acesso político aos processos de poder (ACEMOGLU, ROBINSON 2012 pg. 64; MOTA 2012 pg. 66).

Para Acemoglu e Robinson (2012), as aristocracias extrativistas promovem esse tipo de governo com a intenção de engessar a mobilidade social, já que aos recursos econômicos permitem influenciar o próprio Governo, aumentando os conflitos (pgs. 66-7). Nessa perspectiva, o patrimonialismo brasileiro foi um processo de constante apropriação dos recursos concentrados, legitimado pelas elites que sustentaram o próprio processo político, econômico e jurídico do extrativismo. Um processo que atrasaria o Brasil, na promoção de uma burocracia moderna, em relação ao cenário Europeu.

## **1.2.2 Burocracia e Desenvolvimento.**

O Governo Vargas aprimorou a burocracia, no Brasil, com a criação do DASP, na década de 30 (PEREIRA 1996 pg. 6; NUNES 2003 pg. 53; TORRES 2013 pgs. 146-7).

A necessidade do governo Vargas foi justificada, na época, pela "irracionalidade da República Velha" (NUNES 2003 pg. 52). Assim, um governo abertamente racional e nacionalista necessitou de um aparato técnico-burocrático para efetivar este tipo de controle/dominação (WEBER 2012 pg. 530). Para Bresser Pereira, o objetivo da reforma promovida por Vargas não era apenas reformar a Administração Pública, mas forjar um pacto entre os atores políticos (2009 pg. 15). Este pacto foi forjado com a desconstituição dos partidos políticos e uma abertura direta da esfera pública com o Estado, uma definitiva burocratização da vida pública (NUNES 2003 pgs. 52).

Este “dualismo no processo de burocratização” (WOLKMER 2003 pgs. 49-50) tinha como objetivo superar o elitismo oligárquico da sociedade brasileira (PEREIRA 2009 pg. 19), gerando um governo populista e buscando uma coalisão formada por toda a sociedade. Esta legitimidade foi fomentada pelo DASP, que tinha como objetivo fiscalizar o autoritarismo do Governo (NUNES 2003 pg. 54).

O Estado Brasileiro, até a burocratização, não continha informações detalhadas sobre os recursos (pg. 62). Neste aspecto, a centralização promovida por Vargas foi bem-sucedida não apenas em promover o nacionalismo e qualificar os quadros em uma burocracia moderna (e extremamente tardia), mas também de garantir investimentos estrangeiros derivados da capacidade de *Accountability* (pg. 62).

Neste processo, as práticas keynesianas intervencionistas do governo (pg. 56) eram apenas o sintoma da burocratização da esfera pública. Desde a criação do DIP até a Voz do Brasil, o governo Vargas tentou criar uma identidade nacional, de cima para baixo, do Governo e da Nação, para a gestão estadual e municipal (pg. 52).

A criação de um corpo técnico-burocrático na Era Vargas vem com uma promoção de um clientelismo. Se o Estado passa a absorver a Esfera Pública, ele obriga aos particulares em atividades sociais a se filiarem ao estado (NUNES 2002 pgs. 52-3). A existência de uma elite burocrática, formada desde jovem para servir ao Estado, não é um fenômeno apenas brasileiro (WACQUANT 2005 pgs. 169-175). Esta elite, mais precisamente um estamento (FAORO 2012 pg. 61)<sup>37</sup>, é absorvida pelo Estado para pensar e criar o Estado.

Este cenário consolidou o surgimento de uma tecnoburocracia no cenário brasileiro, visando um projeto desenvolvimentista (pg. 102), ainda que exista o problema estrutural da ausência das condições básicas para o desenvolvimentismo: uma burocracia liberal capaz de produzir esta mudança industrial. Este projeto, então, ao contrário do liberalismo clássico, dependente de uma burguesia e seria impulsionado pelo Estado, que fomentaria uma classe burguesa (pg. 103). Assim, esta burguesia dominada pelo Estado (FAORO 1993 pg. 17) não é livre, quebrando a própria lógica do liberalismo que estava sendo projetado para promover a ótica desenvolvimentista.

### **1.2.3 Gerencialismo e o Cidadão Consumidor.**

A reforma gerencial brasileira foi introduzida no governo Fernando Henrique Cardoso, tendo como escopo teórico a Reforma Gerencial idealizada por Bresser Pereira. Esta reforma,

---

<sup>37</sup> Estamento deriva da terminologia aplicada por Weber (2012 pg 180), que não deriva da classe econômica, mas sim da percepção social individual. Bourdieu (2012 pg. 101) trata do assunto, ao analisar a formação da Comissão, elenca que a escolha envolve critérios, essencialmente dóxicos, de como se portar no campo que será representado.

considerada a segunda reforma na administração pública, visava trazer a experiência do *New Public Management* para o cenário brasileiro (PEREIRA 2000).

Dessa forma, o objetivo das reformas, na visão de Bresser Pereira, não é uma agenda neoliberal<sup>38</sup>, no sentido de reduzir o tamanho do Estado (pg. 15), mas sim de incorporar uma cultura gerencial retirada das práticas empresariais privadas (pg. 9). Para Bresser Pereira, a Reforma Gerencial é, de fato, uma defesa contra o Neoliberalismo (2010 pg. 114)

Sem adentrar especificamente na reforma, considerando o escopo desta dissertação na produção do Interesse Público e na Legitimidade, e deste capítulo especificamente, que desenvolve o problema deste interesse idealizado pelas elites, sem refletir os governados, neste processo de desparticularização e universalização (BOURDIEU 2012 pg. 2016), o conceito de cidadão usuário, ou consumidor (PEREIRA, SPINK 2006 pg. 33), se faz presente como objeto de uma breve consideração.

Uma das críticas ao conceito do cidadão como consumidor é o enfraquecimento derivado do individualismo desta prática (LOURENÇO, FERREIRA 2015 pg. 4) e uma redução da dimensão do Interesse Público na escolha dos serviços. Nesse prisma, não se deve confundir o mercado com o Estado, pela diferença essencial nos procedimentos (pg. 11). A prática política está inteiramente ligada ao procedimento de controle dos serviços públicos nesse paradigma. Assim, a ausência de uma participação cidadã nos processos políticos do serviço público inviabiliza a postura de consumidor dos serviços públicos (pg. 13).

Considerando a ausência de uma efetiva participação política capaz de inserir o cidadão dentro do processo administrativo que possibilita a própria escolha como consumidor, a efetividade do projeto perde o próprio pressuposto fundamental, que é a escolha do melhor serviço público. O processo político de criação dos pressupostos para a oferta do serviço continua blindada da participação popular, limitando a escolha.

#### **1.2.4 Agências Reguladoras e a Tecnoburocracia.**

Agências Reguladoras são um fenômeno antigo no direito brasileiro, datando da época da república velha (DI PIETRO 2016 pg. 575), constituídas, no ordenamento jurídico pátrio, de

---

38 Para fins didáticos, convém delimitar o termo Neoliberalismo e separa-lo do conceito de Liberalismo. Aqui cabe a diferença apontada por Paulani, entre o liberalismo clássico, que tem uma conotação socioeconômica, um projeto progressista para a humanidade, e o neoliberalismo reducionista no projeto utópico de mercado como regulador da vida humana (1999 pg. 126). Nesse prisma, a diferença básica entre o Neoliberalismo e o Liberalismo clássico é o reducionismo do projeto Neoliberal, com variantes como o estado "mais do que mínimo" proposto por Nozick (1974), e teorias minimalistas da ação estatal, propostas por Humboldt.(2004 págs.. 277 ss. ).

autarquias especiais (SANTOS, QUEROZ 2015 pg. 134), com poderes de produzir ordenamentos jurídicos complementares, vinculadas pela especialidade jurídica derivada da criação legislativa (DI PIETRO 2016 pg. 576).

Uma das principais características do modelo adotado pelo Brasil é a relativa independência das Agências Reguladoras (DI PIETRO 2016 pg. 577; SANTOS, QUEIROZ 2015 pg. 134). Esta independência não é apenas executiva, mas uma independência de fato, pois fundamenta a sua existência no controle dos processos econômicos, derivados de um Estado cada vez mais intervencionista na sociedade (BOBBIO 2015a págs. 60-2). Sendo assim, a reestruturação da administração pública em sua modalidade gerencial criou a necessidade de privatizar os serviços antes derivados do Estado, mas mantendo o controle sobre eles (BARROSO 2002 pgs. 206-10).

Considerando uma abordagem global, as Agências Reguladoras podem ser consideradas um fenômeno típico do capitalismo na atualidade (GILARDI 2005 pg. 97). O autor salienta, no processo europeu, a credibilidade que o sistema passa para investidores, assim como a possibilidade de criar programas de Estado sem ficar a mercê de uma variação no governo (pgs. 88- 91). De tal modo, a estabilidade do corpo político das Agências Reguladoras permitiria, em teoria, uma política para o campo de atuação da Autarquia estável, o que contribuiu para a popularização do modelo pelo mundo.

Neste aspecto, na independência relativa das Agências Reguladoras no modelo brasileiro, o papel do tecnoburocrata<sup>39</sup> se faz presente como uma orientação neutra e apolítica do processo discricionário de produção das normas reguladoras do campo específico<sup>40</sup>. Tal afirmação, em consonância com os pontos levantados no presente capítulo, se torna insustentável, já que o tecnoburocrata utiliza o seu discurso técnico de uma forma moral<sup>41</sup>.

---

39 No presente artigo, o conceito de Tecnoburocracia firmado por Pereira (1978 pg. 109-10) é utilizado. Assim, a Tecnoburocracia é o ápice da constante racionalização dos processos sociais, culminando em uma elite técnica capaz de determinar, de forma racional, os rumos que uma determinada situação deve seguir. Estas premissas, racionalistas, não reconhecem a imersão ideológica (pg. 111). Partindo do ponto desenvolvido por Schalag (1991) em consonância com Pereira (1978 112-2), o racionalista considera que a resposta correta pode ser alcançada pela razão, ao superar a estrutura. Tal conceito é totalmente incompatível com a abordagem utilizada nesta pesquisa, já que, como Wacquant (2005) aborda, a agência do tecnoburocrata é um produto da própria estrutura.

40 Sendo a Agência do Tecnoburocrata estruturada pela Habitus produzido pelo campo, a imparcialidade do agente é uma tarefa difícil, senão impossível. Freitas (2014 pg. 55 ss.) coloca o problema dos vieses cognitivos, inerentes aos seres humanos imersos em suas estruturas sociais e ideológicas. A premissa de uma única resposta correta, racionalista, não se faz coerente em uma visão pluralista, não permitindo a melhor decisão no contexto (pg. 61-2). A premissa totalitária da tecnoburocracia, capaz de racionalizar o mundo das relações humanas e produzir respostas corretas e imparciais não é sustentável dentro da complexidade social da atualidade (pg 52).

41 Neste aspecto específico, ainda que os estudos propostos por Habermas (2014) não estejam contemplados neste artigo, é válido buscar a lição dele sobre o assunto, no uso da técnica como discurso, partindo das críticas propostas pela teoria crítica de Marcuse (HABERMAS, 2014, pg. 81)

Wolkmer (2003 pg. 60-1) desenvolve o problema da ideologia tecnoburocrática que, em consonância com a premissa levantada por Pereira (1978 pgs. 109 ss.), coloca os procedimentos racionalistas da tecnoburocracia como uma verdadeira barreira para a penetração democrática neste processo de racionalização.

Assim, a existência de uma elite tecnoburocrática está ligada ao processo de legitimidade das decisões das Agências Reguladoras. Lombardi e Moschella (2016) consideram que, além do consenso tecnocrático como fator determinante na escolha de promover Agências independentes, existe o benefício da aceitação perante o público. A ideia de que, por ser um ente não político, ele não está ligado a interesses partidários e corporativos (pg. 104).

Este suposto distanciamento esconde a teatralidade da dissimulação (BOURDIEU 2016 pg. 161-2), pois o agente delegado para cumprir as ordens não é desprovido de intenções. Como a tecnoburocracia é uma ideologia, ela representa um projeto. A estrutura condiciona o agente que reforça a estrutura, promovendo o ato desparticularizado e fortalecendo o universal projetado. Este processo de construção simbólica da legitimidade do agente político é desvinculado do campo. De fato, ao perder o controle dos agentes políticos, ele corre o risco de ser capturado por outros agentes.

Este processo não é desconhecido no Direito Administrativo, tendo eco na Teoria da Captura das Agências Administrativas (LAFFONT, TIROLLE 1988; GAMA 2004; BÓ 2006;). Sem entrar profundamente na teoria, que apresenta mais de um enquadramento teórico (BÓ 2006 pg. 204 ss.), o risco de captura está presente no cenário pátrio (GAMA 2004 pg. 64).

Laffont e Tirolle (1988) desenvolvem a teoria com um procedimento consciente, de infiltração e aprovação das políticas regulatórias (págs. 3-4), assim como no processo de filtragem e interpretação das informações necessárias no processo de tomada de decisões (pg. 4). Ainda que Bó (2006) desconsidere o problema da informação, pela falta de evidências (pgs. 2010-1) no cenário analisado, o escopo desta pesquisa não está justamente apenas no acesso à informação como a disponibilidade dos dados, mas sim no acesso à informação como a informação útil e a produção da realidade no campo burocrático<sup>42</sup>.

---

42 Assim, como será observado nas páginas seguintes, a informação não é apenas o dado concreto, mas sim o dado interpretado, na figura da Transparência. Com o constante aperfeiçoamento das diversas tecnologias (BOBBIO 2015b pg. 58-60) e de uma desilusão instrumental com a democracia, derivada, dentre outros fatores, de uma incapacidade de educar-se perante todas as necessidades que a vida ativa democrática exige (pgs. 55-8), este processo de tratamento das informações disponíveis está exatamente no cerne da diferença entre informação e transparência, que será abordada adiante.

O problema do campo e da agência sendo estruturada pelo *habitus* se faz presente nesta problemática, já que existe uma aproximação dóxica que forma a técnica dos agentes políticos e os agentes policiados (WACQUANT 2005): a produção da realidade policiada, isto é, do escopo e dos termos do policiamento se dá na neutralidade técnica da Agência. Esse fato não necessariamente está em consonância com o Interesse Público, já que a ação dos agentes não é livre das influências do campo, tendo as regras dóxicas<sup>43</sup> dos processos que regem a ação estruturada internalizados no agente (BOURDIEU 2016 pg. 164).

Essa economia simbólica<sup>44</sup> permite aos regulados se produzirem como regulados, à medida em que internalizam as regras do campo que estão submetidos. A captura, considerada de uma forma sistemática neste processo, se dá em consonância com a desparticularização e posterior submissão ao universal, mas em um nível interpessoal, entre os atores do campo (BOURDIEU 2016 pg. 166, BOURDIEU 2012 pg. 239).

A produção de uma simbologia que permite demonstrar a submissão ao campo que se deseja legitimar, enquanto induz a inversão desta submissão ao produzir simbologias para este campo, opera nesta relação entre as Agências e os Regulados. A submissão é, portanto, lucrativa, pois permite operar dentro das regras que são produzidas em consonâncias com as regras do campo que estruturam os atores (BOURDIEU 2012 pg. 303), diretamente ligados a concentração dos diversos tipos de capitais no Estado.

Esta premissa, que acompanhará a pesquisa até a formulação das hipóteses no Capítulo III, não necessariamente está ligada a Teoria da Captura como enunciada nas referências apresentadas, mas guarda certa similaridade que será desenvolvida, na análise institucional das Agências Reguladoras como instituições produzindo uma realidade social específica, o Interesse Público.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> O conceito de Doxa será explicado no Capítulo II, mas preliminarmente ele é definido como a aceitação tácita das regras instrumentais do Campo.

<sup>44</sup> O conceito de bem simbólico será aprofundado no Capítulo II, mas neste quadro, é possível descreve-lo como a capacidade de produzir conceitos que são consagrados pelo campo, adquirindo um sentido para todos aqueles atores. (BOURDIEU 2015 pg. 168-9). Assim, este processo de "domesticação" se dá pela produção de sentidos para guiar-se no campo. Este processo de simbologia permite que o construído socialmente se torne natural, uma espécie de alquimia simbólica (pg. 70).

<sup>45</sup> O ponto defendido aqui, que será desenvolvido no Capítulo III é uma consequência da internalização das regras do jogo. A ação busca o sentido internalizado pelas regras dóxicas (BOURDIEU 2016 pg. 164), estas regras produzidas pela agência do ator estruturada e estruturando o campo. Se o campo de ação das tecnoburocracias se produz em uma linguagem técnica, legitimada por ter conhecimento na área que irá regular, é compreensível considerar que a legitimidade parte também dos regulados, que encontram nos reguladores uma simbologia comum. No relatório apresentado pela Casa Civil (2003), o risco de captura está diretamente ligado a vários fatores, entre eles a possibilidade de uma oferta de trabalho dos diretores nas empresas reguladas, assim como o reconhecimento e a cooperação (pg. 12). Assim, é importante observar que o risco, diferente do cenário proposto por Bó (2006) está presente no cenário brasileiro.

### 1.3 Informação e Segredo.

Partindo da máxima kantiana sobre a publicidade (KANT 2008 pg. 46), todas as ações do governo são voltadas para o público. Assumindo a dupla natureza da palavra "público", tanto como coisa do Estado, como quanto ação que não é escondida (BOBBIO 2015a pg. 134, 2015b pg. 18), o governo, em uma democracia, se faz como regra na luz, e não nas trevas. Assim, subentende-se que a publicidade é, essencialmente, uma condição necessária para o bom exercício da democracia, não apenas pela formalidade dos atos representativos, mas pelo próprio exercício da cidadania como controle desta representatividade (BOBBIO 2015a pgs. 134-5). Considerando esta introdução, a busca pela verdade se encontra na publicidade, que permite superar a racionalidade humana falível (ARENDDT 2014 pgs; 291-2).

Porém, como salientado por Bobbio (2015a pg. 139), em que pese a representação ser um ato público, no qual o representante demonstra seus atos para serem apreciados pelo representado, o caráter da proximidade também é um fator relevante (pg. 140). Esta análise da proximidade pode ser interpretada não apenas como uma proximidade física, mas também uma proximidade conceitual: neste aspecto, o conceito de publicidade proposto por Kant como o uso da razão pública (pg. 143) vai além da liberdade de expressão, já que o comissionado só pode agir nos limites da comissão (KANT 2010). Assim, no modelo proposto por Kant, é lícito construir publicamente a razão das leis (pg. 3), mas, ao desempenhar os comandos comissionados, o representante deve agir conforme a instituição.

Tal questão elenca, essencialmente, o problema da Transparência e do Segredo. Partindo dos pontos levantados até agora, que colocam o Estado com um processo de constante legitimação, tanto estruturante da sociedade, como estruturada por ela, mas sem desconhecer que o campo burocrático cria os próprios pressupostos dóxicos da possibilidade de interação no Campo, a Administração Pública se constrói construindo a sociedade conforme o *Habitus* dos comissionados, autorizados a construir os problemas públicos, no seu desinteresse virtuoso pela próprio interesse estrutural (BOURDIEU 2015 pg. 104, 2016 pg. 156).

Nesse aspecto, a construção estruturante e estruturada do Interesse Público pela representação encontra barreira no conceito de publicidade proposto por Kant, pois o processo de desparticularização universalizante (BOURDIEU 2016 pgs. 154-6) produz uma oficialidade

---

que, pelo afastamento entre o campo e o ator (o representante), coloca em risco a qualificação do representado. Isso porque, em que pese o escândalo do segredo, isto é, o segredo como a ação que, se publica fosse, seria considerada injusta (BOBBIO 2015b pg; 19), a própria distância entre o Campo e os que são condicionados pela Produção Simbólica do Campo afeta a representação.

Neste capítulo, encerrando as análises fundamentais que servirão para construir o aporte teórico da pesquisa, restará tratar sobre o acesso à informação necessária para controlar os atos públicos que formam o Interesse Público, assim como os limites do Segredo pela Razão Pública (que é direcionada pelo Interesse Público), considerando a legislação pátria, que oferece limites jurídicos ao gestor político e ao administrador público.

### **1.3.1 Publicidade e Transparência.**

A publicidade, como fundamento da democracia (BOBBIO 2015b pg. 134), está representada no ordenamento jurídico pátrio como um princípio derivado da ideia de que o povo é a fonte de legitimidade do ordenamento político (SANTOS, QUEIROZ 2015 pgs. 32-3), logo, o representante deve representar o Interesse Público na publicidade dos seus atos (BOBBIO 2015b pg. 139-40). Esta representação pública da Oficialidade é um dever do administrador público, sendo um elemento constitutivo do ato, ou seja, a não observância da publicidade torna o ato inexistente no plano jurídico (SANTOS, QUEIROZ 2015 pg. 33).

Assim, atos oficiais são emanados da própria essência democrática que os legitima, sendo existentes como atos dotados de um sentido estatal quando constituídos na publicidade, pela força do duplo sentido do público como aquilo que não é privado e aquilo que é feito perante o público (BOURDIEU 2012).

Assim, o conceito de transparência adotado nesta dissertação se baseia na premissa de que um governo transparente está aberto para o exercício da cidadania, protege os delatores de condutas ilícitas e publica os seus atos (BAUHR, GRIMES 2012). Por uma questão de recorte, a gestão da publicidade dos atos e a abertura do governo para o controle usando a informação disponível serão analisados brevemente. Se faz necessário também considerar a Transparência em seu modo passivo, que é a capacidade de receber informações do governo, quando solicitado (pgs. 7-8), que está diretamente ligada à abertura do governo, e a Transparência em seu modo ativo, que é a disposição do gestor em abastecer, por iniciativa própria, diversos sistemas com

informações relevantes para o escrutínio público (BENTO 2015 pg. 100), considerando não apenas o tipo de informação ofertada, mas o acesso, principalmente a capacidade de compreender os dados disponibilizados (pg. 101).

A própria gestão da informação é uma forma de controle, já que o administrador, ao selecionar a informação pela transparência ativa, direciona a procura do cidadão. Ainda que esta gestão seja inerente ao sistema (AKUTSU 2009 pgs. 53-5), ela traduz a visão do administrador, do que é importante ou não. Neste ponto, em consonância com a construção teórica efetuada até o presente ponto, a representação não se faz apenas entre o vínculo do representante e do representado, mas sim com a participação do representante no campo do representado. A qualidade da informação prestada é essencial para compreender os processos decisórios (BENTO 2015 pg. 62).

Assim, esta dimensão intelectual (BATISTA 2010 pg. 227), que separa a informação e a transparência, afeta diretamente a capacidade do gestor de passar a devida informação para efetivar a qualidade da transparência. Se a informação é uma forma de controle e o Estado é o processo de acúmulo progressivo dos diversos tipos de capital, que possibilitam o controle do meta-capital que legitima todos os outros capitais, aliado ao fato do campo burocrático ser o produtor da realidade social, como já abordado nesta dissertação, o processo de tratamento das informações é uma forma de poder. Considerando a própria formação tecnoburocrática das Agências Reguladoras e a assimetria inerente da informação, a transparência, para ser efetiva como ferramenta de controle cidadã, deve ser dotada de ferramentas para a devida compreensão dos textos, uma das premissas necessárias para o exercício da *Accountability*.

### **1.3.2 *Accountability* e Delegação.**

*Accountability* pode ser definido como a responsabilidade objetiva do delegatário de uma determinada função (pública ou privada) de prestar contas para os interessados (AKUTSU 2009 pg. 79). O'Donnell divide a *Accountability* em vertical e horizontal, sendo a vertical os processos democráticos, como as eleições e as pressões sociais para que um determinado agente político responda às demandas sociais (pg. 28), já a horizontal se dá pelo controle institucional dos agentes políticos (pg. 40). A diferença técnica entre a *Accountability* vertical e a horizontal

é que a primeira se dá por cunho democrático e de representação, a segunda se manifesta pela técnica, visando fazer o controle sistemático das decisões políticas<sup>46</sup>.

Considerando o histórico brasileiro apresentado na segunda parte deste capítulo, a democracia no Brasil não foi construída de "baixo para cima", contando com a participação popular nos processos. Nesta linha, O'Donnel desenvolve o conceito de Democracia Delegativa (1991), que se apresenta como uma crítica aos processos democráticos delegados, no qual a representação se desenvolve de forma vertical e não horizontal (pg. 40). Portanto, na visão proposta por O'Donnel, não basta o desenvolvimento de uma democracia representativa que permite a participação democrática apenas de modo vertical, isto é, pela escolha dos governantes, sendo o próprio mandato um processo discricionário do agente político (pg. 30).

É interessante notar a escolha das palavras utilizadas por O'Donnel, que coloca o presidente como "acima das partes", um "fiador do interesse da nação" (pg. 30). Estes termos estão em consonância com o proposto até o presente momento pela dissertação, já que o processo de desparticularização do ator político se produz pela submissão a esta ação universalizada. O ator político, neste caso, se coloca como um serviçal despreocupado do Interesse Público, com a intenção de realizá-lo, quando, na verdade, ele está realizando a sua própria visão estrutural do Interesse Público, enviesada pela agência estruturada<sup>47</sup>.

O caráter, real ou artificial, da maioria dentro desta teoria (pg. 31) cria uma ideia totalizante neste processo de Delegação: o agente político, investido pelo poder democrático, coloca-se como a melhor opção da maioria, investido com a legitimidade do processo pactuado, formalmente ou informalmente, por todos.

Esta legitimidade, nas democracias delegativas, blinda o presidente do processo de *Accountability*, já que ele é o mandatário da vontade popular (pg. 31) e tem o aval para executar

---

46 Uma discussão interessante, mas que foge do objeto de pesquisa, é a capacidade de revisão do mérito das decisões políticas/discricionárias. Considerando a hipótese de que não é possível revisar o mérito, salvo dentro das hipóteses possíveis (SANTOS, QUEIROZ 2015 pg. 236), ainda sim construções teóricas ocasionalmente aparecem como respostas ao problema das escolhas políticas e discricionárias. Um exemplo atual é o Estado das Coiasas Inconstitucional (STF 2015), que permite ao judiciário coordenar os esforços institucionais dos outros poderes, quando os agentes políticos e administrativos operam esforços insuficientes na promoção dos direitos fundamentias.

47 O que não quer dizer que este processo é realizado com dolo, já que pela teoria da ação proposta por Bourdieu (2016 pg. 164) o ator estrutura o seu agir pelo conhecimento dóxico de como agir no meio. Assim, um político pode desparticularizar as suas ações, agindo sem reflexividade, considerando que, de fato, está agindo no Interesse Público, quando o viés cognitivo da imersão no Campo impede uma melhor ponderação da pluralidade de Interesses Públicos que estão em jogo na tomada de decisões. Ou seja, este processo não necessariamente está caracterizado pela má-fé do agente, mas sim pela falta de reflexividade. Este tópcio será desenvolvido com maiores detalhes no Capítulo II.

as mudanças prometidas com os meios possíveis. O'Donnel explora o papel da representatividade neste processo, já que delegar é permitir que alguém represente uma determinada função (pg. 32). No entanto, nas democracias delegativas, os mecanismos de prestação de contas que formalizam o ato de ser um delegatário são insuficientes, por aspectos institucionais e culturais (pgs. 32-3).

Ainda que esta análise esteja direcionada ao agente político, a questão da delegação está ligada à ideia de formação do comissionado, pois ele é o agente legitimado para falar sobre os assuntos estatais (BOURDIEU 2012). A questão do controle passa pelo aspecto cultural, já que o agente delegatário só pode praticar atos válidos dentro dos limites da sua delegação. Se a *Accountability* é o dever de prestar contas para o agente representado, os limites da própria delegação estão contidos na capacidade dos representados em controlarem os atos praticados pelos delegatários.

A autonomia das Agências Reguladoras, nesse processo de delegação, serviu historicamente para blindá-las de interferências políticas, mas isto não quer dizer que o agente esteja livre destas interferências (O'DONNELL 1997 pg. 89). Entre as pressões políticas, econômicas e o discurso tecnocrático, a representação legitimada pelo Interesse Público deve ser controlada pelo constante aperfeiçoamento da Transparência, como dever ser institucional dessas Autarquias, do mesmo modo que é para toda a Administração Pública, que não pode utilizar o discurso tecnocrático como fundamento último de suas ações. A construção do juízo hermenêutico (OHLWEILER 2016 pg. 50) das decisões administrativas é parte integrante do processo que une a delegação com a representação<sup>48</sup>, pois a Administração Pública, como o conjunto de atores e instituições que operacionalizam as políticas estatais (SANTOS, QUEIROZ 2015 pg. 11), tem a função de conduzir com a técnica as decisões políticas, visando o Bem Comum.

Assim, como a transparência se diferencia da informação pela qualidade e apresentação dos dados fornecidos aos interessados, para o devido controle, a fundamentação se torna importante para a criação de um juízo correto sobre o desempenho do delegatário,

---

48 Esta noção está diretamente ligada ao problema do ato discricionário, já abordado em notas anteriores. Assim, em que pese o processo de democracia delegativa esteja direcionado para os agentes políticos, os agentes administrativos nas Agências Reguladoras gozam de pressupostos de autonomia e técnica que colocam um poder discricionário que foge da transparência normal, já que, como anteriormente desenvolvido, o cidadão médio não tem conhecimento para averiguar a complexidade das informações normalmente desenvolvidas nestas operações. Assim, uma construção mais apurada das justificativas dos atos administrativos oriundos das atividades das Agências Reguladoras (e de qualquer agente administrativo que lide com informações técnicas), pela diferença essencial entre informação e transparência, uma necessidade, pela noção de que só é possível controlar o que se compreende.

concretizando o processo de *Accountability* não apenas como um dever, mas sim como uma possibilidade de exercício da cidadania<sup>49</sup>

### 1.3.3 Segredo e Razão de Estado.

O segredo, sendo a essência do Poder (BOBBIO 2015b pg. 43), permite ao detentor do conhecimento o poder de operar nas sombras, sem a cognição dos envolvidos. Assim, a democracia, contrapondo-se a qualquer forma de autoritarismo, tem na sua essência a Transparência dos atos representados (pg. 57). Um governo que opera longe dos olhos é um governo que pode agir sem o controle dos governados. Porém, na sociedade moderna, os avanços tecnológicos impedem a devida cognição de diversos conhecimentos necessários para a operacionalização das políticas públicas definidas como do escopo estatal: o tecnoburocrata opera escondido não pelo segredo, mas pela penetração da informação (BOBBIO 2015a pgs. 59-60).

Os *Arcana Imperii* se apresentam neste contexto como uma produção do Estado, o domínio das informações que não devem ser foco da apreciação pública, em uma visão paternalista estatal (CADEMARTORI, CADEMARTORI 2011 pg. 339). Esta premissa, baseada na ideia de conservar o governo, em sua forma e essência (BOBBIO 2015a pg. 148), é forma de exclusão daquele que é incapaz de fazer uso público das informações ocultas, atrapalhando o processo decisório (pg. 50) se comunicando diretamente com o uso da ideologia como discurso e poder (HABERMAS 2014; WOLKMER 2003). Assim, no ambiente tecnoburocrático proposto, é possível compreender que a falta de acesso e compreensão das informações públicas para o exercício da *Accountability* são formas de exercer o poder pelo segredo.

Dessa forma, a Razão de Estado se apresenta como o conhecimento necessário para consolidar o domínio do Estado em uma determinada sociedade (BOTERO 1956), diretamente ligada à ideia de Interesse Público Secundário. O Estado apresenta as suas Razões como se

---

49 Ainda, em consonância com a máxima kantiana da ação pública e justa, assim como o uso público da razão, a qualidade da informação permite que o cidadão, desprovido da técnica necessária para compreender os dados apresentados, possa compreender as ações do administrador, ainda que não tenha total ciência dos fatos. Trazendo para a análise estruturalista proposta por Bourdieu, este procedimento, em tese, forçaria o administrador a refletir para além do doxa, já que ao fundamentar ele tomaria ciência dos processos cognitivos que o levaram a tomar aquela decisão, e não apenas tomaria a decisão considerando a imersão no campo. Esta hipótese será construída no Capítulo II, mas tem uma forma ligação entre a episteme e a doxa em Bourdieu (1990).

Públicas fossem<sup>50</sup>, escondendo os segredos do ofício, dentro da lógica dos *Arcana Imperii* como o sustentáculo da ação estatal estruturada do aparato estatal como sustentáculo das instituições legitimadas do governo. Nesse prisma, a Razão de Estado se apresenta como uma projeção do Público, totalizando a experiência da Razão Pública e a Razão Estatal de forma instrumental.<sup>51</sup>

Tal posição é encontrada em Weber (2012), já que a tecnoburocracia, sendo considerada um caso especial da burocracia, se produz com um processo análogo: a transformação do saber profissional em um segredo profissional (pg. 565). Este processo, relacionado aos processos de submissão ao universal (BOURDIEU 2012, 2016) se comportam de igual forma: o segredo passa a ser uma forma de proteção dos mecanismos existentes no campo, os processos dóxicos internalizados pelos atores. Como estes processos necessitam de uma iniciação, eles estão afastados do conhecimento mundano, logo eles não devem passar pelo escrutínio social.

Em que pese uma certa veracidade desta afirmação, já que o cidadão médio não tem conhecimento sobre diversos assuntos necessários para o desempenho de uma *Accountability* informada, ainda existe a proposta da devida fundamentação das decisões, no que for possível, para fornecer subsídios interpretativos ao cidadão, evitando transformar o segredo em uma pura tática de controle (CATANZARITI 2010).

Este processo de controle do capital informativo produz uma realidade social (BOURDIEU 2012 pg. 432) que define, por um discurso técnico, o que é possível ou não, de uma forma não democrática e participativa. Este "monopólio das soluções difíceis" (pg. 433) se esconde dentro do aparato técnico-linguístico, o capital dos tecnoburocratas. Eles se produzem legitimados, dentro do campo, pela experiência dóxica, como autorizados a produzirem a oficialidade nos seus campos.

Uma resposta estrutural para este ponto se fundamenta nos pressupostos já apresentados sobre a Transparência como a informação aprimorada pela qualidade do processo. Se é verdade que a sociedade se tornou complexa e o cidadão médio é incapaz de se manter informado sobre toda a técnica necessária para apreciar os atos dos tecnoburocratas (BOBBIO 2015b pg. 60), igualmente verdade é que isto não isenta o gestor e o administrador de prestar contas aos interessados.

---

<sup>50</sup> No sentido de desparticularizadas, como opiniões do Estado e não dos autorizados a falarem pelo Estado.

<sup>51</sup> Assim, este texto parte da ideia de que a Razão Pública é condizente com a ideia de um Interesse Público Primário e a Razão de Estado é condizente com o Interesse Público Secundário. O Estado, como narrativa universalizante e totalizante da experiência social, instrumentaliza a Razão, atraindo a Razão Pública, logo o Interesse Público Primário, para o discurso da Razão de Estado, o Interesse Público Secundário, da Administração Pública como condição de promoção do Bem Comum (SARDUSKI 2014 pg. 30)

Em que pese as críticas estruturais ao pensamento kantiano, apresentadas até agora, se faz importante constituir o fundamento deontológico da publicidade, na máxima apresentada. O uso público da razão é o *dever-ser* das relações entre o representante e o representado, como um compromisso pela verdade da relação, já que todo o poder emana do povo, e este é o fundamento da democracia e um compromisso com a verdade (ARENDDT 2011 pgs. 291-2).

Assim, mesmo considerando o aspecto técnico das decisões que eventualmente recebam a classificação de segredo, esta é a exceção, sendo a regra o acesso às informações públicas do Estado, para que a sua finalidade, o Interesse Público, possa ser realizada, legitimando a própria existência da construção política, jurídica e social que é o Estado. As ideias debatidas, mesmo que não estejam enquadradas no discurso racional tecnoburocrático, ainda são fontes relevantes de informações, que correm o risco de serem barradas pelo viés cognitivo dos administradores e gestores (BENTO 2015 pg 61, FREITAS 2014 pg. 52)

### **1.3.4 A Lei de Acesso À Informação no Brasil.**

O acesso à informação no Brasil deriva diretamente da Constituição (BRASIL 1988) e é disciplinado por dois dispositivos legais (BRASIL 2011, BRASIL 2012). O recorte que será analisado nesta dissertação é definido pela possibilidade de negar o acesso à informação, tendo como base o direito de receber a fundamentação da negativa e o direito de promover os recursos possíveis<sup>52</sup>.

Assim, não sendo possível uma análise profunda sobre a legislação pertinente, dois pontos são importantes para o objetivo desta dissertação. O primeiro ponto é a possibilidade de negar acesso às informações. O segundo ponto é a possibilidade de classificar as informações.

Sobre o primeiro ponto, convém considerar as limitações previstas na legislação, envolvendo a manipulação de documentos delicados ou de grande volume. O Decreto possibilita ao órgão ou entidade que indique um local e hora para que a informação seja

---

52 A Constituição Federal de 1988 determina, tanto em seu Artigo 5º, XXXIII e no Artigo 37, caput e inciso II, as regras gerais de acesso às informações públicas. A Lei 12.527 trata, no seu Artigo 14, do direito de receber a cópia da negativa. Em seu Artigo 15 o direito de recurso para a autoridade superior. Caso este recurso seja indeferido, pelo Artigo 16 é possível recorrer para a Controladoria Geral da União. No Decreto 7.724, em seu Artigo 25, temos as principais causas de sigilo, que ensejam uma negativa de acesso à informação. Em suma, por força do Artigo 3º, I da lei 12.527, a publicidade é a regra, o sigilo a exceção.

disponibilizada, ou possibilitará a reprodução da informação, supervisionada, sendo o custo um ônus para o requerente.

Um caso especial está previsto na legislação<sup>53</sup>, em que pese não ser uma recusa direta, pode trazer alguma complicação, considerando a diferença entre a informação e a transparência. Sendo a capacidade de interpretação do cidadão uma parte fundamental da *Accountability*, tal possibilidade não pode ser considerada apenas um problema burocrático<sup>54</sup>. Assim, a legislação pátria de acesso à informação não permite o tratamento, interpretação e a consolidação dos dados. Considerando a hipóteses elencada por Bobbio (2015b) de uma sociedade cada vez mais complexa e técnica, com um Estado cada vez mais interventor na sociedade e um governo cada vez mais tecnoburocrático, mesmo não sendo diretamente o escopo desta pesquisa, esta limitação pode interferir na qualidade da Transparência<sup>55</sup>.

Considerando o sigilo, o Artigo 25 do Decreto (2012) tem a previsão legal dos casos passíveis de segredo. Por força do caput<sup>56</sup>, já é possível considerar a problemática relacionada ao objeto desta pesquisa. O emprego do conectivo "ou", para permitir que uma informação possa ser classificada por interesse da sociedade ou do Estado. Essa análise, fora da discussão sobre o Interesse Público primário e o secundário, leva ao problema da classificação por interesse do Estado, em uma leitura fria da lei. E nesse princípio, seguindo a lógica aplicada até o presente momento nesta pesquisa, as razões da negativa de acesso à informação são ferramentas imprescindíveis para a qualificação do Interesse primário em consonância com o secundário.

---

53 Como consta no Inciso III do Artigo 13 do Decreto 7.724/2014 “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. “ e no seu 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.”.

54 A análise preliminar dos recursos de negativa indicou alguns casos envolvendo a negativa, que foi interpretada como informação insatisfatória no recurso, logo, mesmo considerando o razoável e a incapacidade de interpretar diretamente todos os dados, a gestão da informação é uma das características do controle, então este dado é relevante para a pesquisa.

55 Bobbio (2015b pg. 48), ao analisar o processo de representação, faz referência ao conceito (negativo) de "cidadão total", proposto por Dahrendorf (1974). Para o autor, a cidadania é a contraparte do processo de constante racionalização proposto por Weber (pg. 677), um direito de participar na vida social (pg. 678-9).

56 São passíveis de classificação as informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado(...).“.

As categorias de classificação do sigilo são baseadas no risco, tendo em vista a máxima divulgação<sup>57</sup> (BENTO 2015 pg. 216). Nesse quadro, o autor defende a aplicação da proporcionalidade<sup>58</sup> para averiguar a necessária adequação da restrição ao caso concreto.

Sem entrar diretamente em todos os itens que ensejam a possibilidade de classificação sigilosa, convém ainda atentar para o Artigo 22 (BRASIL 2011)<sup>59</sup>, que não exclui, pela letra da lei, outras hipóteses de classificação sigilosa, uma posição que não se sustenta pelo próprio princípio da Lei, na sua máxima divulgação (BENTO 2015 pg. 227).

Assim, o papel do Interesse Público, e a sua diferenciação entre primário e secundário, está no cerne da fundamentação do sigilo, sendo necessário que o gestor da informação fundamente no caso concreto o entendimento do Interesse Público não apenas o Estado, mas sim da Sociedade, em consonância com os pressupostos trabalhados até o presente momento na dissertação. Esta máxima, que permite ao cidadão o controle da finalidade das ações do gestor público, admite, como já delimitado neste capítulo, não apenas a reflexividade das ações dóxicas do gestor, considerando que a agência é estruturante e estruturada pelo campo, mas sim o controle da melhor opção possível no ato discricionário de decretar o sigilo, no Interesse Público primário, pluralista e complexo.

---

57 O princípio norteador da máxima divulgação indica que a informação pública é guiada por três premissas: o acesso como regra e o sigilo como exceção, o ônus da prova de limitação ao direito à informação é do Estado e a divulgação tem precedência nem caso de conflito de normas (BENTO 2015 pgs. 92-8)

58 Convém analisar brevemente a regra da proporcionalidade proposta por Alexy (2015), a proporcionalidade é proposta como uma forma de sopesamento dos direitos fundamentais. Assim, se, adentrar muito na teoria, a proporcionalidade é dividida em um momento trifásico, começando com a adequação, que tem como objetivo encontrar o meio adequado para operacionalizar a limitação (pg. 589); a necessidade, que visa perguntar se aquele meio adequado é, de fato, a forma menos intensa de restrição disponível para alcançar aquele fim (pg. 590) e por último a proporcionalidade em sentido estrito, que norteia a intervenção com a seguinte regra "Quanto maior for o grau de não-satisfação ou de afetação de um princípio, tanto maior terá que ser a importância da satisfação do outro" (pg. 593). Assim, o gestor que classifica a informação deve fundamentar esta classificação não com perigos abstratos (BENTO 2015 pg. 216), mas sim nos casos concretos.

59 "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".

## **2. Burocracia e Oficialidade como mecanismos de análise da construção do Interesse Público no Campo Burocrático.**

Após traçar um conceito objetivo de Estado diretamente ligado ao bem comum e ao Interesse Público, a transparência se torna, nesse aspecto, um mecanismo de *Accountability* não apenas formal, mas sim deontológica: os atos estatais são legítimos quando estão em afinidade com a busca pelo Interesse Público Primário, pois, em última análise, uma instituição é medida pela sua finalidade e não pela sua essência.

O objetivo deste segundo capítulo é subsidiar a pesquisa com aportes teóricos para interpretar o fenômeno da construção do Interesse Público, especificamente nas categorias de análise que serão utilizadas para interpretar os dados no terceiro capítulo.

Inicialmente, a burocracia, como dominação racional-legal no modelo weberiano, será analisada não apenas no seu aspecto sociológico, mas também no aspecto antropológico, como uma teodicéia secular. A partir disso, visa-se construir o aporte teórico dos pressupostos fáticos-sociais que subsidiam a estrutura do campo burocrático.

Ainda no campo sociológico, serão abordados os conceitos estruturantes do campo, habitus, doxa e, por fim, a oficialidade, em Bourdieu, para posicionar o campo burocrático como estruturante não apenas dos atores, mas sim da própria realidade social, das coisas tidas como legítimas, em consonância com os conceitos trabalhados no primeiro capítulo.

Partindo destes conceitos sociológicos, filosóficos e antropológicos, o direito administrativo será abordado nos seus aspectos dogmáticos, na figura do poder-dever do regime jurídico administrativo, na sua dupla face da institucionalização do Interesse Público e nas dinâmicas legais que permitem a constante revalidação dos pressupostos institucionais do Interesse Público Secundário, como se primário fosse, no jogo dos atores que protegem a integridade do campo.

Esses três aspectos fornecerão as duas categorias primárias de análise dos dados no terceiro capítulo: a burocracia como teodicéia na sua busca pelo *dever-ser* e as práticas administrativas como conhecimento dóxico instrumental. O regime jurídico administrativo será abordado como fonte de produção e reprodução da oficialidade no ordenamento jurídico.

Assim, as decisões administrativas que denegam o acesso à informação serão analisadas pela perspectiva institucional, nos quesitos burocráticos e jurídicos, na busca pela natureza ontológica do Interesse Público e da Representação, como já discutidos no primeiro capítulo da dissertação.

## **2.1 A Produção da Realidade Social**

A teoria da ação proposta por Bourdieu tem como característica a negação do estado natural das ações humanas, já que, derivadas da interação entre o Habitus e o Campo, as ações humanas são orientadas de forma relacional, produzindo a realidade social que é tida como natural, dentro das dinâmicas sociais e psicológicas dos atores envolvidos (BOURDIEU 2014).

Esta premissa, de que a ação é orientada de forma estrutural e estruturante, se manifesta nos processos burocráticos de uma forma peculiar, já que os referenciais do Habitus de Classe, na Burocracia, são relacionados aos padrões de dominação racional-legal. Os burocratas, produtores de um bem simbólico especial, que fomenta o metacapital capaz de legitimar, pela técnica impessoal, todos os outros tipos de capitais, traço característico do Campo Burocrático (BOURDIEU 1994), será analisado adiante, como componente teórico das críticas ao modelo de transparência.

### **2.1.2 Campo, Habitus, Doxa e Bens Simbólicos.**

Campo e Habitus são dois conceitos basilares da teoria social proposta por Bourdieu. Apesar da dificuldade de objetivamente defini-los, os contornos dessa tarefa serão apresentados em consonância com a proposta desta dissertação.

Dessa forma, a análise da teoria do campo partirá da seguinte definição: Campo é um "sistema de posições predeterminadas, abrangendo, assim como os postos de um mercado de trabalho, classes de agentes providos de propriedades (socialmente constituídas) de um tipo determinado" (BOURDIEU 2015 pg. 190). Os agentes sociais ocupam espaços de influência, que não somente permitem observar a estrutura dos relacionamentos entre os agentes, como a própria distribuição do simbolismo que legitima os agentes como influentes nesse campo (pg 50). Esse simbolismo, que recebe o nome de capital simbólico, é o recurso social usado pelos atores para distribuir as posições de poder no Campo (pg 35).

Tal processo, de consagração das formas simbólicas tidas como importantes no contexto do Campo, acaba criando uma economia simbólica, na qual, assim como o dinheiro da economia padrão é creditado pelas instituições financeiras, o capital simbólico é creditado pelos atores, que redistribuem esses simbolismos. O agente então passa a ser um depósito do crédito social que define o capital simbólico do campo (BOURDIEU 2001 pg. 24). É exatamente na

negação da economia formal que o desinteresse econômico da ação dirigida pela *illusio* do campo produz o valor simbólico (BOURDIEU 2001 pg. 30; BOURDIEU 2016 pg. 139).

No Campo Burocrático, tal fenômeno se produz pela própria ritualística do campo, pelo processo de investidura impessoal nas competências burocráticas. Cada agente do campo nega uma parte do seu interesse, como um servidor público, submetendo-se ao universal impessoal, ao mesmo tempo que os agentes acumulam esse capital burocrático, colocando, de uma forma desinteressada, como uma ação pública, culminando em um processo de racionalização técnico-burocrática, levando ao paradigma de que

"cada vez mais, serão necessárias justificativas técnicas, racionais, para dominar, e nos quais os próprios dominados poderão e deverão, cada vez mais, utilizar-se da razão para defender-se contra a dominação, já que os dominantes, cada vez mais, invocarão a razão e a ciência para exercer sua dominação" (BOURDIEU 2015 pg. 156).

O Campo Burocrático, detendo o poder taxonômico da dominação racional-legal, técnica e impessoal, se manifesta como um campo de poder entre os agentes desinteressados orientados pelo Interesse Público, seja ele secundário ou primário. E o controle da distribuição do capital na esfera pública ocorre pela própria noção estruturante e estruturada do Habitus, na sua conservação social e psicológica da integridade do campo, que permite ao capital perpetuar-se. (pg. 35).

Para o conceito de Habitus, é possível defini-lo como um "sistema de disposições socialmente constituídas que, enquanto estruturas estruturadas e estruturantes, constituem o princípio gerador e unificador do conjunto de práticas e das ideologias características de um grupo de agentes" (pg. 191). O Habitus, neste aspecto, é tido como um verdadeiro institucionalismo<sup>60</sup>, a história "reificada e incorporada" (BOURDIEU 1989 pg. 101). Assim, esta reificação das formas abstratas produzidas pela interação relacional entre os agentes do Campo, está na base das predisposições normativas do agir institucional<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Já que, para Bourdieu, o Habitus é a história institucionalizada nos atores (1989 pg. 99). Utilizando uma alusão a Sartre, e indiretamente ao posicionamento que pode ser traçado por Heidegger e Hegel, o Habitus é apontado como a essência histórica das relações do campo institucionalizadas nos atores, assim é possível retirar do termo "a essência é o que foi" ("Wesen ist was gewesen ist"), e "a natureza da essência é histórica" ("Wesen ist gewesen"). Assim, o pensamento proposto por Bourdieu, sendo um institucionalismo genético relacional (como será aprofundado adiante no capítulo), se coloca como uma proposta de leitura do Campo nas disposições dos atores.

<sup>61</sup> Reificação, neste aspecto, é a objetificação das relações sociais, isto é, tratar coisas psicológicas e sociais como se personificações fossem. É um processo diretamente ligado ao de alienação, pois o observador reconhece algo inerente aos seres humanos como uma força externa, diferente do ser.

O Habitus se manifesta estruturado no campo, pois ele é a própria ação institucionalizada perante as posições dos atores e a redistribuição do capital creditado, investido no jogo, se colocando como um

"sistema adquirido de preferências, de princípios de visão e de divisão (o que comumente chamados de gosto), de estruturas cognitivas duradouras (que são, essencialmente produto da incorporação de estruturas objetivas) e de esquemas de ação que orientam a percepção da situação e a resposta adequada" (BOURDIEU 2015 pg. 42).

Assim, o Habitus e o Campo são designados como um sistema de estruturas estruturantes e estruturadas (BOURDIEU 1994 pgs. 8-9), que no sentido construído pela ordem relacional dos atores de uma determinada realidade psicossocial encontramos a própria gênese dos conceitos dirigentes.

O sistema se reproduz conservando as forças depositadas neste crédito simbólico, já que os jogadores investem, pela *illusio* da necessidade, não apenas visando um ganho pessoal, mas pela própria noção da necessidade do jogo. É quando se produzem atores no Campo que eles legitimam o jogo, ao mesmo tempo que garantem o fluxo do crédito para fomentar a própria luta pelas posições e redistribuições de poder no Campo.

Os atores do campo burocrático se diferenciam do técnico não burocrata pela submissão desinteressada ao Interesse Público, legitimando o Interesse Público secundário pela opinião de que esta estrutura cognitiva objetiva é necessária para o funcionamento e execução da ordem social e jurídica que sustenta o Estado. Esta ordem, por sua vez, legitima a burocracia como uma estrutura subjetiva de comportamentos burocráticos impessoais, frutos da instrumentalização do agir institucional: alienado, reificado e posteriormente reincorporado, gerando uma série de disposições de poder entre os burocratas. Derivada do princípio da hierarquia e das competências normativas, ocorre a ação institucional de forma desinteressadamente universalizada, em prol do bem público, ainda que os frutos desta ação tenham implicações pessoais e movimentem o campo e a reprodução, conservação e reapropriação do capital investido.

Esses dois conceitos preliminares servirão de ponto de apoio para a análise das interações entre os agentes administrativos na construção do Interesse Público, tanto na sua modalidade primária, que serve de fonte de Legitimidade, quanto no interesse institucional secundário, este sim, a verdadeira manifestação do Campo Burocrático.

Trazendo o conceito de Mercado Simbólico, a renúncia do cálculo econômico explícito das relações institucionais em detrimento do cálculo implícito dos recursos simbólicos

(BOURDIEU 2015 pg. 20) cria a possibilidade da Alquimia Simbólica, isto é, a capacidade de transmutar o sentido de uma ação simbólica, mantendo os efeitos desta ação (BOURDIEU 2016 pg. 168). Assim, nesse cálculo econômico implícito, as ações institucionais burocráticas produzem bens simbólicos que são percebidos pelo seu valor pelos atores sociais que participam do jogo, porém essas ações são tratadas do ponto de vista não econômico. Os regulados consomem o bem simbólico da regulação, e legitimam os reguladores que, desinteressados pelo jogo, aceitam o papel de reguladores em nome do Interesse Público.

Dizer que o Interesse Público secundário é o reflexo do Campo Burocrático é dizer que, entre a “posição e a disposição” (WACQUANT 2005 pg. 169) das estruturas sociais e psicológicas apresentadas pela produção estruturadamente estruturante da realidade relacional dos atores administrativos, as práticas burocráticas se reproduzem como uma verdadeira "opinião da necessidade dos procedimentos", para parafrasear a ideia proposta por Ross (2000). Nesse sentido, as práticas administrativas, na teoria social desenvolvida por Bourdieu, são enquadradas na definição de Doxa, isto é

“(...) the condition of entry that every field tacitly imposes, not only by sanctioning and debarring those who would destroy the game, but by só arranging things, in practice, that the operations of selecting and shaping new entrants (rites of passage, examinations, etc. ) are such as to obtain from them that undisputed, pre-reflexive, naive, native compliance with the fundamental presuppositions of the field which is the very definition of doxa (...)Doxa is the relationship of immediate adherence that is established in practice between a habitus and the field to which it is attuned, the pre-verbal taking-for-granted of the world that flows from practical sense.” (BOURDIEU 1990 pg. 68)<sup>62</sup>.

Doxa é o senso comum que permite a vitória no jogo (p. 62), dando um sentido objetivo. Esse conhecimento é mimetizado pelo corpo e pela prática. Mais do que o senso comum, Doxa é a internalização (física e mental) da realidade construída naquele campo, é a adaptação necessária para agir naquele determinado campo do saber. Para além de uma fenomenologia prática da internalização das práticas do Outro, a Doxa é a aceitação, de corpo e mente, das metodologias necessárias para interagir de forma eficiente no campo. É o senso comum (Bourdieu 1984 pg. 43) que, no aspecto apresentado pela dissertação, pode ser definido como o saber burocrático (WEBER 2015b pg. 564-65).

---

<sup>62</sup> “(...) a condição de entrada que cada campo tacitamente impõe, não apenas por sancionar e excluir aqueles que podem destruir o jogo, mas assim arranjando as coisas, na prática, que a operação de selecionar e moldar novos integrantes (ritos de passagem, exames de admissão, etc) são orientados para obter deles aquela indisputado, pré-reflexivo, aceitação nata dos pressupostos do campo, é a própria definição do doxa (...) Doxa é a relação de imediata aderência ao que é estabelecido na prática entre o habitus e o campo que a ele é ligado, o mundo pré-verbal, tido como legítimo, que flui pelo senso prático” (tradução livre).

Esse saber burocrático, institucional e impessoal cria um ambiente psicológico e social de “submissão dóxica” (BOURDIEU 1994 pg. 14), isto é, a tácita subordinação aos processos institucionais que organizam os atores e orientam as ações, os valores implícitos que legitimam as posições alcançadas no jogo. Isto tudo, em nome da impessoalidade, cria um paradigma no qual ninguém realmente fala pela burocracia (pois ela é impessoal), mas a razão prática estrutural do campo burocrático indica, pelo poder da hierarquia, o posicionamento no campo. Assim, um chefe de departamento não é apenas chefe por ser reconhecido como chefe, tão pouco as ordens que ele define são ordens pessoais: é na alquimia social que a ordem pessoal é transformada na aderência ao sistema. Se cada pessoa realiza a sua função, a Administração Pública Burocrática terá o funcionamento garantido como um conjunto de órgãos.

Esta premissa funcionalista, da burocracia como um corpo dotado de órgãos, capaz de funcionar não pelo esforço particular, mas pelo esforço conjunto de cada participante, está enraizada nos pressupostos psicológicos e sociais do agir dóxico<sup>63</sup>, produtor da ordem racional-legal (e impessoal) que sustenta o Estado. Esse bem simbólico, que é usado como capital pela burocracia, se traduz como um verdadeiro metacapital capaz de legitimar todos os outros tipos de capitais dentro da ordem social projetada pelo Estado (BOURDIEU 1994 pg. 4; BOURDIEU 2012 pg. 61).

Determinada premissa, baseada na ideia de que a burocracia consegue transmutar as vontades particulares pela impessoalidade, fundamenta a posição social da burocracia como subordinada ao Interesse Público. Assim, a figura do "desinteresse como paixão" (BOURDIEU 2015 pg. 150), isto é, a subordinação alienada ao interesse exterior, representado pelo Habitus dentro de um determinado campo, produz a *illusio*<sup>64</sup> não apenas da necessidade da subordinação, como também da convicção de que ela é positiva e desejável.

É interessante notar que, para Bourdieu, esse processo não é consciente, já que o Habitus está enraizado na pessoa, e é tido como natural, um conjunto de

---

63 Este agir impessoal que transmuta as ações particulares em universais, é o ponto chave da dominação racional-legal burocrática, tanto em Weber quanto Bourdieu, como abordado neste capítulo. Os agentes burocráticos têm a capacidade de, pelo agir dóxico, transmutarem suas ações particulares, como se fossem ações da própria burocrática, institucionalmente. É possível, neste aspecto, dizer que a alquimia social da ação burocrática produz, como bem simbólico (BOURDIEU 2016), a ordem impessoal que torna o ponto de vista dos pontos de vista (BOURDIEU 1994; BOURDIEU 2012).

64 O investimento pessoal no jogo social, de tal modo que "se fazem esquecer como jogos e a *illusio* é essa relação encantada com um jogo que é produto de uma relação de cumplicidade ontológica entre as estruturas mentais e as estruturas objetivas do espaço social" (BOURDIEU 2016 pg. 139-140). Se o Habitus é o incorporar as regras do jogo e a *doxa* é o conhecimento prático das regras do campo, a *illusio* se apresenta como uma identidade relacional com o próprio jogo: é o reconhecimento das práticas do jogo como práticas sociais não apenas legítimas, como desejáveis.

"(...)instituições que ninguém concebeu nem quis, cujos responsáveis aparentes não só não sabem dizer – nem mesmo mais tarde graças à ilusão retrospectiva, como se inventou a fórmula – como também se surpreendem como elas possam existir como existem, tão bem adaptadas a fins nunca formulados expressamente pelos fundadores (BOURDIEU 1989 pgs. 92-3)

Assim, o ator social no Campo, conduzido por uma ação estruturada e estruturante pelo Habitus, se apresenta alienado das próprias práticas, reificando conceitos inapropriadamente transcendentais. Tais conceitos se confundem com os cargos e posições incorporadas, ainda que, pelo próprio processo de alienação<sup>65</sup>, ele não necessariamente seja capaz de perceber, pela própria razão instrumental da Doxa, que a produção do Habitus seja relacional e não um conjunto de práticas tidas como refinadas e orientadas para uma finalidade impessoal.

Esse conceito acaba produzindo, no Campo Burocrático, a ideia de Oficialidade. Como o Campo Burocrático produz o metacapital legitimador de todos os outros capitais, e o agente burocrático age como se impessoal fosse, ele acaba criando expressões universais de conduta, com frequências "tautológicas" (BOURDIEU 2015 pg. 147), expressas na ideia de que a Lei, por ser produzida de forma externa, vincula, pela legalidade, o agente administrativo, que só age em nome dela, manifestando a vontade estatal como se sua fosse. Sendo então uma execução da vontade estatal, o agente se apresenta como um legítimo servidor público, ainda que seja pertinente a crítica proposta por Bourdieu ao conceito de opinião pública, como uma lógica dos dominantes, a opinião oficialmente sancionada sobre um determinado tópico (BOURDIEU 2012 pg. 101-2).

Com essa análise preliminar, é possível avançar com a lógica, ligando a ideia de que a opinião tida como pública, dentro das regras do jogo, é definida pela capacidade de jogar o próprio jogo (BOURDIEU 2012 pg. 101). Para modificar o sistema, primeiro é necessário ser percebido como parte do sistema e esse processo já inclui a incorporação do Habitus e a aceitação do Campo e dos respectivos posicionamentos (BOURDIEU 2011 pg. 192). O Habitus gerado no Campo Burocrático condiciona os atores a pensarem, mesmo que de forma contraditória, considerando a competição dentro do campo, dotados de uma certa homogeneidade: todos são servidores público, dotados do Interesse Público.

Dessa forma, existe um "lucro na submissão ao universal" (BOURDIEU 2015 pg. 153), nesse desinteresse impessoal na ação universalizada. Sendo a cultura universal a cultura dos dominantes, e a produção do universal baseado nas condutas desparticularizadas reconhecidas como legítimas (pg. 155), a capacidade de dizer o Oficial é, essencialmente, a capacidade de

---

<sup>65</sup> Alienação, neste sentido, é o processos descrito por Hegel (2016 pg. 329) de separação entre a ação e a percepção, no plano dos fenômenos.

autorizar a desparticularização e a posterior invocação da autoridade alienada. No jogo proposto no primeiro capítulo, existe um Interesse Público primário, motivado pela promoção do Bem Comum, e um Interesse Público secundário, a própria realização da Administração Pública como executora da vontade estatal, que se confunde, nesse caso, com a produção desparticularizada de cada ator no jogo burocrático.

A figura da comissão invoca exatamente esse poder, na medida em que os atores burocráticos legitimam os particulares aptos a falarem pelo universal, produzindo o bem simbólico do metacapital, neste "toma lá dá cá" que não é necessariamente econômico, mas sim uma verdadeira troca simbólica (BOURDIEU 1915 pg. 160), que constitui, de um lado, o poder de desparticularizar ações pela instrumentalização burocrática e, do outro, a legitimidade da submissão a este poder. O comissionado aceita a subordinação ao interesse público que ele ajuda a construir com a autoridade vinculada ao processo burocrático que o agente administrativo produz, ao se produzir burocrata. O complexo jogo de legitimações vai além, como já observada, pois o próprio burocrata é condicionado aos processos legislativos, ainda que a burocracia continue existindo, ligada essencialmente ao Estado, não exatamente aos governos transitórios.

Assim, a ideia da Oficialidade está diretamente ligada ao processo de acúmulo e distribuições do metacapital, pelo processo da desparticularização do universal. Imersos em um ambiente que proporciona a capacidade de simultaneamente mistificarem os processos de produção da realidade e os processos alheios (BOURDIEU 2015 pg. 161), o burocrata, enquanto servidor, é capaz de, em nome do Interesse Público, sancionar o que é público e separá-lo do privado.

Esse processo, de constante apropriação, ressignificação e consagração dos capitais externos ao Campo Burocrático, derivados da própria essência do Estado como depósito dos conceitos tidos como legítimos, acaba gerando um ambiente transcendental, pela própria natureza do metacapital da Oficialidade e da natureza do burocrata como servidor.

Portanto, dotados desse capital simbólico, isto é, a

“Propriedade (...) que percebida pelos agentes sociais dotados das categorias de percepção e avaliação que lhes permitem percebê-la, conhecê-la e reconhecê-la, se torna simbolicamente eficiente, como uma verdadeira força mágica, uma propriedade que, por responder às expectativas coletivas, socialmente constituídas, em relação às crenças, exerce uma espécie de ação à distância, sem contato físico” (BOURDIEU 2015 pg. 170).

Os agentes burocráticos conseguem impor a supremacia do interesse público, isto é, “a preposição matriz que resume, em toda a sua pujança, o grande princípio informativo do Direito Público” (CRETELLA Jr. 1988 pg. 17). A busca pelo interesse público, no dever de “assegurar a ordem pública a todo instante” (pg. 18), legitima a imposição da violência simbólica e legítima do Estado, não apenas dentro do campo burocrático, mas em toda a sociedade, que aceita essa premissa, pois o agente, nominalmente, não opera com a sua vontade, mas sim pela vontade estatal.

Esse processo de universalização opera de uma forma transcendental, na capacidade da burocracia de, pela impessoalidade, realizar o Interesse Público, mesmo considerando a razão humana que opera nesse contexto. Esse operador humano, falível, é suplantado por uma crença objetiva na capacidade do Estado de realizar o Interesse Público e o Bem Comum acima das vontades particulares, em uma situação análoga ao processo de teodicéia, como será observado no próximo tópico.

## **2.2. A Teodicéia Secular e a Dominação Burocrática Racional**

Partindo da ideia proposta no primeiro capítulo, envolvendo o crescimento do aparato técnico-burocrático e o posterior surgimento da tecnoburocracia pelo domínio da técnica necessária para executar as diretrizes constitucionais e do governo (sendo esta a função primária da Administração Pública), a consolidação do modelo estatal moderno é, de fato, uma diminuição do poder privado. O Estado, não sendo uma extensão das relações sociais (HOLANDA 2012 pg. 45), acaba se tornando, pela dicotomia entre o público e o privado, um "espaço da liberdade" (ARENDRT 2015 pg. 37), uma forma de escapar dos poderes privados e alcançar uma isonomia formal.

Essa busca pelo bem comum, de uso tanto individual como coletivo, se coloca como fundamento do Estado, que legitima toda a ordem burocrática-legal. Porém, sendo o Estado formado pelo Interesse Público, as narrativas particulares valorativas são afastadas em nome da racionalidade impessoal da burocracia, dando lugar para uma forma diferenciada de valoração, que se traduz na teoria da burocracia como teodicéia secular moderna.

### 2.2.1 Racional e Relacional.

Weber (2007 pg. 98), ao analisar a teodicéia, estudou o processo da ação racional-econômica do homem na sociedade racional calvinista. O mundo imperfeito das ações humanas seria, então, uma pálida amostra da ação perfeita voltada para o divino, ou seja, para um ideal. Assim, as imperfeições da ação humana, concreta, no mundo, empalidecem perante a ideia de uma ordem natural, perfeita, no idealismo compartilhado pelo *ethos* calvinista. A busca pela racionalidade no cosmos se dá “*em primeiro lugar* no cumprimento da missão *vocacional-profissional* imposta pela *lex naturae*, e nisso ele assume um caráter peculiarmente objetivo-impessoal: trata-se de um serviço prestado a conformação racional do cosmos social que nos circundai” sendo assim possível “(...)reconhecer como o trabalho a serviço dessa utilidade social [impessoal] promove a glória de Deus e, portanto, por Deus e querido” (pg. 99).

Uma posição implícita dessa abordagem é a certeza de que o escolhido não deve ter dúvidas sobre o seu papel na ordem racional das coisas (pgs. 101-2), pois, ainda que não seja possível observar, externamente, a diferença entre os escolhidos e os não escolhidos (pg. 100), a confiança no sistema é a garantia do resultado, na leitura proposta por Weber. Tal processo está diretamente ligado ao cenário social e psicológico necessário para a promoção da racionalidade na sociedade europeia, na especificidade do profissionalismo da ação no mundo, isto é, “(...)uma conformação *racional* de toda a existência, orientada pela vontade de Deus” (pg. 134).

Considerando esse processo de racionalização, Weber define dois tipos de racionalidade:

“(...)” formal rationality of economic action" will be used to designate the extent of quantitative. calculation or accounting which is technically possible, and which is applied. The "substantive rationality," on the other hand, is the degree to which the provisioning of given groups of persons (no matter how delimited) with goods is shaped by economically oriented social action under some criterion (past, present, or potential) of ultimate values (weriende Postulate), regardless of the nature of these ends.” (2009 pg. XX)<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> “(...) racionalização formal da ação econômica é usada aqui para designar a extensão do cálculo quantitativo, o cálculo ou contabilidade que é tecnicamente possível, e que é aplicado. A “racionalidade substantiva”, por outro lado, é o degrau no qual a provisão de determinados grupos de pessoas (não importando o quão delimitado) com bens é moldado por ações economicamente orientadas sob determinados critérios (passado, presente ou potencial) de valores últimos (postulados obtidos), a despeito da natureza destes valores” (tradução livre).

Nesse prisma, a racionalidade teleológica desenvolvida para vencer o problema do mal se apresenta como substantiva, derivada da própria coesão do sistema, se voltando para ele. Sem a percepção de que esse sistema não apenas é suficiente, como é válido e desejável, a ação humana racionaliza os meios para este fim. A ação racional passa a ser um processo de codificação/tipificação do mundo social, uma verdadeira “substituição do ajustamento íntimo no costume arreigado pela adaptação planejada a situações de interesses.” (WEBER 2012a pg. 56), ou seja, o ator social observa o mundo e correlaciona os acontecimentos para tentar calcular a ação necessária para buscar um determinado fim.

É importante definir a diferença entre racionalização e ação social, pois, enquanto o primeiro se dá nos pressupostos da ação, o segundo diferencia as diversas possibilidades, orientando-se pelos interesses (THIRY-CHERQUES 2009). Ainda, mesmo dentro do conceito de racionalidade, é importante clarificar a diferença crucial entre o racional e o racionalizado, já que esta passa a ser o pressuposto para a ação racionalizada/econômica do homem.

Weber salienta, nos tipos de dominação, que, apesar da dominação racional-legal ser idealizada como um tipo puro e ter na burocracia a sua presença mais óbvia, é importante observar que ela não é encontrada sem a presença de outros tipos de dominação, como a carismática e/ou a tradicional (WEBER 2015 pág. 544-6). Assim, dentro do conceito weberiano, a ação racional se dá no mundo das relações humanas, é orientada para o fato passado, presente ou futuro e pode racionalizar os próprios valores percebidos deste prognóstico (pg. 636).

Desse ponto, é possível ver que a ação humana burocrática-racional não é apenas uma ação racional dentro de um processo exclusivo de cálculo e previsão, mas sim um processo orientado para fins e valores que são determinados não apenas pela racionalidade burocrática, mas também pelos atores.

Essa dinâmica social é explorada com maior reflexividade na premissa proposta por Bourdieu que a realidade é relacional (1989 pg. 28)<sup>67</sup>, premissa esta que se torna a base do “Estruturalismo Gerativo” (VANDERBERGHE 2011). Partindo dos pressupostos apontados no primeiro capítulo desta dissertação, do Estado como depósito dos signos de interpretação da

---

67 Aqui é importante tratar do contexto desta alegação feita por Bourdieu. Para Hegel, o que é real é racional (HEGEL2001), e esta constatação vem da sua obra, analisando o papel do direito no Estado. Especificamente, Hegel considera que o Estado é real pois “True reality is necessity. What is real is in itself necessary.”(pg. 213). Esta constatação, de que a realidade é tudo aquilo que é necessário e pode ser percebido pela razão é modificada na teoria proposta por Bourdieu: aquilo que é relacional e faz sentido para o Campo constitui a realidade social dos atores.

realidade empírica social, a burocracia, como metodologia de dominação racional-legal do mundo social, se apresenta como detentora da legitimidade taxonômica do Oficial (BOURDIEU 2012 pg. 87): se é verdade que os agentes criam a realidade empírica de forma relacional, os parâmetros e signos que permitem esta relação estão depositados nos signos oficiais.

A função da burocracia, nesse plano, é a captura, racionalização e conservação desses parâmetros que orientam a ação/relação racional. Esse poder taxonômico da ação significativa (e significada) é racional ou irracional de forma relativa (WEBER 2012a pg. 13-5), isto é, comparada aos outros parâmetros disponíveis. O real, nesse aspecto, é o racional, pois ele é produzido e confirmado pela relação dos agentes no campo. O conhecimento tido como legítimo só é assim percebido se compartilhado.

Nesse prisma, a ação orientada de forma institucional, para além do consenso e da associação, é um compromisso, derivado de uma influência concreta, uma relação de dominação (WEBER 2015 pg. 536-7). A racionalização voltada para um fim, nas práticas institucionais (no modelo Weberiano), se reproduz pela imposição de um grupo, que determina os valores, interpretados subjetivamente pelos atores que se identificam, quer pela execução, quer pela necessidade naquele meio (pg. 539).

Esse processo de constante racionalização, imposição e execução das ações socialmente significativas na instituição é instrumentalizada em um processo de diferenciação que produz um

“(…) distanciar-se sempre maior, no conjunto, das pessoas que estão na prática envolvidas nas técnicas e nos regulamentos racionais da sua base, os quais, para eles, costumam permanecer tão ocultos como para os "selvagens" os procedimentos mágicos dos seus feiticeiros. Consequentemente, de maneira alguma esta racionalização leva a uma universalização do conhecimento sobre os condicionamentos e as conexões do agir em comunidade, mas, na maioria das vezes, ao contrário”. (pg. 540)

A ação racional, então, se guia pelo valor relacional das práticas orientadas para um determinado fim que, imposto de forma hierárquica por aqueles que determinam os pressupostos de validade fáticos da instituição, distanciam-se em escalonamentos e padronizações, criando especialidades, em um processo que poderia ser considerado análogo ao de Alienação Atenta-se para aquele tipo de alienação que retira a capacidade de abstrair a ação humana dos pressupostos morais da institucionalização, em uma relação paradoxal, como mostra a obra de Arendt (1999): a falta de criatividade exigida pela despersonalização do agente

burocrático torna possível o agir institucional, dentro das categorias, que no direito tomam forma de Competências, isto é, o conjunto de atribuições investidas no agente público, determinada pela lei<sup>68</sup>.

### 2.2.2 Ação Institucional.

Considerando os pressupostos apresentados até agora, no processo de racionalização e significação da ação humana relacional, proposta em uma hierarquia burocrática orientada por valores e finalidades que se perdem na linha de comando, ainda que vinculem os participantes, a institucionalização das ações humanas se dá como um depósito intersubjetivo de significados, ainda que o real valor dessas premissas não seja facilmente acessível e seja constantemente reinterpretado pelos executores.

A constante necessidade de ressignificar valores em um procedimento racional-burocrático, que se baseia, paradoxalmente, na alienação da subjetividade do agente pela aplicação dos valores institucionais, gera um processo de desencantamento racional (THIRY-CHERQUES 2009), da falta de abstração do burocrata (ARENDRT 2013 pg. 192). O homem, como animal que modifica o meio pela ação, recorre ao institucional, pois esses procedimentos “liberam al individuo de un exceso de decisiones, constituyen una guía para las innumerables impresiones y excitaciones que inundan al ser humano abierto al mundo” (GEHLEN 1993 pg. 89). A burocracia, nesse contexto, libera o agente da descarga emocional de ter que lidar com as abstrações necessárias para uma valoração subjetiva, uma vez que o procedimento aliena o ato de ressignificar os valores subjetivos, interpretando a ação pelo consenso relacional imposto pela validade normativa da instituição. Isto é, o burocrata segue os procedimentos tidos como legítimos, realizando a vontade institucional.

---

68 Este processo não é de todo diferente do processo ritualístico de liminaridade (TURNER 1974 ), já que os rituais religiosos observados, de fato, invocam características próximas das Competências: as entidades liminares escapam das teias sociais vigentes, sendo absorvidas pela submissão ao processo comunitário (pg. 117; 126). O funcionário público, no exercício da sua Competência, fala pelo Interesse Público (primário ou secundário). Mesmo sendo uma pessoa pobre, ele tem, teoricamente, o peso da autoridade do órgão e do Estado, quando age nesta "liminaridade", o que se traduz, na dogmática administrativa, nos diversos poderes que a investidura garante, dentro da Competência. Tal processo, claro, retira um pouco da individualidade do Investido, já que, nas atribuições da Competência, ele não pode agir, por força da Legalidade, como a sua própria vontade, o que seria arbitrário, mas apenas nos limites definidos pela legislação, quer de forma vinculada, quer de forma discricionária. O agente público, no exercício de suas funções, assim como o Liminar, por ser (...)subordinado torna-se o predominante. Em segundo lugar, a suprema autoridade política é retratada "como um escravo" (pg. 126). É a submissão ao universal que garante o poder durante a liminaridade.

Institucionalização, burocratização e a consequente instrumentalização da ação humana são fenômenos estabilizadores que são orientados para a segurança e a previsibilidade (GEHLEN 1993 pgs. 90-1). O procedimento, ainda que de forma simbólica, vincula o agente, o que pode ser observado nos primórdios do princípio da legalidade: se, de um lado o agente privado, nas suas atribuições privadas, pode fazer tudo que a lei não proíbe, o agente público, por estar vinculado ao agir institucional burocrático, só pode fazer o que a lei permite ou estaria agindo de forma privada, isto é, fora do público.

Conveniente para continuar essa explicação é invocar a ideia da personalidade moral em Hauriou (2009): a realidade das instituições se dá na existência dos processos de fundação e incorporação dos pressupostos fáticos das instituições. Assim, o esforço coletivo das pessoas que fundam uma determinada instituição se projeta na continuidade do esforço para mantê-la. Esse processo não é tão diferente do observado pelo caráter real do relacional. De fato, a existência fática das instituições é sustentada pela prática.

Dessa forma, trazendo a ideia de Habitus (BOURDIEU 1989 pgs. 100) para a discussão, a institucionalização e incorporação das práticas burocráticas se coloca no centro destas constatações, já que a burocracia não é apenas um processo de pura racionalização, mas uma ação relacional: a racionalidade derivada dos valores é sustentada pelas práticas que nascem de forma consensual, passando pela associação e, por fim, pela burocratização/institucionalização. Esse processo de alienação da ação significada, substituindo a vontade do operador pela ação orientada pela Campo, se dá pela própria dinâmica da desparticularização observada por Bourdieu (2016 pgs. 153-6): o burocrata se produz burocrata tornando a vontade institucional a sua vontade. Aceitar o poder simbólico dos valores projetados pela hierarquia é reforçar o seu próprio lugar no Campo.

O alívio institucional do estresse cotidiano da constante ressignificação passa a ser a certeza dóxica da ação que terá um impacto previsível (partindo do cálculo funcional das relações). O conforto das práticas racionais-relacionais acaba sendo sustentado pela imanente ordem que projeta a segurança do Campo. Nessa ótica, a narrativa que sustenta a legitimidade do Campo Burocrático é a própria valoração externa do Interesse Público, que se firma como uma verdadeira Teodicéia Secular.

### 2.2.3 A Burocracia como Teodicéia Secular.

Sendo a função do Estado a proteção do Interesse Público e do Bem Comum e dessa premissa surge a posição privilegiada da burocracia impessoal nessa busca teológica, a racionalização desse princípio apresenta o mesmo problema da Teodicéia religiosa: a realização de que a busca pelo Interesse Público nem sempre encontra o reflexo social do interesse da coletividade. Herfeldz (1998) define a Teodicéia Secular como

“(...) directly analogous to the ritual system of a religion. Both are founded on the principle of identity: the elect as an exclusive community, whose members' individual sins cannot undermine the ultimate perfection of the ideal they all share.” (pg. 10)<sup>69</sup>

Esse ideal, a busca impessoal pelo Bem Comum, é a realização da função do Estado na sociedade, que não apenas liga todos os atores burocráticos em uma “(...) *continual reaffirmation of transcendent identity as an effect of some bureaucratic labor*”, mas também como a fonte de legitimidade que torna o ato administrativo uma manifestação da vontade do órgão<sup>70</sup>. Armado de uma taxonomia legítima, o campo burocrático reescreve e condiciona a sociedade, como um projeto legítimo do Interesse Público, escondido pela própria linguagem típica desse tipo de dominação, como salienta Weber (2012a pg. 146) ao definir que a burocracia preconiza a dominação pela criação de uma linguagem própria, inacessível aos que não são iniciados<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> “(...) análogo direto ao sistema ritualístico de uma religião. Ambos são fundados no princípio da identidade: os eleitos são uma comunidade exclusiva, sendo que os pecados individuais dos membros não podem acabar com a perfeição última do ideal compartilhado” (Tradução Livre).

<sup>70</sup> A Teoria do Órgão, que tem como base a premissa da Imputação Volitiva, versa que, para além da mera representatividade, o agente público age materializando a vontade do órgão estatal, dentro da sua competência. Esta teoria, desenvolvida por Gierke (2002) é recepcionada no direito brasileiro e tem diversas implicações no modelo de institucionalismo presente na realidade burocrática brasileira, que diretamente impactam no modelo decisório que está sendo desconstruído nesta dissertação.

<sup>71</sup> Tanto Bourdieu (2012) como Herfeldz (1998) concordam com o poder taxonômico da burocracia de invocar a simbologia estatal para produzir violência simbólica. De fato, os dois autores invocam o poder da linguagem para representar esta forma de violência específica, dJustene condiciona o mundo em termos, e posteriormente utiliza-os como uma forma de dominação. Neste aspecto, Herfeldz avalia que “There is nothing more impassable than an intransigent bureaucrat armed with a taxonomy, because the bureaucrat can always claim that the taxonomy is the state (or, as in Rushdie's encounter with the Karachi censor, the official religion). No higher arbiter is to be found. Moreover, any challenge to national language is a reminder of death, the underlying disability of all nationalisms (as Anderson [1983: 46] notes). It is in converting that basic fatality into a predestination to ultimate good that the work of nationalistic discourse lies - the abolition of death, that ultimate otherness within (Bottomley and Lechte 1990: 61)” (1998 pg 115).

Assim, o que é legítimo e oficial passa por um processo de alienação e posterior reificação (HERZFELD 1998): a existência de uma vontade institucional exterior, que subordina toda a Administração Pública, que é o próprio Interesse Público. Essa vontade não é a vontade da burocracia, nem as vontades dos particulares, mas sim uma entidade ideal, que pode ter diversas faces impessoais, como a Dignidade Humana, a Vontade Geral ou até mesmo o Projeto Constitucional. Todas essas premissas que fundamentam o Interesse Público instruem o Estado de princípios que, no ordenamento jurídico atual, são dirigentes (SARLET 2015 pg. 152), funcionando como verdadeiras vontades exteriores, que não apenas limitam a ação do burocrata, como são pressupostos da própria competência institucional.

Essa certeza da existência de uma ordem fundada, quer em princípios norteadores, quer em conceitos jurídicos indeterminados, sem entrar na exata classificação de cada preceito, é baseada, implicitamente, na interpretação dessas premissas, já que elas apenas adquirem uma delimitação no conteúdo em um determinado caso, abstrato ou concreto. Assim, o burocrata, como gestor da coisa pública, se coloca como um servidor público, aquele que que invocar o poder da sua competência ao realizar o Interesse Público<sup>72</sup>. A lógica dessa asserção é que o servidor, ao se submeter ao Interesse Público, pode dele se apoderar. A vontade desparticularizada em consonância com o universal permite que o servidor, efetivamente servindo, interprete, dando substância ao que antes era apenas um princípio abstrato ou uma norma indeterminada (mas determinável pelo esforço da vontade do intérprete).

Essa ordem imanente, dirigente e deontológica, que atravessa o Estado, a burocracia e o próprio comportamento do servidor, se torna parte da crença coletiva de uma verdadeira *opinio necessitatis*, no sentido proposto por Ross (2000 pg. 120). As práticas administrativas, submetidas ao processo volitivo externo, dão conteúdo ao processo de gestão burocrática, acessível apenas aos iniciados, estado este derivado da competência legal, que estão legitimados a falar sobre a natureza da coisa pública.

Todo esse processo carrega um forte simbolismo, de fato uma relação de Poder (simbólico e real), pois os laços relacionais que produzem a interpretação deontológica da ação racional orientada pelos valores (externos e legais), baseados na impessoalidade administrativa, marca institucional da burocracia, escondem na verdade esse processo de subordinação

---

72 “I - A dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público, seja no exercício do cargo ou função, ou fora dele, já que refletirá o exercício da vocação do próprio poder estatal. Seus atos, comportamentos e atitudes serão direcionados para a preservação da honra e da tradição dos serviços públicos.” (BRASIL 1994) Os deveres deontológicos do servidor público têm como direção o exercício da "vocação do poder estatal", é a legitimação externa, delimitada pela competência legal, que confere o poder de realizar o Interesse Público.

voluntária em consonância com a ordem defendida. Assim como o rei é o mais interessado em manter o poder simbólico da coroa (BOURDIEU 1989 pgs. 85-6), o servidor público é o real interessado em manter a sua subordinação ao Interesse Público, já que, como seu porta-voz, ele está habilitado ao uso do legítimo poder burocrático-estatal. A ordem que fundamenta todos os princípios externos que são interpretados pelo servidor público, e que protegem o Interesse Público e o Bem Comum, fundamentos do Estado, também conferem os poderes derivados da competência. Assim como os juristas se produzem produzindo o Estado (BOURDIEU 2012 pg. 94), os burocratas se produzem burocratas produzindo o Interesse Público e se colocando como servidores dele.

Desse modo, o processo simbólico de legitimidade, adquirido na impessoalidade da instrumentalização burocrática, se dá na figura das competências, que são definíveis como um conjunto de atribuições derivadas da lei e sustentadas pelo processo de especialização (FIORINI 1995 págs. 133-5). É pela competência que o ato é praticado em nome do órgão (e do Interesse Público): se praticado fora da competência, o ato se torna ilícito, necessitando de convalidação (isto é, que a autoridade competente tome o ato como se dela fosse), por força legal<sup>73</sup>.

Todo campo inclui um processo de iniciação, já que ele se baseia em um processo identitário relacional, porém a característica básica do Campo Burocrático, como o produtor desse metacapital capaz de legitimar todos os outros capitais (BOURDIEU 1994), deriva da pretensa capacidade da burocracia de projetar o universal desparticularizado, na figura da Oficialidade (BOURDIEU 2012 pgs.84-5).

### **2.2.3 A Impessoalidade Administrativa e o Ato Discricionário.**

O princípio da impessoalidade no ordenamento jurídico brasileiro é um princípio com diversos sentidos, ligado diretamente a ideia de igualdade formal pela lei (FILHO 2016 pg. 64) mas também possui uma natureza implícita, pois

“(…) o princípio da impessoalidade significa atuação objetiva e neutra, primordial e exclusivamente voltada para o fim do Interesse Público,

---

73 “Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração” (BRASIL 1999). Assim, não sendo exclusiva a competência, poderá ou deverá ocorrer a convalidação, como ato discricionário ou vinculado, da autoridade competente.

cujo objetivo principal consiste na vedação do arbítrio e do dirigismo oposto ao Interesse Público comum, seja com vistas ao obséquio, seja com vistas ao prejuízo” (ZAGO 2001 pg. 179)”.

Essa natureza, diretamente ligada ao problema do Interesse Público Secundário, se relacionada ao processo estruturante e estruturado do Habitus e do Campo, já que, sendo o Campo um lugar de lutas entre os atores, o interesse institucional é guiado pelos interesses relacionais dos atores. A Impessoalidade Administrativa passa a ser a medida de tensão que limita, legalmente, a ação do Administrador Público, o que exige um controle dos procedimentos.

A Discricionariedade, nesse ponto, está condicionada ao primado da reserva legal, na figura da legitimidade, isto é, o agente público só deve fazer o que a lei manda, no limite da lei (ASSMANN 2016 pg. 121), garantindo a clareza dos procedimentos, já que o controle social é parte inerente do processo de legitimação democrática da Administração Pública (pgs. 205-6).

Assim, a Impessoalidade se coloca tanto como um critério objetivo de vedação dos interesses privados na ação institucionalizada quanto um critério ordenador da própria Administração Pública, na sua pretensão universalista. Essa problemática ganha uma nova luz quando observada do ponto de vista da ação universalizada (Bourdieu 2016) e pela própria ideia da Teodicéia Secular: o agente público, nas suas atribuições impessoais, é tanto o agente subordinado ao universal quanto o interprete desta universalidade.

Essa premissa acompanha a narrativa de uma ordem transcendental, que existe fora das vontades particulares e por elas é executada na figura das competências administrativas. Cada administrador público realiza o Interesse Público na medida em que interpreta cada caso, em uma situação que não pode ser ignorada dentro do esquema sujeito-objeto (STRECK 2015). Nesse prisma, toda ação é orientada pela estrutura do Campo e do Habitus, não sendo uma interpretação exclusivamente orientada pelo Interesse Público, como no dilema proposto por Wittgenstein: “(...)todo agir, segundo a regra, é uma interpretação” (2016 pg. 114). Todos os atores no Campo legitimam as regras ao lutarem pelo domínio taxonômico.

O ato discricionário, nesse enfoque, não deve ser percebido como uma expressão do Interesse Público Primário, pois uma ação humana não é desinteressada (BOURDIEU 2016), mas sim como uma interpretação institucional e interessada nas próprias regras do jogo, que reproduz o Campo e recria o Doxa em cada ação estruturante e estruturada.

## 2.2.4 O Regime Jurídico Administrativo como Pressuposto Legal Transcendental.

O universal, não sendo particular, se projeta acima de cada pessoa, moral ou física, como "ponto de vista dos pontos de vista" (BOURDIEU 2012 pg. 60), como um elemento transcendental que, apesar das imperfeições do operador, se apresenta como uma ordem deontológica capaz de propor uma ordem ao mundo. Sendo a burocracia executora não apenas das decisões políticas do governo, mas também o motor impessoal das simbologias estatais que formam o metacapital legitimador da ordem pública, ela se projeta no "ordenamiento estatal, para cumplir jurídicamente su función, tiene por su esencia exclusiva que desechar cualquier clase de voluntad que no se encuentre regida por el derecho" (FIORINI 1995 pág. 59).

O Estado moderno, fundado na burocracia, exige quadros aptos a realizarem a vontade estatal, já que o Estado é uma moral pessoal orientada para um fim, o Interesse Público. De fato, segundo Fiorini

“La voluntad particular de los agentes estatales está complemente alienada em la realización jurídica y sy ordenamiento, salvo el necesario aporte de su inteligencia y de su moralidad. Los funcionarios estatales que aplican una norma son medios instrumentales para la realización de una acción continua, regular y com finalidad pública” (1995 pg 57)<sup>74</sup>.

Tal visão não se afasta da ideia institucional kantiana e da visão proposta por Haurinou de que, independente da ação moral do delegado, ele é apenas um instrumento de realização de uma ordem pública que está além das vontades particulares. A integridade jurídica do ordenamento jurídico<sup>75</sup> e a sua totalização, já que o sistema é apresentado como uma ordem coesa<sup>76</sup>, acima das vontades particulares: qualquer aparente lacuna do ordenamento jurídico não

---

<sup>74</sup> “A vontade particular dos agentes estatais está complemente alienada na realização jurídica e seu ordenamento, salvo o necessário aporte de sua inteligência e moralidade. Os funcionários estatais que aplicam uma norma são meios instrumentais para a realização de uma ação continua, regular e com uma finalidade pública” (tradução livre)

<sup>75</sup> E não é possível deixar de citar a teoria dworkiana da lei como integridade, já que ela é baseada em uma interpretação sistemática da lei, pois “O princípio judiciário de integridade instrui os juizes a identificar direitos e deveres legais, até onde for possível, a partir do pressuposto de que foram todos criados por um único autor – a comunidade personificada -, expressando uma concepção coerente de justiça e equidade” (DWORKIN 2014 pgs. 271-2). Assim, sendo o direito como integridade um processo de segurança e continuidade, é possível analisa-lo no paradigma apresentado, no quadro geral das práticas jurídicas como projeções estruturantes e estruturadas.

<sup>76</sup> E é importante lembrar que no ordenamento jurídico brasileiro o juiz não pode afastar da sua jurisdição, pela ausência da lei, as ocorrências de lesões ou ameaças aos direitos, por força do Artigo 5º inciso XXXV da CF/88 “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Esta noção, enraizada na ideia do Estado como grande arbítrio da sociedade, se projeta na sociedade. No caso do direito administrativo, é esperado

pode ser preenchida pelas vontades particulares dos agentes burocráticos (FIORINI 1995 pg. 59).

A Legalidade, nesse enfoque, se apresenta como uma verdadeira codificação da universalização desparticularizada, a vontade indireta de legitimidade democrática, já que as leis são criadas pelos representantes do povo. O administrador público, submetendo-se à lei, dentro da competência, age em nome da Vontade Estatal. Ainda que os atos administrativos não sejam uma obra divina, desprovida de erros (FIORINI 1995 pg. 63), eles são uma expressão da Vontade Estatal e do Interesse Público acima das vontades particulares.

A vontade administrativa, na visão de Fiorini, para além dos vícios particulares das vontades subjetivas dos atores administrativos, se reveste de uma institucionalidade intersubjetiva entre os diversos órgãos da Administração, em sua unidade (1955 pgs. 147-9). Esse caráter intersubjetivo, transcendental, que supera até mesmo as vontades dos órgãos, como pessoas morais, se dá na ideia de que nenhum órgão é, de fato, totalmente independente (pág. 146). Mesmo as agências reguladoras que são, por definição, independentes, estão vinculadas ao ordenamento jurídico como um todo, pois a fonte de legitimidade dos atos é a própria existência dessa ordem jurídica transcendental, acima das vontades das pessoas, físicas e morais, e que sustentam cada ação em busca do Interesse Público<sup>77</sup>.

Assim, a Administração Pública, submetida ao Interesse Público, é dotada de poderes para realizar, na figura do Regime Jurídico Administrativo, o poder-dever da administração pública. Poder, pois, ela garante uma série de privilégios na busca pelo Interesse Público; dever, pois, ela obriga a Administração pública a sempre buscar o Interesse Público (CRETELLA Jr. 1988). A condição deontológica dessa premissa coloca a vontade legítima do administrador, nas suas competências legais, como a própria vontade Estatal, que condiciona, organiza e administra a vida privada dos cidadãos<sup>78</sup>.

---

que a Administração Pública utilize o Poder de Polícia para organizar a vida comum. Como Bobbio (2015) coloca, um dos grandes dilemas da atualidade é, justamente, a imersão do Estado na vida social, cada vez maior, para cumprir a legitimidade, já que o “Estado democrático e Estado burocrático estão historicamente muito mais ligados um ao outro do que a sua contraposição pode fazer pensar. Todos os Estados que se tornaram mais democráticos tornaram-se ao mesmo tempo mais burocráticos, pois o processo de burocratização foi em boa parte uma consequência do processo de democratização” (pg. 61). A impessoalidade da burocracia torna-se uma ferramenta de instrumentalização do Interesse Público, pelos motivos explorados nesta dissertação.

77 Considerando o cenário americano (e o modelo de agência reguladora utilizado no Brasil é derivado do modelo americano), Piercy Jr (2002) analisa que não existe independência absoluta nas agências reguladoras, já que, se assim fosse, ela não poderia passar pelo processo de Accountability, logo não teria legitimidade constitucional. Tal problema está diretamente ligado ao processo de insulamento burocrático e captura, já que sem Accountability, não é possível determinar se as ações institucionais (o Interesse Público Secundário) estão em consonância com o Primário.

78 Convém analisar a decisão do HC 379269, que considera o desacato “(...) especial forma de injúria,

Este fenômeno, a Imputação, liga a parte ideal e deontológica do Interesse Público, transcendental, que permeia todas as vontades institucionais das pessoas morais, ao agente público na sua competência legal. Nas palavras de Santamaría Pastor, “los actos realizados por los servidores de una persona pública se imputan o atribuyen a la esfera jurídica de ésta” (2000 pg. 379), reafirmando a ideia transcendental da imputação volitiva.

Essa exigência de coordenação entre a ação particular e a vontade institucional, legitimada pela ordem jurídica, se dá pela ideia de um "compromisso" (SANTAMARÍA PASTOR pgs. 66-8): em torno da legalidade, dos direitos dos cidadãos e da submissão ao controle externo, processos estes que exigem uma verdadeira vontade de constituir o projeto da ordem jurídica vigente<sup>79</sup>. Esse compromisso envolve uma crença, ainda que subjetiva, na importância do ordenamento, na *opinio necessitatis juris*, como defendida por Ross (2000 pg. 100). O caráter transcendental da impessoalidade burocrática é legitimado pela aderência de todos os agentes burocráticos que, ao reforçarem o paradigma imposto, submetendo-se ao império da lei, produzem a realidade jurídica vigente.

Assim, a crença na intersubjetividade não apenas dos agentes administrativos em relação aos órgãos, mas sim dos órgãos em relação ao ordenamento jurídico, produz o ambiente psicológico e formal para a presença da Administração Pública como a executora do projeto, ainda que exista a diferença entre este projeto e a executora, entre o Interesse Público Primário, e o Secundário, refletindo a máxima que sustenta a dualidade entre Submissão e o Privilégio: “(...)administrative law institutions endure, while constitutions do not”<sup>80</sup> (GINSBURG 2010). Essa frase, em sua essência, demonstra o caráter perene e transcendental do regime jurídico administrativo que, na sua submissão ao primado da lei e da ordem jurídica, se conserva na unidade de todos os órgãos e agentes que derivam desta premissa a sua legitimidade.

Mesmo com todos os desgastes da atualidade (CASSESE 2012), a Administração, entre a ordem jurídica objetiva e as subjetividades dos outros atores, estatais ou não, conserva

---

caracterizado como uma ofensa à honra e ao prestígio dos órgãos que integram a Administração Pública”. Como o funcionário público, exercendo a legítima competência efetiva a vontade do Estado, ao ferir a honra do funcionário, o agressor estaria ferindo “(...) por via reflexa, em seu maior espectro, a honra lato sensu da Administração Pública”.

<sup>79</sup> Neste ponto, ensina Konrad Hesse que “Embora a Constituição não possa, por si só, realizar nada, ela pode impor tarefas. A Constituição transforma-se em força ativa se essas tarefas forem efetivamente realizadas, se existir a disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida, se, a despeito de todos os questionamentos e reservas provenientes dos juízos de conveniência, se puder identificar a vontade de concretizar essa ordem” (1991 pg 19)

<sup>80</sup> “(...)instituições do direito administrativo perduram, enquanto as constituições não” (tradução livre).

a sua premissa taxonômica de produzir a realidade social, concretizando as diretrizes da ordem jurídica e exercendo este poder para organizar a vida comunitária<sup>81</sup>.

## 2.3 Crítica ao modelo racionalista-burocrático da Razão Pública.

Considerando todos os apontamentos teóricos e suas implicações, o término do segundo capítulo tem como objetivo preparar a base dos pressupostos teóricos e fáticos para a criação das categorias de análise do terceiro capítulo. Assim, partindo destes dois universos interpretativos, a Oficialidade e a Teodiceia Secular, é possível tecer uma análise crítica da lei de acesso à informação.

### 2.3.1 Transparência como Democracia.

Como discutido no primeiro capítulo, é necessário ter informações relevantes e de qualidade para tomar decisões racionais. Esse ponto de vista está implícito na ideia do uso público da razão (KANT 2010, ARENDT 2014, BOBBIO 2015b, BENTO 2015). Porém, a tradicional teoria da transparência parte do pressuposto que o receptor da informação

“(…)reacts in a rational and predictable way to government information disclosed by the state. But as with its assumptions about the sender and message, traditional conceptions of transparency fail to account for the complex processes within which the public "receives" government information and then incorporates (or fails to incorporate) that information within its resulting political attitudes and behavior. Just as the "text" assumed in transparency theory does not exist in any pure form, so the

---

81 Assim como também a própria ordem interna, como bem observa Maskens (2015) “(...)state agents deploy multiples efforts to comply with this behavioral abstract ideal. In its daily application, this ideal consists of two dimensions: (1) a subjective dimension defined by the delimitation of an internal space where the state agent works to constitute for himself/ herself a secular and bureaucratic self that transcends physical appearance and belonging, and (2) a repressive dimension where gestures, words, and emotions of the state agents are objects of scrutiny and surveillance from his/her colleagues and hierarchy “ (...agentes estatais utilizam múltiplos esforços para agir de acordo com uma ideia abstrata. Na sua aplicação diária, este ideal consiste em duas dimensões 1) uma dimensão subjetiva definida pela delimitação de um espaço interno onde o agente estatal trabalha para constituir para si mesmo um eu burocrático e secular que transcende a aparência e o pertencimento físico e 2) uma dimensão repreensiva onde gestos, palavras e emoções dos agentes estatais são objetos de escrutínio e fiscalização dos seus colegas e da hierarquia – Tradução Livre)(pgs. 22-3). Esta constante busca pela posição tanto dentro do campo burocrático quanto do campo burocrático como organizador da vida comunitária reforça o caráter transcendental da burocracia.

"public" as an interested, informed, and rational collective does not exist, either  
 "(FENSTER 2006 pgs. 927-8)<sup>82</sup>.

Tendo como base essa premissa, é importante desconstruir a ideia de que o receptor da informação pública é uma massa homogênea, classificável em uma tipologia burocrático-ideal, pronto para receber dados confiáveis, traduzidos em informações e transparência. A sociedade aberta proporcionou o avanço da democracia (POPPER 1974)<sup>83</sup>, mas o controle do capital informacional cada vez mais se concentra nas mãos do Governo, que transforma os dados brutos, técnicos, em informação, pois

“(...)todo processo informativo é manipulador, porque seleciona a informação disponível, além de a interpretar hermeneuticamente. Esta é marca do conhecimento como tal: à medida que conhece a realidade, destaca nela o que o método pode captar, além de impingir interpretações orientadas pelo interesse, por vezes escuso. Como não é possível fugir da manipulação, o que de melhor conseguimos até hoje é montar estratégias abertas de controle, sabendo que controle total é impraticável, sobretudo indesejável. A contra interpretação é o corretivo da interpretação, sempre sob risco, assim como a coerência da crítica está na autocrítica” (DEMO 200 pg. 40)

O gestor da informação pública transforma os dados em informação, o que é uma forma de controle, já que o processo de estabelecer parâmetros e recortes na informação é um ato relacionalmente racional, o que entra no campo do discricionário, já que esse ato é orientado por valores institucionalmente construídos. É o ato de escolher, na transparência ativa, a informação disponível (AKUTSU 2009 pg. 58) assim como o ato de considerar a transparência como uma necessidade burocrática, limitante, a *“perpetual annoyance of those whose activities and records are supposed to be transparent, hardly a reliable guarantor of wise decision*

---

<sup>82</sup> “(...) reage de uma forma racional e previsível para governar a informação publicada pelo estado. Mas com as assunções sobre o transmissor e a mensagem, os conceitos tradicionais de transparência falham em considerar o complexo processo no qual o público ‘recebe’ a informação governamental e incorpora (ou falha em incorporar) esta informação dentro do comportamento político. Assim como o ‘texto’ assumido pela teoria da transparência não existe na sua forma pura, o ‘público’, como um coletivo interessado, informado e racional também não existe” (tradução livre).

<sup>83</sup> Neste ponto, é importante frisar uma diferença nas abordagens. Partindo das ideias de Popper (1974), é possível encontrar um posicionamento otimista sobre a Sociedade Aberta. Mas é possível também questionar-se: aberta para quem? Estas críticas acabam encontrando eco na obra de Castells (2005), pois “we are not in an Orwellian universe, but in a world of diversified messages, recombining themselves in the electronic hypertext, and processed by minds with increasingly autonomous sources of information.”(nós não estamos em um universo orwelliano, mas em um mundo com mensagens diversas, recombinando a si mesmas em um hipertexto eletrônico e processadas por mentes com uma crescente autonomia de fontes informacionais – Tradução Livre) (pg. 14). O perador da informação, que trata o texto, é tanto interprete como fomentador.

*making.*”<sup>84</sup> (SCHAUER 2011 pg. 1349). Desse modo, não basta apenas a transparência como burocracia, mas sim a transparência como orientação da ação estrutural.

Nesse prisma, o próprio processo de construção da natureza da informação útil, para o receptor, faz parte do processo de transparência, já que não existe um "receptor universal" da informação, mas sim uma pluralidade de receptores com o seu próprio grau de informações e interesses sobre o tema. E, como bem observador por Bobbio (2015 pg. 60), é simplesmente inviável imaginar que o cidadão pode exercer, ativamente, uma auditoria da qualidade dos processos burocráticos e que o preço pela não conformidade é a cidadania diminuída. Esse cidadão total (DAHRENDORF 1994), como tipificação ideal da função do cidadão, como bem observado, não existe. De fato, como bem observa Dahrendorf, a exclusão é o inimigo da cidadania (pg. 17). Ela deve ser totalizante na sua abrangência e não na exigência. Não deve ser excluído das garantidas da cidadania aquele que não se encaixa na tipificação racional-legal, pois a questão é exatamente o oposto: é a tipificação racional-legal que deve se adaptar ao processo de cidadania.

A burocracia deve buscar, pelo Interesse Público, a inclusão nos processos democráticos. E isso acontece na garantia institucional de promover os mecanismos efetivos para o exercício da democracia, construindo não apenas a informação, mas o receptor, conforme as necessidades e demandas. É preciso efetivar a vontade de constituir o projeto diretriz do ordenamento jurídico não apenas na lei, mas na confiança institucional que o melhor procedimento possível está sendo efetivado, como esperado de qualquer ato discricionário.

O problema da transparência passa pela confiança, neste caso a confiança institucional. A era da informação concentrou o capital informacional, sem necessariamente aprimorar os índices de confiança nos detentores da informação (O ‘NEIL 2002a, O ‘NEIL 2002b). Assim, a problemática se desenvolve entre a confiança institucional externa, de que o administrador público realizará as melhores decisões possíveis, o que nem sempre é possível<sup>85</sup>, ensejando a necessidade de uma participação efetiva no processo, baseada em uma informação pública e de qualidade. Qualidade, nesse sentido, é uma informação que possa atingir o fim de provar os

---

<sup>84</sup> “(...) um perpétuo incômodo para estas atividades e gravações supostamente transparentes, dificilmente uma garantia confiável de uma decisão sábia” (tradução livre).

<sup>85</sup> Neste ponto, a racionalidade condicionada (tradução livre de Bonded Rationality) é um conceito que serve para o caso. A teoria, na posição proposta por Simons (1972) trata das limitações da decisão racional, já que as teorias clássicas sobre a escolha racional presumem amplo conhecimento do agente, o que não é o caso (pg. 163). Assim, a premissa da racionalidade condicionada é totalmente compatível com a análise da dissertação, já que, como bem observado, o administrador público parte de uma tipologia administrativa que não contempla, necessariamente, todos os atores sociais que interagem com a informação pública.

mecanismos necessários para que os atores sociais possam interagir com o processo decisório dos agentes administrativos, para a execução democrática da atividade administrativa.

Essa questão, diretamente oposta ao conceito de Oficialidade, presume um contraponto ao processo de produção da verdade social pela tecnoburocracia moderna, já que, mesmo sendo possível sustentar a existência de premissas técnicas que impedem a decisão leiga, ainda é possível prestar contas sobre essa decisão. Essa prestação de contas não se resume apenas na eficácia, mas sim na própria construção dos parâmetros racionais, relacionais e valorativos da decisão, tornando o ator social parte do processo de constituição das decisões administrativas e, também, permitindo uma proximidade do cidadão.

Para além da passividade democrática, esse modelo orientado para a cidadania permite construir o processo de entendimento das realidades que serão afetadas pela ação administrativa, que tem por base a gestão da coisa pública. Como bem observa Sen (2011), mesmo considerando uma construção racional do discurso, não é possível ignorar o objeto dessa discussão, os dados relevantes produzidos pelos atores sociais que vivenciam o próprio bem comum. No final, se existe algo que a crítica kantiana da razão pública oferece, em termos morais, é que a racionalidade é um instrumento para a emancipação do ser e não uma jaula de ferro (WEBER 2007 pg. 99) que acaba substituindo o ser pela tipologia burocrática.

### **2.3.2                    Transparência como Boa Administração Pública.**

Considerando o atrito entre o Interesse Público Primário e o Secundário e a necessidade de ponderar sobre as necessidades da Administração Pública e a legitimidade inerente aos processos burocráticos, a Boa Administração Pública é, essencialmente, voltada para a realização do Bem Comum. Deontologicamente, a Administração Pública deve buscar a satisfação da constituição como uma ordem estruturante (HESSE 1991 pg. 28; SARLET 2015 pg. 152). Sendo assim, a transparência surge como uma direção edificante dessa premissa, já que o Estado Democrático de Direito tem como um dos princípios edificantes a cidadania.

Superar a ideia da democracia delegativa (O'DONELL 1991) é exercer a devida *Accountability* dos processos estatais. Em que pese o viés derivado do Campo Burocrático e a própria natureza pluralista dos diversos interesses que constituem o Interesse Público Primário, o exercício da democracia exige a informação de qualidade para decidir, não em termos técnicos, mas sim em termos finalísticos.

A máxima realização do Interesse se dá nos interesses individuais coletivizados na esfera pública, não apenas pela mera supremacia do Interesse Público como uma noção transcendental alienada das vontades individuais e coletivas constituintes da sociedade. Para além desse modelo que separa a administração da sociedade dos próprios atores sociais, o Interesse Público se projeta, neste prisma, como uma verdadeira amarra ao processo discricionário e pessoal, na sua natureza ôntica da organização da ordem pública, que sem esse pressuposto, seria captada pelos interesses do Campo Burocrático (e dos outros Campos que são legitimados pelo metacapital).

Para além de um modelo puramente legalista, a interpretação da realidade administrativa necessita de uma postura proativa na defesa dos interesses coletivos. Assim, como exemplo, mesmo que exista uma vedação teórica e dogmática para o uso dos costumes pela força da legalidade administrativa, é razoável esperar que o Administrador aceite o costume para efetivar a busca do Bem Comum, já que

“Del mismo modo que la administración podría crearse ciertas obligaciones mediante un reglamento autónomo (y no podría crear deberes a los particulares) así también puede crearse deberes frente a los individuos y grupo de individuos mediante la observancia usual y reiterada de una determinada pauta de conducta” (GORDILLO 2003)<sup>86</sup>

Para além da praxe administrativa, e nesse caso é possível argumentar que a praxe administrativa pode ser um indício de Doxa, também por consequência Interesse Público Secundário, a Administração Pública deve zelar pela aplicação finalística da lei, respeitando as vontades particulares que constituem o corpo social dos cidadãos. Assim, a transparência não deve ser apenas galgada na realidade jurídica, mas sim na própria efetividade da lei, pela ponderação dos fatores sociais e da realidade dos cidadãos, para que a transparência não corra o risco de ser apenas um mecanismo unilateral de legitimação dos poderes constituídos, como uma

“(…)suerte de búsqueda de una relegitimación por parte de los políticos, tiene algo de sonrojante, mirado en positivo, es un buen ejemplo de cómo se puede contribuir desde abajo, desde la sociedad, a fijar las prioridades políticas y a mover a la acción a los grupos parlamentarios y al Gobierno en pos, en este caso, de un objetivo, la transparencia, que, de suyo, tiende a provocar la cautela cuando no el vértigo en la mente de los legisladores y de los administradores, incluso de aquellos que están

---

<sup>86</sup> “Do mesmo modo que a administração pode criar certas obrigações mediante um regulamento autónomo (e não pode criar deveres aos particulares) assim também pode criar deveres frente aos indivíduos e grupos de indivíduos mediante a observância usual e reiterada de uma determina pauta de conduta” (Tradução Livre).

convencidos, en el plano teórico, de sus evidentes y contrastadas bondades.” (GUICHOT 2016 pg 95).<sup>87</sup>

Dessa forma, a superação das práticas unilaterais do passado administrativo (OWLHEILER 2016) se coloca como um desafio da transparência, não como um presente ou benesse para o cidadão, no Interesse Secundário da legitimação dos atos convenientes, mas sim um verdadeiro mecanismo de consolidação do dever deontológico.

Para além da mera abstração reificada do Estado como uma entidade transcendental e da burocracia como executora da vontade estatal, observa-se a existência da responsabilidade dos quadros como sujeitos responsáveis pela boa administração, e não possessão, da coisa pública, sujeitos da devida prestação de contas para os cidadãos. Eles se projetam, assim, não como sujeitos passivos da relação jurídica entre o Público impessoal e o Privado pessoal, mas sim como um projeto de cidadania e promoção da edificação da democracia como um dever-ser da ordem jurídica.

Assim, é possível concluir das bases apresentadas até o momento que uma boa administração pública passa pela ideia de controle da finalidade dos atos públicos e que a transparência é, de fato, o mecanismo de *Accountability* que fornece os dados necessários para avaliar os procedimentos administrativos.

### **2.3.3                    *Accountability* e Segredo.**

Analisando a progressão histórica da construção do Estado e da Administração Pública, a ideia da lei como limite da ação humana se projeta na própria ideia do Estado como guardião dessa premissa. A Administração Pública, executora dessas proposição, está condicionada ao império da lei que fundamenta o Estado. A construção jurídica da liberdade pela lei, quer como limites, quer como ação, passa pela ideia central da Revolução Francesa, da isonomia legal, na premissa de que nenhuma pessoa poderá exercer lícitos e causar danos ilícitos aos outros (ENTERRIA 1977). É verdade que o paradigma proposto pela exclusiva legalidade foi superado pelo ordenamento jurídico neoconstitucionalista, orientada pela ordem deontológica

---

<sup>87</sup> “(...)sorte de buscar uma relegitimação por parte dos políticos, tem algo de sonoro, visando o positivo, em um bom exemplo de como se pode contribuir desde baixo, desde a sociedade, a fixar as prioridades políticas e a mover as ações dos grupos parlamentares e o Governo em por, neste caso, um objetivo, a transparência, que, de sua, tende a provocar uma caula quando não uma vertigem na mente dos legisladores e administradores, incluindo aqueles que estão convencidos, no plano teórico, de suas evidentes e comprovadas bondades” (Tradução Livre).

constitucional, porém o cerne da questão ainda permanece no foco da discussão, pois o Direito Administrativo se apresenta como uma ferramenta estatal de gestão da sociedade e do Bem Comum, incluindo a informação como coisa pública.

A Publicidade, como princípio constitucional que orienta a ação pública, fundada na máxima kantiana explorada no primeiro capítulo, de uma ordem pública em contraste com a ordem privada e particular, torna imperativo que os atos jurídicos públicos sejam, de fato, praticados no público, para o uso da própria razão pública como instrumento de avaliação destes atos. Seria impossível conceber a análise dos atos governamentais quando secretos, então o exercício democrático exige essa premissa. A esfera do pessoal, do privado, é um direito do particular na sua privacidade, nunca do particular agindo no público. Se é verdade que existe um espaço privado e pessoal, uma reserva moral e implícita de cada ser humano, essa reserva é afastada pela razão pública: os atos privados são, de fato, particulares e não estatais.

O segredo, como já explorado no primeiro capítulo, é a exceção, que só é possível na esfera pública quando fundamentado pelo Interesse Público Primário. Analisando a Lei de Acesso À Informação, além dos casos diversos espalhados pela legislação<sup>88</sup>, uma das críticas ao processo classificação do segredo é a questão utilizada no artigo 23: “São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam”. A ideia, especificamente expressa pelo "ou do Estado", que não vincula o interesse primário e o secundário, já que a interpretação do Interesse Público Secundário deve ser vinculada ao Interesse Primário, coloca o peso institucional do interesse Estatal, não necessariamente público, na constituição do segredo.

Os oito incisos do Artigo 24 da LAI elencam um rol taxativo de fundamentos que autorizam o privilégio discricionário do agente estatal na produção do Segredo. Estas premissas, em sua essência, apresentam não apenas interesses sociais e coletivos, mas interesses

---

88 O Artigo 22 da LAI versa que “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”.

institucionais, que só poderão passar pelo crivo público após o período estipulado para o segredo<sup>89 90</sup>, tornando difícil a ponderação pública sobre a necessidade do Segredo.

Sendo uma decisão discricionária, a Publicidade como regra e o segredo como exceção produzem uma tensão valorativa, pois se é verdade que o Público deve prevalecer, nem sempre é possível esclarecer totalmente a natureza do sigilo, trazendo uma certa dose de confiança nos critérios do Administrador.

Sendo assim, a construção da cidadania na busca pela *Accountability* e no reforço da Publicidade passa não apenas pelo fortalecimento das instituições e na qualidade dos processos, mas também com um aperfeiçoamento dos canais que reforçam a condição subjetiva da experiência democrática. Mais do que apenas uma institucionalização alienada da necessidade de seguir a lei, transparência é uma postura, estruturante e estruturada, de ética sobre a coisa pública. Essa postura, como condicionamento da atividade discricionária do administrador público no uso da sua vontade para efetivar a vontade estatal, se dá em um constante aprimoramento das práticas orientadas para o cidadão, da imprensa, da sociedade como um todo, incluindo os órgãos de fiscalização, estatais ou não, que muitas vezes fazem o papel de reuso dos dados, isto é, a análise, cruzamento e posterior informatização destes processos.

A *Accountability*, nesse paradigma, se apresenta não apenas como o direito de analisar as ações do agente público, mas sim de uma postura de abertura do agente público para ser analisado. Mais do que uma mera vinculação, essa prática se mostra um comprometimento de proporcionar a experiência necessária para que a sociedade possa exercer a cidadania como fonte do controle deontológico da existência do Estado como institucionalização do Interesse Público e fonte de legitimidade da própria Administração Pública.

=

---

89 O MS 33340, por exemplo, questionando a transparência nas transações econômicas do BNDS, realizadas com agentes privados, a defesa institucional, orientada pelo Interesse Público Secundário, foi exatamente fundamentada na ponderação entre os interesses privados dos agentes e da *accountability* vinculada do BNDS, salientando que “O segredo, como “alma do negócio” consubstancia a máxima cotidiana inaplicável em casos análogos ao sub judice, tanto mais que, quem contrata com o poder público não pode ter segredos, especialmente se a revelação for necessária para o controle da legitimidade do emprego dos recursos públicos”. No caso em tela, o agente privado que estava sendo protegido pelo sigilo era, de fato, a JBS, que posteriormente serviria como um dos fundamentos para a instauração de uma CPI.

90 Outro notório caso envolveu o decreto prévio do sigilo dos boletins da Polícia Militar do Estado de São Paulo, pela Secretaria de Segurança Pública. O caso acabou indo para a imprensa, sendo contestado pelo Tribunal de Contas do Estado. Posteriormente, o governador na época, Geraldo Alckmin, proibiu, no mesmo mês, a classificação, a priori, dos documentos públicos estatais.

### **3. A CGU como objeto de análise da Burocracia e do Interesse Público.**

Após a construção teórica apresentada no capítulo anterior, a pesquisa empírica desenvolvida neste capítulo apresenta uma reflexão sobre o fenômeno da construção do Interesse Público Primário dentro do Campo Burocrático, as suas interações com o domínio taxonômico jurídico e as implicações das escolhas da CGU em relação ao acesso à informação e o próprio conceito de informação pública, como estruturas estruturantes da própria administração pública e o exercício da cidadania instrumental.

#### **3.1 Critérios Metodológicos.**

As definições apresentadas no segundo capítulo estão condensadas em dois grandes grupos conceituais: A Oficialidade como um fenômeno estruturante e estruturado de legitimação no Campo Burocrático, que se manifesta pela aceitação tácita dos pressupostos da experiência burocrática e na crença dos mecanismos ordenadores que conferem a Competência para falar sobre (e pelo) o Estado, como o Ponto de Vista dos Pontos de Vista; e a Burocracia como instrumentalização reificada das vontades coletivas dos operadores burocráticos.

Essas duas definições se colocam como o ponto de partida conceitual das Categorias de Análise utilizadas para compreender o fenômeno do Interesse Público, em sua modalidade Primária e Secundária, partindo do material levantado durante a pesquisa empírica.

A pesquisa empírica seguirá o Método de Abordagem Dialético<sup>91</sup>, isto é, o objeto será analisado partindo de um conjunto de premissas básicas (que foram construídas nos dois primeiros capítulos) que servirão para criticar, reflexivamente, o objeto de pesquisa. Assim, será desenvolvido um diálogo crítico com os documentos pesquisados, visando construir um entendimento sobre as diversas referências, de forma relacional, em consonância com a premissa do Campo e do Habitus.

Dessa forma, de forma reflexiva, as categorias de análise do objeto servirão de base para a coleta e análise do texto usando a Análise de Conteúdo, considerando tanto o método prescrito

---

<sup>91</sup> Considerando a questão metodológica, da necessidade de enquadrar o método de abordagem nas categorias consagradas. É importante considerar que a dialética apresentada nesta abordagem é dialética-materialista, enquanto a abordagem adotada nesta dissertação é de cunho intersubjetivo, com consonância com o modelo identitário dialético proposto por Hegel (2016) levando em consideração a abordagem reflexiva e relacional proposta por Bourdieu (BOURDIEU, CHAMBOREDON, PASSERON 1999 pg. 47; pgs. 55-7.)

por Bardin (1977) quanto a simplificação prescrita por Flick (2009). A Análise Qualitativa de Conteúdo, ou apenas Análise de Conteúdo, é uma técnica de coleta e codificação de dados que visa a criação de categorias de análise e codificação por referência (FLICK 2009 pg. 292)

O texto, nesse método, passa por um processo de análise, exploração e tratamento (BARDIN 1977 pg. 95). Assim, o texto foi previamente analisado, com a intenção de compreender a sua estrutura, visando relacionar a teoria empregada com o texto produzido. Dessa análise inicial, novas categorias de análise foram escalonadas partindo das grandes categoriais<sup>92</sup>.

O tratamento do texto seguiu a lógica proposta por Bardin (pg. 103), sendo codificado usando as unidades de sentido, que contam com o nome de Referências, nesta obra. Assim, cada texto foi devidamente recortado e reconstruído em unidades referenciais. Excluindo-se as referências não pertinentes ao objeto, o texto foi classificado em 20 Categorias de Análise iniciais. Entre as Categorias de Análise Finais (Burocracia e Oficialidade) e as Categorias Iniciais, Cinco Grupos de Categorias Intermediárias agrupam os Temas, isto é, os núcleos de sentido (pg. 105) relevantes para o objeto de pesquisa.

Usando a metodologia proposta por Bardin como base, a frequência foi excluída da análise final (assim como as referências documentais sem afirmações explícitas sobre o objeto), mantendo apenas a frequência geral dos Temas, como unidades de sentido agrupando as Categorias Iniciais de Análise.

Os dados foram coletados com o uso do *software* Nvivo 11, que permite a fácil categorização do texto, separando em referências e produzindo documentos separados com as categorias propostas, diminuindo o tempo de formatação do trabalho, sem automatiza-lo (CRESWELL 2014 pg. 162-4).

O período de coleta dos dados compreende o seguinte lapso temporal: do início da vigência da LAI, maio de 2012 até maio de 2015, período de lançamento dos últimos relatórios da CGU antes da transição para o Ministério da Transparência. Todas as agências reguladoras vigentes na época foram analisadas, exceto a ANCINE, que teve apenas uma entrada na época que não foi localizada. Essa ausência não fere o universo pesquisado, de 173 fontes, compreendendo as seguintes agências Reguladoras: ANA, ANAC, ANATEL, ANEEL, ANP ANS, ANATAQ, ANTT e a ANVISA.

---

<sup>92</sup> Bardin utiliza a terminologia Categorias Iniciais, Intermediárias e Finais, sendo as Finais as grandes áreas, que no escopo desta dissertação são representadas pela Oficialidade e pela Burocracia.

### 3.2 Categorias de Pesquisa.

As Categorias de Análise foram construídas partindo de dois grandes polos, a Oficialidade e a Burocracia. A CGU, no seu papel de Corregedoria, tem a função de “promover o aperfeiçoamento e a transparência da gestão pública(...)” (CGU 2017), sendo o órgão responsável pelo julgamento dos recursos negados de acesso à informação pública no âmbito dos órgãos federais. Assim, ao decidir sobre a negativa, a CGU utiliza essas duas ferramentas de produção da realidade oficial, tanto na instrumentalidade burocrática (WEBER 2012b pg 617) quanto na Oficialidade procedimental (BOURDIEU 2012 pg 97).

Julgar o mérito das decisões administrativas é dizer qual dos pontos de vista dos atores é o ponto de vista da Administração Pública, em sua busca pelo Interesse Público. Porém, comosustentado neste texto, o Interesse Público, dividido em Primário e Secundário (ALESSI 1958), se confunde, no jogo do campo que se produz como um reflexo das ações tidas como legítimas dos atores.

A Oficialidade e a Burocracia formam o duplo pilar que se manifesta como a transcendência que une todos os atores, no Regime Jurídico Administrativo. O agir correto, orientado pelo campo, se manifesta na burocracia enquanto a Oficialidade é o ponto de vista impessoal dos agentes. O capital simbólico da CGU, ao analisar os julgamentos, é inerente ao processo burocrático de legitimidade no Campo Burocrático, um ciclo de consagrações (BOURDIEU 2001 pg. 24), no qual a confiança no sistema é derivada da aceitação impessoal das regras tidas como legítimas, que orientam as Competências específicas dos atores, impessoalmente investidos (BOURDIEU 2012 pg 92)<sup>93</sup>, na produção da realidade social burocrática. Assim, a CGU é dotada da capacidade de dizer o que é oficial, isto é, dizer qual ponto de vista é o universal impessoal universalizado (BOURDIEU 2015 pg. 155).

Entre o dizer a Oficialidade do Interesse Público e a garantia dos procedimentos burocráticos, a pesquisa constatou vinte Categorias de Análise que foram usadas para referenciar o texto. Estas categorias serão analisadas a seguir, usando as referências conforme

---

<sup>93</sup> Este "(...)superego constituído pelo conjunto dos alter ego tendo em comum o mesmo superego." (BOURDIEU 2012 pg. 92) é a própria transcendência que constitui a crença na transcendentalidade da impessoalidade. Como identificado no Capítulo Dois, existe uma Teodicéia Secular que aponta a Burocracia impessoal como algo acima das vontades particulares, uma reificação dos procedimentos tidos como legítimos, que partem do coletivo, no caso da leitura desta dissertação do Campo, e permeiam as ações dos atores, que incorporaram estas premissas pelo Habitus e pela aceitação do comportamento Dóxico. Este "superego" reificado garante o funcionamento interno do campo ao tornar o público, que não é particular, em universal, logo limitante dos particulares em sua particularidade (pg. 91).

o formato acima discriminado, relacionando a incidência dos temas dentro do universo do objeto de pesquisa e da teoria desenvolvida nos dois primeiros capítulos.

A escolha das Categorias Iniciais resultou de uma análise direta do texto, durante a fase exploratória, utilizando a ferramenta NVIVO 11, partindo da própria estrutura dos recursos. Essa estrutura prévia foi analisando com a ótica desenvolvida nos dois primeiros capítulos, culminando em um refinamento conceitual dos temas apresentados.

As categorias intermediárias foram tratadas como grandes agrupamentos teóricos, tendo como base principalmente o segundo capítulo, partindo dos principais temas desenvolvidos sobre a natureza da Burocracia e da Oficialidade no mundo das práticas burocráticas e jurídicas, seguindo, com algumas pequenas adequações semânticas, os subtítulos do segundo capítulo.

Assim, o produto final das categorias visa oferecer uma compreensão sistemática do fenômeno dóxico, no Campo Burocrático na sua premissa de organizador da realidade oficial do Estado, e como estas facetas do trabalho interpretativo da CGU produzem a visão oficial do Interesse Público Primário.

**Tabela 1:** Categorias e Referências

<b>Categoria Inicial</b>	<b>Identificação</b>	<b>Categoria Intermediária</b>	<b>Categoria Final</b>
Práticas Não Burocráticas	M	Mediação	Oficialidade
Análises Negativas da Administração Pública	O	Análises Positivas e Negativas da Administração Pública.	
Análises Positivas da Administração Pública	N		
Interpretação conforme o Interesse Público Secundário	L	Interpretação do Interesse Público Primário e Secundário do Estado.	
Publicidade	P		
Privacidade	Q		
Externa ao Decreto	A	Sigilo	Burocracia
Sigilo conforme a LAI	I		
Sigilo Arbitrário	J		
Inexistência de Informação	B	Jurisprudência	
Inovação no Pedido	D		
Pedido Já Analisado	H		

Informação Possível Fornecida / Presunção de Veracidade.	C	Fé Pública	
Não houve negativa de acesso à informação	F		
Não é um pedido de informação	E		
Generalidade	R	Razoabilidade	
Desproporcional/Desarrazoado	S		
Outro Órgão ou Serviços Adicionais	T		
Pedido Confuso	G		
Legalidade	U	Inobservância Legal.	

Autor: Maiqui Cardoso Ferreira, utilizando os Dados da Pesquisa. Ano: 2018.

### 3.3 Oficialidade como Categoria de Pesquisa

A Oficialidade como Categoria de Pesquisa comporta a ideia da administração pública como produtora da realidade social, por intermédio do metacapital administrativo (BOURDIEU 1994 pg. 4) capaz de legitimar todos os outros tipos de capitais que interagem com o mecanismo burocrático. No sistema jurídico brasileiro, as Agências Reguladoras possuem a capacidade de produzir essa legitimidade, ao regularem determinados aspectos do mercado, gerando um ciclo de consagração entre os reguladores e os regulados, assim como une as dinâmicas de poder dentro do Campo e os atores sociais, incorporados pelo Habitus<sup>94</sup>.

Assim, os critérios da Oficialidade estão baseados nas seguintes Categorias Primárias: Negativas; Positivas; Interpretação Conforme o Interesse Público Secundário; Mediação;

<sup>94</sup> Este ciclo de consagrações se dá pela conjunção das premissas observadas na parte teórica, nos primeiros dois capítulos da dissertação: a Agência Reguladora, em nome do Interesse Público, demonstrando um desapego pelo objeto regulado, o mercado (BOURDIEU 2016 pg. 150-2). Internamente, o Campo está em luta pelo domínio taxonômico do ponto de vista Oficial (BOURDIEU 2012 pg. 60-1; 70), que conserva a sua integridade pelo Habitus (pg. 100-1). Este ciclo, de legitimação pela submissão, desinteresse pelo objeto e posterior luta interna pelo domínio do Oficial constitui o cerne das disposições e interações entre os diversos agentes, tanto reguladores quando regulados.

Privacidade; Publicidade. Cada uma destas características apresenta uma visão diferente da Oficialidade, conforme a seguir analisado.

### **3.3.1 Análises Positivas e Negativas da Administração Pública.**

Sendo o acesso ao Campo determinado e determinante do Habitus, uma das consequências dessa premissa é o aceite tácito, dóxico, das regras implícitas do jogo, na busca pela Illusio. O Campo, por intermédio daqueles com capital suficiente para ditar a realidade relacional, seleciona por meio da "(...)legitimação oriunda do Estado como Árbitro dos conflitos entre capitais em disputa" (WACQUANT 2005 pg. 173) os pontos de vista tidos como oficiais. Sendo a Administração Pública a estrutura fiduciária dos depósitos de legitimidade oficiais (BOURDIEU 2012 pg. 171), ela tem o poder oriundo do domínio taxonômico das coisas tidas como legítimas, através do direito (BOURDIEU 1991 pg. 244; BOURDIEU 2012 pg 87; WEBER 2012a pg. 13-5).

Nesse prisma, as análises positivas e negativas da CGU moldam o ponto de vista oficial dos conflitos de interesse entre o cidadão e a administração pública. Sendo o Interesse Primário do Estado a concretização do Bem Comum, definidos de forma estruturante e estruturada pelo entendimento entre os atores legitimados.

Assim, condizente com a análise desenvolvida nos capítulos anteriores, a categoria se apresenta dentro das referências determinantes derivadas dos recursos simbólicos definidos pela Competência da CGU, como será possível observar com a análise apresentada na figura das Categorias Iniciais: Análises Positivas da Administração Pública (O) e Análises Negativas da Administração Pública (N).

#### **3.3.1.1 O Habitus e a Prática Burocrática.**

A comunicação utilizada para expressar desaprovação, pela CGU, pode ser definida como técnica, isto é, utiliza um linguajar claro e objetivo, dentro do formalismo esperado pela Administração Pública. Passagens como "(...)está Controladoria recomenda ao recorrido que

reavalie seus processos de trabalho(...)” (N3), “Após o exame dos argumentos das partes e das legislações pertinentes ao caso concreto, verificamos que razão – em parte – assiste ao recorrente.” (N4), “(...) é dever do órgão promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral (...)” (N6).

As expressões, quando usadas com essa intenção, invocam um sentido burocrático, de distanciamento e formalidade, o que encontra consonância com a ideia de desinteresse (BOURDIEU 2016 pg. 150), ou seja, não existe um "lucro" para a CGU ao reprovar a conduta: ela está revestida pela impessoalidade, ainda que a pontualidade dos posicionamentos tenha a função de reforçar paradigmas dentro do Campo, na forma de "chamados à ordem", deontológico e transcendentais (pg. 116-7). Também é interessante notar que o uso de princípios é recorrente. Passagens como a N10 demonstram uma preocupação, válida dentro da sistemática administrativista, de fundamentar legalmente os posicionamentos negativos. Porém, os princípios são construídos dentro da lógica do "legislador artista" (BOURDIEU 2012 pg. 93), que se produz intérprete dos princípios ao invocá-los de forma metafísica, dotando o princípio de um conteúdo, conforme a interpretação do agente.

“Ao optar por manifestar-se como fez, mesmo possuindo a informação solicitada em tempo de sua resposta inicial, a ANATEL não se atentou ao art. 7º, II da Lei nº 12.527/2011, que garante ao cidadão o direito de obter “informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos” (N10).

Esse cuidado com a formalidade, no entanto, não necessariamente demonstra um cuidado com os princípios da lei. Analisando a DRLAI, em seu Artigo 65, I “recusar-se a fornecer informação requerida nos termos deste Decreto, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa”, é questionável se a aparente formalidade é acompanhada pela necessária determinação sobre a ocorrência do ato ilícito, pois "não se atentar" não está em consonância com o Interesse Público Primário, já que o acesso à informação é um dos pilares do controle social da Administração Pública (BENTO 2015 pg. 65; OHWEILER 2016 pg. 38).

É visível notar que, diferente da abordagem utilizada nas Análises Negativas, as Análises Positivas são marcadas pela informalidade derivada da aproximação dos atores do Campo Burocrático que compartilham o mesmo Habitus e dominam o mesmo conhecimento técnico. Já que o conjunto de atores no campo burocrático agem pelo círculo de legitimações

(WACQUANT 2005 pg. 67), cada um tem o interesse na integridade do Campo, na manutenção da transcendentalidade impessoal do domínio burocrático (HERFELD 1998 pg 115).

Assim, considerações como “Por derradeiro, vale dizer que o exposto no parágrafo anterior constitui-se um “plus” ao pleito original, pois o requerente não explicitou em seu pedido a consulta aos processos licitatórios”, (O4) “ Destaca-se que a Agência demonstrou durante essa instrução estar aprimorando os seus processos de trabalho(...)(O10)”, “(...)a ANAC identifica as necessidades informacionais e avalia o uso das informações de forma discricionária, de forma a aperfeiçoar o fluxo de suas informações de forma mais eficiente possível para a tomada de decisões.” (O17) e “Pelo contrário, dadas às características do pedido, a Agência Reguladora ainda disponibilizou os normativos que a vetorizaram para a busca na melhoria de sua gestão documental.” (O18) denotam uma compreensão dóxica das regras implícitas do Jogo (BOURDIEU 2016 pg 144).

O volume expressivo das referências dessa categoria, um fato esperado pelos motivos supracitados, corrobora a interpretação do papel do Habitus compartilhado<sup>95</sup>. Essa proximidade facilita a construção do Oficial, partindo do ponto de vista da administração pública como manifestação do Interesse Público Secundário. Portanto, passagens como “A resposta fornecida pela autoridade máxima da ANATEL é bastante explícita ao tentar elucidar a questão, conforme copiado abaixo” (O22), “Após o fornecimento da resposta acima transcrita, não restam dúvidas de a ANATEL respondeu de forma bastante clara e objetiva à demanda do solicitante” (O23), “ Da leitura do relatório, depreende-se que a indagação inicialmente feita pelo recorrente foi respondida (ver documentos anexados ao processo) pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).” (O35), “Observa-se, por parte da agência demandada, nítido esforço em prestar os esclarecimentos cabíveis ao cidadão. E ao prestar tais informações, mesmo não sendo elas aquilo o que esperava o cidadão(...)” (O44).

### **3.3.2 Interpretação do Interesse Público Primário e Secundário.**

---

<sup>95</sup> Neste ponto é importante compreender que, para Wacquant (2013), a compreensão da natureza ontológica das classes em Bourdieu se dá pela ideia de que a classe é “(...)made and unmade in social life through the inculcation of shared schemata of perception and appreciation and their contested deployment to draw, patrol, or challenge social boundaries.” (pg. 8) (...feita e desfeita no mundo social através da inoculação dos esquemas de percepção compartilhados e da apreciação e dos conflitos implementados para traçar, patrulhar ou contestar os limites sociais – tradução livre).

O atrito entre o Interesse Público Primário e o Secundário permeia as disposições de legitimação do Campo Burocrático. A Oficialidade, como o dizer Oficial e impessoal, é a interpretação instrumental do Interesse Público. Sendo o Estado o depósito simbólico das interpretações oficiais das formas sociais (BOURDIEU 2012 pg. 286), ele se apresenta como um instrumento de consolidação dos pressupostos para a ação estruturada e estruturante dos atores sociais: um ponto de orientação institucional arbitrado pelos atores, derivado das competências simbolicamente incorporadas<sup>96</sup>.

Partindo da análise do Estado como lugar do Oficial, três categorias iniciais comportam a interpretação do Interesse Público: as interpretações discricionárias da LAI, visando reforçar o Campo Administrativo (L); as interpretações sobre a Privacidade (P); as interpretações sobre a Publicidade (Q).

### **3.3.2.1 Razão Estatal como Interesse Público.**

O Campo como espaço de conflito entre os atores (BOURDIEU 2001 pg. 88) enfatiza a existência do Habitus como “possibilidades e impossibilidades” (BOURDIEU 2015 pg. 201). Assim, a Oficialidade define o Interesse Público e a interpretação produzida pelo Campo Burocrático e pelo Campo Jurídico definem quais interesses públicos secundários são legítimos no interesse primário (ALESSI 1958 pg. 179).

Nessa perspectiva, a CGU, ao interpretar a LAI, utiliza um formalismo técnico-racional que, efetivamente, impede a discussão sobre a natureza do processo dialético informacional, ou seja, a CGU apresenta as interpretações consolidando o seu posicionamento como dispensador do capital informacional, “O Estado se outorga um controle, pela totalização do mundo social, que os agentes sociais não possuem” (BOURDIEU 2012 pg. 286). Diversas referências constituem verdadeiros comandos da CGU, de como a Lei se apresenta como uma força no mundo social:

“Ou seja, o cidadão utiliza-se de dois canais distintos para apresentar a mesma demanda, gerando retrabalho e consumindo os recursos humanos da Administração desnecessariamente. Frise-se que o ora recorrente já foi advertido, por meio de Ofício do Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União, a não propor pedidos

---

<sup>96</sup> O desinteressae pela univesalização jurídica (BOURDIEU 2012 pg. 282) apresenta o intérprete da lei como impessoal: ele diz a lei, não a sua própria vontade, capitalizando o investimento pessoal no Campo (BOURDIEU 2016 pg. 139). Dizer o oficial é tanto um comprometimento com o Campo quanto o próprio benefício oriundo do Capital acumulado.

abusivos de informação, em especial aqueles repetitivos, conforme se pode observar do trecho abaixo(...). Cabe ressaltar que a CGU contactou o cidadão em 09 de junho de 2014 por meio de ofício, com o intuito, dentre outros, de informá-lo de que esta Controladoria tratou da matéria – objeto de diversos pedidos e manifestações de ouvidoria no âmbito da CGU, da ANEEL e do MME – de forma exaustiva. Além disso, recomendou-se ao requerente que: se abstenha de propor pedidos abusivos de informação, a exemplo dos pedidos aqui analisados, que - seja pela sua quantidade, pelo seu caráter repetitivo ou sistemático - causem transtorno ao bom funcionamento das instâncias recursais e judicativas criadas pela LAI, acarretando prejuízo ao direito de acesso de outros cidadãos à obtenção da justiça em sede de direito à informação” (L31).

Essa premissa, na prática, permite que a CGU controle o fluxo de informações em nome do Interesse Público dizendo, de fato, o que a LAI permite ou não. Podem ser apontadas referências como “Mencione-se que o questionamento assinalado no item 4 é revestido de certo relativismo. Ao reivindicar justificativa detalhada sobre todas as respostas aos itens anteriores (...) o interessado pressupõe uma negativa de acesso (...)” (L22); “Não cabe à CGU adentrar no mérito da resposta no presente momento, uma vez que o cidadão não se insurgiu quanto à qualidade e à suficiência da mesma, mas, sim, quanto ao atraso na entrega da informação.” (L23); “(...) não cabe a esta CGU, como órgão recursal da Lei de Acesso à Informação, entrar no mérito relativo à existência ou não de prazo legal para a análise de documentação (...) tampouco determinar que tal análise seja feita em prazo mais reduzido” (L35).

Como ensina Bento (2015), “O art. 7º, I da LAI garante ainda ao cidadão o direito de receber orientação sobre os procedimentos (...). O dever de orientar resulta, portanto, de um princípio de informalismo em favor do solicitante” (pg. 162). Não é razoável a interpretação da CGU que reforça a burocracia da LAI e do DLAI, casando obstruções ao acesso à informação e não balizem o Interesse Público Secundário ao Primário. O Campo é um espaço para os atores do Campo e não para a sociedade como um todo. Tal premissa dificulta a interpretação da CGU, já que ela não observa as dinâmicas sociais do ponto de vista do cidadão, sendo necessário um constante policiamento das decisões interpretativas de cunho dóxico<sup>97</sup> para escapar de interpretações baseadas na incompreensão e desconfiança como

“O autor do presente recurso, no entanto, demonstra possuir capacidade suficiente para entender os trâmites das leis e instrumentos normativos. Mesmo assim, não é a primeira vez que se utiliza do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) de forma inadequada, no intuito de apresentar denúncias e reclamações. O texto do presente recurso destaca-se pelo uso de expressões e vocabulários que, a depender da

<sup>97</sup> A crítica proposta por Wacquant (2004) pode ser utilizada, *mutatis mutandis*, para compreender este fenômeno : “Critical thought must, with zeal and rigor, take apart the false commonplaces, reveal the subterfuges, unmask the lies, and point out the logical and practical contradictions of the discourse (...)” (pg. 5) (O Pensamento Crítico deve, com zelo e rigor, desmontar os lugares-comuns falsos, revelar os subterfúgios, desmascarar as mentiras e apontar as contradições lógicas e práticas do discurso(...)) - tradução livre).

interpretação, pode ser considerado sem a urbanidade condizente ao processo administrativo. Recomenda-se que o cidadão utilize o e-SIC de forma correta e sem o uso de expressões que podem ser compreendidas como ofensivas aos agentes públicos. “(L15).

A CGU, ao analisar a Publicidade, constrói um entendimento sobre a natureza prática do princípio, na percepção institucional, como é possível observar nas seguintes referências: “O alcance do princípio constitucional da publicidade, portanto, deve ser interpretado para além da noção de assegurar os efeitos externos dos atos administrativos, mas também de forma a garantir que o cidadão possa conhecer e controlar a legalidade dos mesmos” (Q5) e “(...)a Lei 12.527/2011 visa garantir ao cidadão o direito fundamental de acesso a informações de forma clara, objetiva e transparente; sendo a divulgação a regra e o sigilo a exceção.”(Q6).

Assim, é possível compreender esse posicionamento pelo princípio da Máxima Divulgação, que coloca a informação pública como pertencente aos cidadãos (BENTO 2015 pg. 91), promovendo o uso da Razão Pública para a devida avaliação da administração pública. Considerando a institucionalização e a racionalização dos procedimentos uma forma de dominação estrutural do Campo Burocrático, pois o estado abstrai processos sociais e universaliza de forma abstrata as premissas (BOURDIEU 2012 pg. 302), a referência Q46 demonstra a luta pelo domínio da aplicabilidade da Máxima Divulgação:

“Há de se ponderar que esta Controladoria tem se pautado, em suas decisões, pela publicidade como regra, padrão que remete ao Princípio da Máxima Divulgação “implica que a abrangência do direito à informação deve ser ampla no tocante ao espectro de informações e órgãos envolvidos, bem como quanto aos indivíduos que podem reivindicar este direito”. (MENDEL, 2009, p. 32). Dessa forma, na interpretação dos precedentes acima arrolados, deve-se levar em consideração que, nas perdas do objeto de recursos em que o pedido inicial trazia em seu bojo solicitação de acesso a avaliação de desempenho de servidores públicos, a informação apenas fora concedida após o emprego de esforços de negociação desta Controladoria, no sentido de convencer a instituição pública a disponibilizá-la, o que reforça o entendimento de que tais informações estão sob a égide do princípio da publicidade.”

Essa análise abstrata da natureza da Publicidade entra em contraste com a Privacidade como princípio, que é invocada como ferramenta de restrição ao acesso à informação pública, como é aferível das seguintes referências: “Muito embora a exposição do número do CPF tenha se dado em razão da apreciação de um pedido de acesso à informação, é evidente ter sido desvirtuada a finalidade do pedido ora em análise (...)”(P4) e “(...)verificamos que o Estado tem o dever de proteger a informação pessoal de terceiros, apesar dos pedidos se referirem a funcionários públicos.”(P15).

A discussão sobre relativização da Publicidade em conflito com a Privacidade pode ser evidenciada pela referência P18, ao dividir os interesses dos atores sociais e construir um

entendimento baseado no Interesse Público interpretado:

“A ordem econômica e o direito dos consumidores não devem se relacionar com sobreposição e submissão, mas sim em busca de um equilíbrio que gere efeitos positivos para a sociedade como um todo, sem submissão de interesses de consumidores ou empresários. O princípio da publicidade não possui aplicação irrestrita. Norberto Bobbio lecionava que apenas os direitos de não ser escravizado e de não ser torturado são absolutos, sendo que os demais concorrem entre si e em certas ocasiões fazem concessões.”

Assim, a CGU se coloca como intérprete da aplicabilidade da Publicidade, ainda que a interpretação denote uma abstração procedimental, sem parâmetros objetivos, escondendo a luta interna pelo domínio taxonômico inerente ao Campo, em consonância com as outras observações desta pesquisa.

### **3.3.3 Mediação.**

A Mediação (M) como categoria de pesquisa é analisada do ponto de vista do papel do Habitus como ferramenta de unificação das percepções do Campo (BOURDIEU 2015 pg. 201) e da própria capacidade do Estado de unificar os pontos de vista (BOURDIEU 2012 pg. 302).

Por conseguinte, a Mediação como categoria apresenta a característica de utilizar o depósito de legitimidade do Administrador Público como premissa para a distribuição de Capital entre os mediados. Assim, tomando o conceito de Mediação proposto por Vezzulla (1994), ainda que a mediação tenha um caráter privado nesta obra, sendo o foco do processo a mediação para encontrar uma solução, e não a condução que é possível observar pelas referências posteriores<sup>98</sup>.

#### **3.3.3.1 O Estado como Ponto de Vista Instrumental.**

---

<sup>98</sup> A presente pesquisa não tem a intenção de questionar a taxonomia apresentada pela CGU, ao escolher o instituto da Mediação para descrever os seus esforços, apenas analisar se, de fato, o conceito é aplicável dentro da categoria analisada.

A CGU utiliza um padrão para tecer a narrativa da mediação: “solicitar esclarecimentos adicionais”. Ainda que a doutrina (BENTO 2015 pg. 164) enfatiza este aspecto ao dizer que a Administração Pública deve manter um canal aberto com o cidadão para evitar burocracias desnecessárias, na prática tal instrumento é utilizado para abrir um diálogo com os outros atores da Administração Pública, como extraído das referências: “Ao se confrontar os argumentos do cidadão com os argumentos da autarquia, em especial aqueles prestados com riqueza de detalhes no Ofício160/2012/SUE-ANATEL” (M5), “O documento enviado apresenta informações detalhadas, precisas, objetivas e concretas sobre os procedimentos da agência (...)”(M16) e “(...)a CGU entrou em contato com a ANEEL para obter cópia do documento que supostamente concede ao requerente legitimidade para acessar uma fiscalização em curso.”(M17).

Em consonância com as demais Categorias, a CGU demonstra uma informalidade nos procedimentos, derivada da percepção conjunta do Habitus, mascarada pelo dizer Oficial do Interesse Público “(..) a fim de melhor atender à demanda do cidadão” (M18). Sendo a Mediação um processo envolvendo todas as partes, é questionável uma mediação envolvendo o diálogo entre os atores do mesmo Campo, visando reforçar as premissas do Habitus<sup>99</sup>.

Uma consequência da Mediação é a extinção do processo por perda de objeto, criando a ilusão de eficiência nos procedimentos, pois a informação, definida como possível pela CGU, foi entregue, como é o caso da seguinte referência:

“Assim, houve prejuízo ao presente recurso, com fundamento no artigo 52 da Lei nº 9.784/1999: “Art. 52. O órgão competente poderá declarar extinto o 211 CGU Controladoria-Geral da União OGU – Ouvidoria-Geral da União Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação processo quando exaurida sua finalidade ou o objeto da decisão se tornar impossível, inútil ou prejudicado por fato superveniente”. (M15).

Tal posicionamento é controverso, considerando que a própria LAI determina, em seu Art. 32 que

“Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar (...) I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa”.

---

<sup>99</sup> A CGU adotou a mediação como prática institucional, como é possível extrair do texto “(...)a CGU vem garantindo que os cidadãos tenham máximo acesso às informações produzidas pelos órgãos e entidades do Governo Federal. “ (CGU 2017).

Portanto, considerando que o Interesse Público é um poder-dever oriundo da própria premissa legitimante da Administração Pública, como bem salienta Filho (2016), “É inquestionável o dever da Administração Pública de promover apuração quanto a quaisquer irregularidades cuja ocorrência seja a elas comunicada ou de que venham a tomar ciência de ofício.” (pg. 913). Considerando a segurança e a estabilidade da ação institucional (GEHLEN 1993 pg. 90), para além da premissa estruturante e estruturada dos agentes do Campo, a premissa da *Accountability*, dentro do regime jurídico administrativo, é incompatível com a pretensão de uma Oficialidade que se produz um reflexo do Interesse Público Secundário, institucional e dóxico.

A Mediação assim se apresenta tanto como uma ferramenta de concentração de capital pela CGU, pois a Controladoria parte da premissa que está realizando a vontade do cidadão, visto como uma coletividade (ainda que o pedido tenha uma natureza individual) e, dotada desta legitimidade, negocia em nome do cidadão, consolidando o seu espaço no Campo Burocrático, se posicionando não apenas como um administrador do Interesse Público Primário mas verdadeiros intérpretes capazes de produzir a realidade social estruturante (BOURDIEU 2012 pg 327).

### **3.4 Burocracia como Categoria de Pesquisa.**

A Burocracia, como Doxa Transcendental, se justifica pela sua própria razão de existência (BOURDIEU 2012 pg. 319) e se perpetua pela reprodução da alquímica simbólica da impessoalidade, ainda que na prática a situação se apresente invertida: a função se confunde com o funcionário (BOURDIEU 2012 pg. 429).

Utilizar a Burocracia como Categoria de Pesquisa envolve retomar as considerações sobre a natureza impessoal da função pública como um tipo de dominação legítima, racionalizada pela técnica, mas que não se apresenta na sua forma pura, sendo acompanhada de outros tipos pessoais de dominação (WEBER 2015 pg. 544).

Assim, podemos trazer categorias como o Sigilo, que invocam o poder da Razão de Estado, a Jurisprudência que é a própria história das lutas no Campo Jurídico e Burocrático, pois os juristas manipulam o sentido simbólico do poder, transmutando a natureza das coisas

sem muda-las na sua essência<sup>100</sup> (BOURDIEU 1989 pg. 219 ,BOURDIEU 2012 pg. 416-7), a Fé Pública que inscreve na história institucional o Estado como continuação da Religião Civil e a Burocracia como reforço da Teodicéia (BOURDIEU 2012 pg. 453; HERFELDZ 1998) e por último o reforço burocrático instrumental pela Razoabilidade dos pedidos.

Todas essas premissas separam a Burocracia, como Regime Jurídico Impessoal e Transcendental, da Oficialidade, pois na segunda o dizer oficial produz a realidade social pela interpretação que produz bens jurídicos simbólicos, enquanto na primeira pela própria essência do Interesse Público Secundário transmutado em Primário Já na primeira, o Regime Jurídico Administrativo se projeta como uma dominação real e simbólica, institucional, alienada, ligada ao próprio funcionamento do Estado moderno, como uma condição objetiva estruturada, uma vontade superior, autônoma, que orienta a ação racional técnica-legal dos operadores jurídicos e burocráticos: a competência instituída pela Vontade Estatal é "um conceito jurídico e ao mesmo tempo um conceito técnico: a competência é o direito de exercer uma competência técnica em uma certa alçada." (BOURDIEU 2012 pg. 419), assim se apresentando tanto como uma posição no campo quanto uma legitimidade na sociedade estruturada pela realidade estatal.

### 3.4.1 Sigilo.

Partindo do princípio da Máxima Divulgação, que é reconhecido em sua amplitude teórica e abstrata pela CGU, conforme a categoria 3.3.2, a DLAI é explícita em seu Art. 5º, §2

“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”.

Nessa discussão, cabe salientar que para Bento (2015) o conflito de normas deve sempre zelar pela supremacia da Máxima Divulgação (pg. 96-7). Assim, considerando a Lei Modelo de Acesso à Informação da Organização dos Estados Americanos, em seu Art. 4º, "em caso de qualquer inconsistência, esta Lei prevalecerá sobre qualquer outra lei" (pg. 97).

---

<sup>100</sup> É o mesmo princípio já apresentado na obra de Ross (2004), que é a capacidade de transformar as coisas em Tû-Tû pelo decreto, uma forma de transmutação simbólica típica da atividade burocrática e jurídica.

Partindo da crítica ao Art. 5º, §2 da Lei, em consonância com as demais previsões de sigilo oriundas do rol taxativo do Art. 25 da DLAI, a seguinte categoria intermediária visa compreender como a CGU interpreta o Interesse Público na figura da Razão de Estado e do Sigilo, como caso exceção à regra da Publicidade.

### **3.4.1.1 A Racionalização do Interesse Coletivo.**

A CGU reconhece amplamente o Art. 5º, §2 do DLAI, como é possível aferir da seguinte referência.

“Houve ainda, em defesa da negativa ao acesso à informação requerida pelo cidadão, a citação de decisão proferida pelo Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União, para um caso homólogo o seguinte: “os testes científicos apresentados para o registro de um medicamento são de cunho privado, de propriedade da empresa que pleiteia o seu registro, e a ANVISA mera depositária dessa informação, portanto essas informações são protegidas pelo sigilo comercial e industrial, decide pelo indeferimento do Recurso”. (A27)

A ideia de uma "mera depositária", considerando que os testes são oriundos da própria regulamentação e do poder discricionário<sup>101</sup>, escapa da própria premissa da atividade burocrática estatal, que é o controle, como proposto nesta dissertação. O sigilo comercial e técnico, ainda que possa ser sustentado pela existência de uma concorrência na atividade comercial, não existe como uma premissa única, considerando que o parecer técnico-burocrático tem uma finalidade pública, no exercício do poder discricionário que produz o capital simbólico da legitimidade (BOURDIEU 2012 pg 405), como é possível extrair desta referência.

“No pedido de acesso NUP 25820.000707/2012-35, a CGU acolheu o argumento exposto pela Agência segundo o qual testes científicos apresentados para o registro de um novo medicamento são de cunho privado, de propriedade da empresa que pleiteia o seu registro. Esse mesmo caso chegou à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) pela via recursal, ocasião em que foi negado o acesso aos testes pré-clínicos e clínicos, conforme decisão 0005/2013, em 25 de janeiro de 2013. No

---

<sup>101</sup> A RDC 40/2014 da ANVISA dispõe que “Art. 7º Para efeito do disposto neste Regulamento, existindo legislação ou guias específicos, estes deverão ser atendidos e as respectivas provas deverão ser apresentadas. Parágrafo único. A Anvisa poderá requerer, a seu critério e mediante justificativa técnica, testes e documentos que deverão ser apresentados nos casos não previstos nesta Resolução, ou que não satisfaçam a algum dos quesitos especificados.”, logo a ideia de "mera depositária" dos testes clínicos não é sustentável, no exercício do poder discricionário.

mesmo sentido, vale citar também o pedido de acesso nº 25820.001178/2012-97. “(A24)

Esse atrito entre os interesses privados que se encontram no interesse público demonstra a natureza consagratória da burocracia: ela é capaz de oferecer soluções para as situações difíceis, na qualidade de interpretes do universal, ao se submeterem ao processo universalizador (BOURDIEU 2012 pg. 433). Consagrar, neste aspecto, é sacar o capital do banco simbólico e investi-lo, de forma despreocupada (BOURDIEU 2015 pg 24), colocando a interpretação da norma acima da dicotomia regulado e regulador, como é possível extrair desta referência

“Tal dicotomia apresenta-se de modo bastante claro na redação do §2º do art. 5º do Decreto 7.724/2012, que trata da relação entre regulado e regulador: § 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.”(A7).

O interesse no jogo é a própria justificativa da função: “(...) o pensamento do pensador funcionário é atravessado inteiramente pela representação oficial do oficial” (BOURDIEU 2016 pg. 95), pois a vontade do burocrata se confunde com a vontade do Estado e o seu aparente desinteresse pela ação estatal esconde o interesse na posição (pg. 139). O constante jogo entre regulados, tanto no Campo Burocrático quanto nos Campos regulados, se dá pela circularidade consagratória pela submissão ao Universal, partilhando do meta-capital gerado, colocando o sigilo externo como uma ferramenta de transmutação burocrática dos interesses privados em públicos, derivados do lucro da subordinação (pg 154).

Sendo o jogo uma luta entre os atores, para além de burocratizar as posições inerentes ao Campo, o sentido coletivo da taxonomia transcendental e racional da norma se faz presente na hierarquia burocrática da dominação racional-legal: ela é baseada no conhecimento, do "segredo oficial" (WEBER 2012a pgs. 143 e 147), que é tanto um segredo por ser técnico e pertencer aos profissionais iniciando quanto também é o oficial, pois é racional e universal (pg. 145).

Nesse prisma, o domínio externo, representado pelo jogo, se dá pela afirmação do procedimento tido como ideal, em sintonia com a ordem transcendental e impessoal da burocracia. O contrário do particular sendo o público (BOURDIEU 2012 pg. 60) cria a condição legítima para o administrador público, competente para analisar o mérito dos atos

administrativos, demonstrar esta verdade oficial entre os procedimentos particularizados e transformá-los em públicos, como é possível observar nesta referência.

“Nesse sentido, as avaliações de desempenho de servidores públicos são uma das formas de mensurar a eficácia, eficiência e a efetividade das atividades desenvolvidas pelo agente público enquanto representante do Estado. Representam, portanto, o resultado da atividade administrativa do poder público de atribuir valor ao trabalho desenvolvido, com vistas ao aprimoramento das rotinas administrativas internas, a fim de prestar serviços de maior qualidade à sociedade. Para fins de controle social, o acesso às avaliações de desempenho representaria a possibilidade de o cidadão avaliar em que medida a Administração Pública está empreendendo esforços para corrigir eventuais falhas laborais diagnosticadas por meio das referidas avaliações. Ademais, não há como se presumir que a divulgação de informações relativas ao exercício de função pública venha a prejudicar a intimidade, vida privada, a honra, a imagem de funcionários, ou que sua disponibilização trate de desrespeito à liberdade ou garantia individual, como argumenta a ANTAQ, pelo fato de ser apenas uma forma de mensuração do impacto do trabalho desenvolvido pelo servidor no cumprimento de sua missão institucional. Cobia à ANTAQ demonstrar concretamente que a divulgação dessas avaliações ocasionaria o dano alegado. Todavia, registre-se, novamente, que a CGU tentou obter junto à ANTAQ, sem sucesso, acesso ao modelo da avaliação de desempenho.” (I1)

A Razão de Estado, que impõe o Sigilo, passa a ser um ato impessoal derivado da luta, pois ao demonstrar o desinteresse alimentado pela competência, a CGU reforça o seu papel simbólico de reforçar tanto a versão do Interesse Público que melhor se enquadra no Interesse Público, como o seu papel hierárquico de promover a Impessoalidade por intermédio da luta no Campo Burocrático. Isso porque, colocando-se como mediadora, a CGU projeta o seu entendimento sobre o Interesse Público, oscilando entre os interesses privados, como é possível aferir desta referência.

“Cumprir registrar que o §3º do art. 7º da LAI não veda acesso aos documentos preparatórios à tomada de decisão, mas concede à Administração a faculdade de negar-lhes publicidade até o momento em que o respectivo ato decisório seja adotado. Trata-se de exceção temporária ao princípio da máxima divulgação das informações públicas, que tem como justificativa o fato de, em alguns casos, a divulgação de informações antes de concluído o processo ao qual elas se referem ter o condão de comprometer o processo como um todo. Por isso, a CGU questionou a recorrida sobre os prejuízos que a divulgação acarretaria no processo decisório, bem como acerca do ato decisório a partir do qual as informações estariam disponíveis.”

### **3.4.2 Jurisprudência.**

A Jurisprudência como categoria de análise é a leitura do Doxa instrumental do Campo Burocrático. Assim, a interpretação “opera a historicização da norma, adaptando as fontes a circunstâncias novas” (BOURDIEU 1989 pg. 223), dentro das dinâmicas do Campo. Essa exploração da polissemia opera o domínio taxonômico que foi explorado nos capítulos

anteriores. Assim, o caráter transcendental da Jurisprudência se dá na universalização dos procedimentos.

No enfoque desta pesquisa, as duas principais jurisprudências consolidadas nesta categoria são representadas pelas Súmulas 2 e a 5 da Comissão Mista de Reavaliação de Informações.

A Súmula 2 coloca a possibilidade de inovação recursal como um ato discricionário da Administração Pública:

“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.”

A Súmula 5 versa sobre a inexistência de informação, ou seja, quando o órgão declara que não existe a informação requerida, sendo esta definição satisfativa.

“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 descaminho.”

Nesse sentido, para consolidar a jurisprudência, os pedidos que já foram analisados pela CMRI também encontram resistência na interpretação da CGU, pelo mesmo princípio hierárquico e dóxico que orienta a CGU a revisar e reforçar os paradigmas dos regulados.

### **3.4.2.1 Opinio Necessitatis como Doxa.**

A inexistência da informação é interpretada pela CGU como satisfativa, considerando a Súmula 5. Assim, referências como “Com efeito, o problema prático é que não há no momento um “inventário” geral de informações ou documentos que a CGU possa consultar a fim de verificar se a informação de fato existe e se a ANATEL detém ou não a mesma.” (B4) denota uma posição de descontrole e a opção de não averiguar a possibilidade de uma conduta ilícita pelo administrador público, uma possível interpretação da Súmula 5. Na seara da

Subsidiariedade (NETO 2016 pg. 165), a CGU deveria sempre zelar pela decisão com o maior interesse público possível e não apenas encontrar consonância entre a análise burocrática consolidada e a possibilidade de revisão no caso concreto.

Sobre os pedidos já analisados pela CMRI, apenas três referências foram encontradas, sendo uma delas repetida em mais de um documento:

“Quanto ao segundo pedido, o recorrente já havia solicitado os testes de eficácia e segurança do medicamento em questão, conforme processo n. 25820.000707/2012-35. Em recente decisão da Comissão Mista de Reavaliação de Informações – CMRI, foi negado o acesso aos testes pré-clínicos e clínicos, conforme decisão 0005/2013, em 25 de janeiro do corrente ano. Dessa forma, há evidente sobreposição de pedidos entre o presente processo e aquele já submetido à CMRI. “(H1)

A CGU reforça a integridade nos processos burocráticos de forma impessoal e direta, sedimentando os entendimentos da CMRI sem questionamentos maiores, incorporando o pensamento dóxico inerente ao Campo, o que acaba barrando a possibilidade de inovação no Campo, na amostragem de referências trabalhadas.

A Inovação Recursal é um ponto contraditório no acesso à informação, já que é a Súmula 2, ao barrar a hipótese renegando tal decisão ao plano discricionário, entra em conflito com o Interesse Público Isso pois, como bem salienta Bento (2015), “o pedido de acesso à informação, ao ser manuseado por pessoas leigas, pode conter imprecisões na sua formulação. Considera-se uma boa prática de acesso à informação que o procedimento seja, tanto quanto possível, dialogado.” (pg. 164)

Essa consideração não foi encontrada nas referências trabalhadas, já que a CGU, diversas vezes, optou por encerrar o procedimento pela Inovação. Assim, podemos apontar referências como: “Quanto à alegação de que deseja saber o valor da multa aplicada à TIM, e não o total de multas aplicadas às empresas de telefonia, também isto inova em relação ao pedido original (...)” (D5), “Em que pese a solicitação do recorrente de saber qual o funcionário da ANATEL que denegou o seu pedido inicial, entendemos que não é possível inovar nesta fase recursal”(D7), “(...)contudo, este reformou o seu pedido inicial solicitando ainda a identificação do servidor responsável pela denegação inicial.” (D6) e “(...)esclarece desejar não o nome da pessoa responsável pelas respostas apresentadas, mas o nome daquele servidor que deu entrada na informação “padronizada” por ele recebida (...)” (D12).

Desse modo, esses posicionamentos reforçam a burocracia, estruturante e estruturada do Interesse Público Secundário como se primário fosse criando obstáculos para o devido exercício do acesso à informação.

### **3.4.3 Fé Pública.**

A Fé Pública é apresentada como Categoria na presença da transcendentalidade burocrática impessoal, que aliena o operador dos seus feitos e torna legítima a ação institucional, pois ela é uma manifestação da vontade institucional.

Sendo a gênese do Estado a condição necessária para a manutenção do imaginário social (BOURDIEU 2012 pg 454), a Fé Pública se produz como crença na finalidade deontológica da Burocracia como uma racionalidade impessoal (HERFELDZ 1988 pg. 10).

Trazendo a crítica de O'NARA (2002), a Fé Pública exige uma confiança nos instrumentos, não apenas uma confiança racional-legal na prática dóxica administrativa. Acreditar que um ato ou documento goza de um caráter transcendental pois a lei assim determina pode ser legal, mas não necessariamente é percebido como legítimo. Assim, as categorias analisadas visam compreender como a CGU transmite a crença institucional na premissa impessoal da validade objetiva dos atos públicos, no seu caráter deontológico ordenador da sociedade.

As categoriais iniciais propostas incluem a premissa de que a informação prestada é toda a informação existente no órgão, a premissa de que o órgão não possui a informação e a premissa de que aquele pedido, de fato, não é um pedido de informação. Essas são uma interpretação derivada da compreensão da CGU sobre o pedido, visando o Interesse Público Primário em sua Interação com o Secundário.

#### **3.4.3.1 A Teodicéia Burocrática Estruturante e Estruturada.**

As referências trabalhadas nesta categoria apresentam o ponto de vista transcendental imposto pela CGU ao ordenamento social do próprio conceito de informação. Assim, quando a CGU atesta que aquele pedido não foi um pedido de informação, o próprio conceito de

interpretação da LAI é interpretado no caso concreto. Referências como a F2 denotam este caráter limitante.

“Em síntese, não foi possível identificar no pedido de acesso realizado nenhuma informação - nos termos conceituais da Lei de Acesso à Informação- a ser entregue pela ANAC, para além dos esclarecimentos já prestados. Constatou-se, assim, que não houve negativa de acesso à informação e, por isso, o recurso não pode ser conhecido” (F2)

A questão sobre a natureza da informação pública não passa pelo crítico dialético, tentando compreender o papel do cidadão na produção do conhecimento, gerando uma informação pública de qualidade, necessária para o bom desempenho do controle social da Administração Pública. O uso público da razão (KANT 2008, BOBBIO 2015, ARENDT 2014, MILL 2015) exige ferramentas possíveis para o bom exercício desta premissa, para além do mero pragmatismo técnico e burocrático, tornando o conceito de informação parte do domínio estamental (WEBBER 2012a pg. 202), fruto do capital informacional (BOURDIEU 2016 pg 105).

Quando a CGU nega andamento ao pedido alegando que o canal usado não foi correto, considerando a própria existência da CGU como Corregedoria, ela quebra a confiança transcendental proposta: se de um lado a CGU, pela dominação racional-legal, exige uma postura de aceitação do Cidadão, por outro a CGU se retira das próprias regras do jogo, deixando de assumir diretamente o seu papel de Corregedoria, como é possível aferir desta referência:

“Como a demanda do cidadão não se caracteriza como um pedido de acesso à informação, não compete à Controladoria-Geral da União o conhecimento do recurso apresentado. Orienta-se que o cidadão apresente sua demanda à ANP por meio do fale conosco dessa entidade, que é um canal abrangente de comunicação com o cidadão.” (E133).

O volume de referências desta categoria denota o impacto dessas decisões na percepção da construção do Interesse Público pela CGU. A confiabilidade (O'NARA 2002) na Teodicéia Secular apresentada, da Burocracia como Impessoalidade Transcendental, é percebida inicialmente pela denegação do recurso para manter a ordem burocrática. Assim, o protagonismo da CGU como não apenas mediadora, mas sim detentora dos processos informacionais é assegurado, mantendo a integridade do sistema tendo como custo os particulares (HERFELDZ 1998 pg 10).

O constante redirecionamento proposto pela CGU ao analisar o pedido de informação é interpretado como uma posição dóxica e acrítica ao processo e postura de transparência e governo aberto (BENTO 2015 pg. 102-3), como é possível extrair desta referência.

“A Ouvidoria-Geral da União (OGU), órgão integrante da CGU, tem competência para receber, examinar e encaminhar reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Nesse caso orienta-se que o cidadão apresente sua demanda à CGU por meio do sistema e-OUV - Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal, disponível na página <https://sistema.ouvidorias.gov.br>. Por meio do sistema e-OUV é possível apresentar denúncias, solicitações, sugestões, reclamações e elogios a diversos órgãos e entidades. “(E134).

Desse modo, o domínio exercido pela CGU ao definir os contornos da natureza informativa da atividade burocrática é consolidado quando não apenas o acesso à informação é negado para manter a integridade da burocracia, como a própria definição de informação é consolidada de uma forma exclusiva:

“Não obstante a tentativa de ver esclarecida a dúvida do cidadão no desenrolar das respostas, verifica-se – nesta 3ª instância – que a presente demanda não se traduz, especificamente, em um pedido de acesso a informação. Trata-se, na verdade, de solicitação de esclarecimentos na forma de obter o motivo do encerramento de demanda anterior – o cidadão mostra-se indignado com o andamento de suas reclamações contra a empresa prestadora de telefonia Claro, solicitando, outrossim, providências quanto à irregular condução de todos os ID registrados no sistema Focus do SAC da ANATEL. “(E61). “

Tendo essas premissas como fundo, a CGU demonstra consolidar o seu entendimento sobre a natureza burocrática da informação de uma forma estruturada no doxa instrumental da razão prática, como um "capital de técnicas organizacionais" (BOURDIEU 2012 pg. 433), apresentando uma solução institucional partindo do Habitus burocrático e não do Habitus moldado pela *Accountability*. Portanto, promovendo uma cultura baseada na transparência.

### **3.4.4 Razoabilidade.**

O Art. 13 da DLAI, em seus três incisos e o Art. 12, III, versam sobre a questão da razoabilidade dos pedidos de acesso à informação, seja no seu aspecto formal (Art. 13 I, II e III), quer seja no seu aspecto informal (Art. 12, III).

A busca pelas soluções não apenas legais, mas legítimas (NETO 2016 pg. 295), se insere na dimensão prática do Interesse Público, nos conflitos práticos de interesse entre o interesse do cidadão e o Interesse Público Secundário da administração pública (pg. 37).

#### **3.4.4.1 A Formação do Interesse Secundário.**

A Generalidade apresenta baixa incidência referencial no texto, sendo uma das referências exemplificativas:

“Face ao esgotamento das dúvidas pertinentes ao caso, passa-se à análise do mérito, vislumbrando-se cândido o entendimento de que a requerida não negou a informação ao pleiteante. Na verdade, o pedido contém vestes de generalidade, quando o próprio suplicante em seus recursos menciona apenas os “processos de prestação de contas” (R1).

Partindo desta referência, a CGU trata a generalidade como se fosse uma espécie de confusão, partindo da própria análise da Categoria Inicial Pedido Confuso:

“Ademais, não enxergamos claramente uma forma de atender ao objeto da informação, vez que são solicitados “... processos de prestação de contas de convênios, termos de parceria e contratos de gestão firmados pela ANA com organizações governamentais, associações, oscips, fundações e outras entidades sem fins lucrativos nos anos de 2009, 2010, 2011 e 2012”. Estamos concordes com a alegação da requerida em cerca quais processos (se houvessem) poderiam ser consultados e, na hipótese, objeto de reprografia. “(G1)

Assim, partindo da crítica apontada por Bento (2015 pg. 151), o acesso à informação não deveria ser negado exclusivamente para incompreensão do pedido, sendo que se a CGU, de fato, visa empreender uma postura de mediação, o diálogo com o cidadão, e não apenas com a Administração Pública, deveria ser um dos fundamentos da ação institucional voltada para o Interesse Público Primário e não apenas uma apropriação das vontades particulares ao dizer o público (BOURDIEU 2012 pg 275).

Sobre a natureza desarrozoada dos pedidos, uma definição é pautada na referência S4:

“Entende-se, portanto, que, se o caráter genérico de um pedido deriva de um problema na formulação do pedido, i.e., em sua origem, o seu caráter desproporcional deriva, ao seu turno, de um problema situado na interface Administração-cidadão, em que esta demanda informação que, para sua disponibilização, leve a Administração a enfrentar escolhas em um ambiente de recursos escassos. Em outras palavras, para atender uma demanda legítima de acesso, vê-se a Administração na necessidade de sacrificar outras demandas relacionadas à sua atividade precípua. Diante de tal situação, o princípio da continuidade do serviço público instrui a que se lance mão do disposto no art. 13, II do Decreto 7.724/2012”

Porém, outras referências qualificam essa categoria e aproximam ela do Interesse Público Secundário: se no primeiro caso não é razoável sobrecarregar a Administração Pública pois os recursos são escassos, no caso seguinte o valor invocado é a privacidade dos agentes públicos.

“Quanto aos pedidos dos e-mails e telefones institucionais dos servidores, entendemos que é desarrozoado, nos termos do inciso II do art. 13 acima mencionado. Esses canais, apesar do domínio público, têm como finalidade a comunicação interna da instituição e não se prestam a estabelecer uma relação com o sindicato. Não são informações revestidas pelo interesse público na medida que, caso o cidadão deseje entrar em contato com a ANS, o telefone e o e-mail apropriados são outros. O que existe aqui, na verdade, é o interesse particular do recorrente em obter essas informações que não pode se sobrepor ao interesse público de manter as comunicações internas da ANS operacionais.”

Os pedidos que exigem trabalhos adicionais, Art. 13, III, comportam a maior parte das referências nesta Categoria.

“Assim, refere-se à situação em que os dados de fato existem, mas precisam ser reorganizados de modo a criar uma informação nova. Ou seja, os dados não estão estruturados da forma que o cidadão solicitou, ou o banco de dados não possui uma consulta que cruze as informações do modo requerido”. (T9).

A existência de dados que não estão devidamente tratados não é compatível com a natureza teórica da LAI, já que o objetivo dela é o fornecimento de informações para a devida *Accountability*, fornecendo informações de utilidade para o público demandante (BENTO 2015 pg. 62).

Assim, é possível compreender que o Interesse Público Secundário se faz presente nas dinâmicas interpretativas da CGU ao restringir o acesso à informação, partindo da Doxa Administrativa ao decidir sobre os princípios, a partir dos casos concretos.

### **3.4.5 Inobservância Legal.**

Esta categoria inicial é expressamente prevista nos Arts. 19, 21 do DLAI. Esta categoria, diferente das anteriores, teve uma análise pragmática já que a maior parte das referências são padronizadas, baseadas na identificação objetiva dos critérios, sendo uma das categorias que mais conta com referências. Essencialmente, a premissa desta categoria é um controle procedimental e informacional tanto do cidadão, que é devidamente informado dos recursos e do burocrata que atendeu o pedido, quanto da CGU que estrutura a sua revisão partindo desta interação.

#### **3.4.5.1 Irreflexividade Dóxica.**

As diversas referências apresentadas oferecem uma estrutura parecida, com uma variância pequena no conteúdo. Um fator importante é que a maioria esmagadora dos relatórios analisados partem desta análise objetiva e, caso identificado um problema, terminam, na decisão, solicitando uma melhora no fluxograma do atendimento, como é possível extrair desta passagem:

“Por fim, observamos que o recorrido descumpriu procedimentos básicos da Lei de Acesso à Informação. Nesse sentido, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento competente que reavalie os fluxos internos para assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos legais, em especial recomenda-se: a) Informar em suas respostas ao cidadão a autoridade que tomou a decisão, a possibilidade de recurso, o prazo para propor o recurso e a autoridade competente para apreciar o recurso; b) Que a Autoridade responsável por decidir o recurso de segunda instância seja a autoridade máxima do órgão/entidade; c) Que seja inserida a resposta no sistema e-SIC, sempre que esta estiver dentro dos limites de caracteres e de anexos do sistema.”. (U31).

Analisando o controle informacional como uma das premissas do Campo Burocrático na sua qualidade de ordenador da vida social (BOURDIEU 2012; BOURDIEU 2016), a Teodiceia Secular está presente nessa premissa, considerando o reforço do controle, ainda que não seja possível determinar qualquer sanção sobre o descumprimento desta premissa.

A padronização e a formalidade nos comunicados são traços típicos da CGU quando está lidando com a Administração Pública no aspecto negativo. Alguns exemplos que fogem da padronização são casos específicos, como a referência U137, que mostra uma situação atípica, atingindo o próprio núcleo da LAI.

“Em consulta ao sistema e-SIC, constatou-se que o pedido se encontra sem resposta até o momento, bem como o recurso denominado Reclamação sequer foi decidido. Dessa forma, opina-se pelo acolhimento da Reclamação à CGU para determinar, ao órgão ou entidade, que ofereça resposta ao cidadão.”

Como observado nas outras categorias, a formalidade na crítica contrasta com a informalidade na correição, já que a CGU, como evidenciado no item 3.4.3, não se apresenta como um órgão Corregedor no âmbito do acesso à informação. Neste caso específico, para além da denúncia durante o recurso, a própria CGU reconhece os atos irregulares, o que inviabiliza o argumento utilizado no caso das reclamações e demais críticas.

### **3.5 Considerações sobre os Resultados.**

A presente pesquisa teve dois objetivos específicos: averiguar se a justificativa para a negativa do acesso à informação está pautada no interesse primário ou secundário e averiguar se existe consonância entre o entendimento do acesso à informação entre as agências reguladoras e a controladoria geral da união.

Os dois objetivos foram concluídos, tendo a pesquisa exposto diversos pormenores críticos do processo decisório das negativas de acesso à informação pela CGU e demonstrado a luta pelo domínio taxonômico da realidade burocrática e social, por intermédio do meta-capital acumulado na legitimidade derivada do Estado. Assim, especificamente, a luta pelo capital informacional e pelo domínio conceitual das diversas taxonomias da dominação racional-legal ficou evencidada na análise das categorias.

Sobre as Hipóteses, quatro foram levantadas:

**I- As Agências Reguladoras estão em consonância com o interesse público primário, e a Controladoria Geral da União está reforçando este entendimento.**

Esta hipótese não foi confirmada, pois o Interesse Público Secundário foi identificado como pano de fundo constitutivo das interpretações e ações da CGU e das Agências Reguladoras.

**II – As Agências Reguladoras não estão em consonância com o interesse público primário, e a Controladoria Geral da União está corrigindo este desvio.**

Esta hipótese foi parcialmente confirmada. Em que pese a interpretação baseada no Interesse Público Secundário da CGU, diversas categorias sugerem que a CGU, apesar de guiada pelo pensamento prático e dóxico do Campo Burocrático, tem a intenção de corrigir o desvio, ainda que tal desvio seja derivado da própria percepção estrutural estruturada pelo Campo e pelo jogo entre os atores.

**III – As Agências Reguladoras estão em consonância com o interesse público primário, e a Controladoria Geral da União está modificando este entendimento.**

Esta hipótese não foi confirmada pois as Agências Reguladoras, ainda que seja possível identificar elogios ocasionais, não estão em consonância com o Interesse Público Primário e a CGU, apesar de demonstrar vontade estrutural de modificar o entendimento das Agências Reguladoras.

**IV – As Agências Reguladoras não estão em consonância com o interesse público primário, e a Controladoria Geral da União não está corrigindo este entendimento.**

Esta hipótese foi confirmada. As Agências Reguladoras, por diversos motivos, não estão agindo em consonância com o Interesse Público Primário e a CGU demonstra incapacidade de superar o Habitus estruturado pelas lutas do Campo, ainda que seja possível identificar parâmetros de mudança, não satisfatórios, como a predisposição pela Mediação e a tentativa de firmar conceitos estruturante sociais.

O doxa institucional das práticas observadas impede que a CGU possa observar o lado do cidadão ao pensar o Interesse Público e os canais de atendimento não demonstram uma configuração viável para atender, no universo pesquisado, demandas complexas sobre o acesso à informação, enfatizando a luta pelo domínio burocrático do meta-capital informacional.

As categorias de análise estão interligadas pelo fenômeno do *Habitus* e do *Campo* como estruturas estruturantes e estruturadas, que formam o universo de possibilidades da *Doxa* institucional.

Estas considerações validam a Hipótese IV, demonstrando que a CGU, como instância normativa de consolidação do Interesse Público no acesso à informação, está imersa no jogo do *Campo* Burocrática, validando o capital acumulado dos bens simbólicos, transmutando as relações burocráticas por intermédio da regulação, consolidando o a consagração pela legitimidade ao produzir a realidade social da Oficialidade, utilizando o metacapital e o domínio informacional e taxonômico.

Assim, considerando a crítica analisada na terceira parte do segundo capítulo, a existência de uma orientação institucional para a Mediação é apresentada como uma busca pelo Interesse Público Secundário, já que a CGU não demonstra conhecer os interesses individuais, formando a Opinião Pública pela Oficialidade, como ponto de vista dos pontos de vista, na sua submissão ao universal.

A questão do ato desinteressado orientado pela *Illusio* do jogo está presente nas referências construídas e analisadas. A Burocracia e a Oficialidade interagem como pressupostos do *Campo* e formadores do *Habitus*, na interação estruturante e estruturada do espaço social compartilhado. O principal problema analisado, dentro do escopo desta pesquisa, é justamente a formação do Interesse Público nesta dinâmica e os dados levantados apontam para uma dissonância entre os interesses institucional, derivados da prática administrativa e a própria luta dentro do campo, esperada dentro da análise.

Portanto, a realidade social produzida pelo *Campo* Burocrático se apresenta prejudicada pelo pensamento não crítico dos atores, que orientados pela *doxa*, acreditam no jogo e na própria narrativa transcendental que legitima o campo: a crença de que o Interesse produzido institucionalmente é o próprio Interesse Público Primário. Como explorado no segundo capítulo, a Confiabilidade como pressuposto da Transparência se apresenta como um remédio, orientado pelo pensamento crítico.

Tendo essas premissas teóricas e os dados levantados, o *Campo* Burocrático apresenta uma característica importante nas democracias liberais ocidentais, que é a *Accountability*. Essa realidade instrumental, com todas as críticas analisadas, abre a possibilidade do controle social e a lenta mudança estrutural para uma cultura, assim dizer *Habitus*, estruturada e estruturante da transparência não como uma burocracia, mas como uma postura esperada do Administrador Público, que legitima e é legitimada pelos atores sociais.

Assim, finalizando a análise dos dados, o problema de pesquisa apresentado na Introdução, **se as decisões denegatórias de acesso à informação das agências reguladoras, julgadas em recurso pela Controladoria Geral da União, estão em consonância com o interesse público primário** foi devidamente respondido.

## CONCLUSÕES

A trajetória desta dissertação culminou de um longo processo epistêmico visando a construção de um objeto, partindo do reexame do conceito de Estado dentro do Direito, trazendo elementos da antropologia, economia, sociologia, ciências políticas e da filosofia. Esta análise preliminar é necessária para compreender a dimensão simbólica, normativa e capitalista do Estado como um banco capitalizador da legitimidade dos Capitais, tomando como base a teoria social proposta por Bourdieu.

### **Os pressupostos teórico-fáticos do Objeto desta Pesquisa.**

Desse modo, o Estado foi enquadrado como o acúmulo dos diferentes tipos de Capitais em um constante processo de legitimação e legitimidade dos atores que nele depositam os recursos. Assim, os diversos agentes, comissionados na representação do Estado, se apoderam da capacidade de desparticularizar as suas ações, submetendo-se a uma universalidade vinculante, que dita o Oficial.

Partindo dessa premissa, um breve recorte da história da administração pública foi oferecido, mostrando a evolução do modelo patrimonialista para o modelo burocrático e eventualmente o gerencial. Esse modelo manteve traços viciosos do modelo patrimonialista em uma confusão entre a coisa pública e a privada, fruto de um modelo de sociedade projetado pelas elites burocráticas, como um projeto de sociedade dissonante com a própria realidade social dos governados.

Desse ponto, a confusão entre o público e o privado na Agência Regulada, considerando o modelo adotado, usando os parâmetros estadunidenses, em contraste ao liberalismo brasileiro, que não se desenvolveu. Esse fato mostrou uma incompatibilidade social que favoreceu o estamento tecnoburocrático que, ao se afastar da sociedade, corre o risco de sofrer captura pelos agentes que investem os recursos no Estado, tentando controlar a Oficialidade.

O acesso à informação é apresentado como ferramenta de controle dos atos do governo e o segredo como exceção em uma democracia, trazendo o problema central trazido no título da dissertação: determinar qual é a percepção do Interesse Público produzida pelos gestores administrativos que decidem o segredo. O conceito de Interesse Público se converte em um problema teórico, já que ele não é construído no público, dentro de uma ideia de Razão Pública desenvolvida durante a pesquisa, logo ele é mantido no segredo, para proteger a Razão de (e do) Estado.

O conceito de Estado é apresentado como um conjunto de competências que permitem ao operador desparticularizar as suas ações e produzir a universalidade pela Oficialidade, isto é, a capacidade do Estado de produzir o meta-capital, capaz de legitimar todos os outros tipos de capitais, sustentando o poder de uma forma simbólica, estruturante e estruturada, pelos autores que criam o Estado, se legitimando nele.

Parte-se do fundamento do Estado, que tem como objetivo a realização do Bem Comum no Interesse Público, isto é, a capacidade de realização de cada pessoa em sua subjetividade, como um meio e não como um fim, e que este objetivo se confirma na sua realização como fato e não como coisa. Também considera-se que nenhum ato é desmotivado, mas sim desparticularizado e universalizado, produzindo efeitos estruturantes e estruturados, que reforçam o campo que influencia o conhecimento dóxico do ator em sua agência.

Tendo em vista o histórico patrimonialista da Administração Pública, a capacidade das Agências Reguladoras de produzirem a Oficialidade e o investimento de legitimidade dos diversos atores que operam neste campo, assim como o ambiente técnico-burocrático que legitima a gestão destas agências, o pensamento crítico sobre processo, de formação dos atores e pela luta taxonômico dentro do Campo Burocrático, revelou a natureza normativa e transcendental da atividade burocrática como função de produção da Realidade Social.

Por fim, fundamentando na base democrática da publicidade como regra e o segredo como exceção, somente existindo como legítimo se fundamentado no Interesse Público, necessário para o controle social da Administração Pública.

O Objeto desta dissertação se apresenta como **a construção institucional do Interesse Público pelos agentes administrativos das Agências Reguladoras, quando justificam as negativas de acesso à informação nos recursos dirigidos à Controladora Geral da União**, tanto em seu aspecto estruturado como estruturante, ou seja, a fundamentação utilizada pelo agente que nega o acesso e a fundamentação que é confirmada pela Controladoria Geral da União como válida.

### **A Relação entre o Objeto construído e as Hipóteses Sustentadas: os fundamentos epistêmicos da Pesquisa.**

O Campo Administrativo foi apresentado como o espaço de lutas entre os atores constituídos pela premissa do dizer taxonômico da realidade social, expresso pelo poder da

Oficialidade, na constituição do metacapital legitimador dos outros tipos de capitais aceitos na ordem social imposto pelo Estado, no conceito apresentado no primeiro capítulo.

O servidor público foi apresentado como um agente da vontade estatal, que se subordina ao universal desparticularizado e, nesta qualidade, recebe diversos poderes que, dentro da luta de posições no campo, que foram institucionalizados de forma impessoal pelos princípios que regem a administração pública, especialmente a impessoalidade e a hierarquia, permitem que a ação burocrática passe por um processo de desparticularização, reificação, universalização e posterior incorporação. Esses processos partem da teoria do Habitus, alcançando uma narrativa diferenciada pela própria condição da Administração Pública como produtora de um tipo específico de bem simbólico, que é a manutenção desinteressada da ordem pública.

Assim, esse processo de mistificação da reificação do Interesse Público e posterior incorporação na figura do Ato Administrativo, que é a manifestação do interesse estatal por intermédio do agente, acaba gerando uma teodicéia secular, considerando que o Estado adquire uma posição transcendente que une os servidores pelo Interesse Público, razão ôntica manifesta na própria construção ontológica e intersubjetiva da burocracia estatal legitimada.

Essa alienação do ato administrativo e posterior consagração das estruturas cognitivas objetivas que permitem a transmutação social dos atos particulares em públicos, observada tanto por Bourdieu quanto Ross, gera um processo de dominação técnico-burocrática, enraizada na própria concepção de Estado Provedor, intervencionista, capaz de responder racionalmente os anseios sociais, enquanto concentra o poder simbólico de ordenar a realidade social.

Logo, a superação das tipologias sociais construídas no saber burocrático, de cunho dóxico e relacional, passa pela consolidação da Transparência como fundamento da própria existência do Estado Democrático de Direito, pois a democracia exige informações, úteis e de qualidade, para a devida ponderação dos processos administrativos, utilizando a própria lógica das estruturas estruturantes e estruturadas, na figura do Habitus e do Campos, inclusive incentivando a construção social do sentido da *Illusio*, no Campo Administrativo.

O Controle Social do Campo é uma luta entre os atores externos, visando a apropriação e a reconstituição do sentido simbólico do Interesse Público Primário, cooptado pela instrumentalização burocrática que gera o Interesse Público Secundário. Essa luta pela direção da Vontade Institucional passa por uma construção que possa superar o Segredo como premissa da Razão Estatal, criando não apenas uma relação de Confiança, mas de Confiabilidade dos processos administrativos, incentivando um Capital que possa ser dependente das premissas instituídas pela Transparência e pela *Accountability*.

A construção dos pressupostos categóricos da análise de conteúdo do próximo capítulo passará parte dessa dupla natureza, da prática administrativa dóxica da legalidade formal e da burocracia como ordem impessoal transcendente, que se manifesta pelo Interesse Público Secundário, na opinião da necessidade das práticas institucionalizadas. Assim, será possível analisar a Lei de Acesso à Informação com este olhar crítico e identificar, nas negativas de acesso à informação julgadas pela Controladoria Geral da União, as práticas que reforçam o Campo Burocrático como espaço social e psicológico alienado da sociedade que, em última análise, é o verdadeiro detentor do poder legitimador da burocracia, desfazendo a crença de que a burocracia, em última análise, está submetida apenas aos pressupostos de legalidade e padronização normativa.

**Entre a Episteme e a Doxa: as conclusões teóricas e fáticas da pesquisa apresentada e os recortes para uma possível discussão futura.**

A presente pesquisa percorreu uma narrativa teórica crítica, visando desconstruir e reconstruir o sentido do Estado para colocá-lo como o depósito conceitual que irá produzir a legitimidade fundamentadora da Oficialidade, assim como reinterpretar a ação institucional para aloca-la no paradigma proposto.

Essa reconstrução crítica, analisando o Estado como pressuposto de legitimidade e depósito conceitual derivado do acúmulo de recursos reais e simbólicos, foi necessária para enquadrar a ideia do Estado como ponto de vista transcendental da realidade social. Desse modo, o acúmulo de recursos enseja a legitimidade abstrata do metacapital, como fundamento institucional dos capitais que praticam a submissão simbólica, transmutando as relações sociais.

Essas práticas, usando Bourdieu como teórico, foram analisadas com profundidade, visando construir o objeto, as hipóteses e os pressupostos epistêmicos da pesquisa. Seguindo a ideia do pensamento crítico como solvente para o pensamento dóxico (WACQUANT 2003), os pressupostos básicos do direito administrativo foram contestados, sobretudo a natureza do Interesse Público e a sua interação com o Bem Comum.

Da construção teórica sobre os pressupostos ontológicos do Estado, a Razão Estatal, na figura do Segredo, foi desenvolvida e analisada, sendo posteriormente contrastada com o remédio democrático para este problema: a transparência. A conclusão de que a participação social é necessária e a transparência fundamental para fornecer informações válidas para o devido exercício da democracia participativa fundamentou toda a construção no final do

primeiro capítulo sobre o objeto pesquisado: a estruturação do Interesse Público Primário pela CGU ao analisar as negativas de acesso a informação.

Essa premissa desenvolvida embasou toda a discussão teórica do segundo capítulo, que teve como objetivo construir as categorias de pesquisa, de forma dialética e crítica, olhando não apenas para a moderna teoria administrativa e a sua interação com a teoria sociológica escolhida, mas também dialogando com as leituras exploratórias do material escolhido.

A construção das categorias teve como fundamento imanente a compreensão do Estado em sua dupla natureza: tanto como instituição estruturante como realidade estruturada, um verdadeiro Estado de Coisas, o ponto de vista universal acima dos pontos de vista privados. Essa natureza estruturante da Oficialidade e a natureza estruturada da Burocracia forneceram o enquadramento necessário para reconstruir de forma crítica a narrativa do Campo Administrativo e o Habitus, na realidade social relacional produzida pela interação entre estas duas grandezas sociais.

O Regime Jurídico Administrativo, unindo essas duas asserções no conhecimento racional-legal do estamento burocrático, forneceu subsídios para compreender a Administração Pública como produtora de simbologia própria, administrando o metacapital legitimador, no caso estudado, o capital informacional e o próprio domínio taxonômico do conceito de informação pública, necessário para o devido exercício da cidadania.

O terceiro capítulo, abordando a própria pesquisa empírica, forneceu subsídios qualitativos para compreender a narrativa tecida pela CGU ao projetar o Interesse Público, apropriando-se deste universal ao declarar a sua submissão institucional aos princípios. Como guardiões interpretativos da realidade taxonômica, os burocratas da CGU apresentaram a versão Oficial dos conceitos em jogo, fornecendo a visão da luta interna do Campo entre a CGU, a CMRI e as Agências Reguladoras, em uma complexa economia simbólica, transmutando as relações de dominação por intermédio dos segredos de ofício da burocracia racional-legal.

As conclusões encontradas nesta pesquisa apontam para uma dissonância entre o Interesse Público Primário e os diversos Interesses Públicos Secundários, Institucionais de cada grupo de atores burocraticamente interligados ou não, que lutam pelo domínio da realidade Oficial do Estado. Essa luta, anda que seja inerente ao próprio funcionamento do Campo, interage de uma forma negativa com o acesso à informação e também aos pressupostos modernos da cidadania. A participação política nos processos administrativos é um antídoto para essa cultura enraizada no próprio funcionamento burocrático, sedimentado pelo segredo profissional não acessível aos que não participam do jogo e nele são institucionalmente desinteressados.

Assim, a conclusão deste trabalho passa pela compreensão de que a melhor saída para a tensão entre um Estado cada vez mais técnico e uma gama cada vez maior de problemas que exigem informações que nem sempre são acessíveis ao cidadão, mas que mesmo assim ele ainda pode (e deve) exercer o controle social é a Confiabilidade como um pressuposto dialético da construção do Interesse Público. Muito mais do que apenas um conjunto técnico de atribuições, o cidadão deve participar, ativamente, da construção do sentido comum dos procedimentos realizados, não sendo apenas um administrado na realidade burocrática.

As lutas internas e externas do Campo produzem a realidade social pela própria natureza relacional das partes. Sendo estruturas estruturadas e estruturantes, o espaço psicossocial produzido pelo controle social não apenas como ação, mas sim disposição, tem o potencial para permear a própria noção de Habitus, promovendo uma cultura organizacional não apenas pautada pela Transparência como procedimento, mas sim como disposição inerente ao campo e ao processo identitário do “ser” um funcionário público.

Assumindo o Habitus como esse conjunto de disposições capazes de gerar a cultura institucional e admitindo a tese da burocracia impessoal como uma teodiceia transcendental voltada para o Interesse Público, ainda que o problema da interpretação torne esta premissa parte do jogo, é possível promover a cultura da Confiabilidade como pressuposto da Transparência. Essa cultura se apresenta então como forma de colocar o administrador público como um servidor não do Interesse Público universalizado e posteriormente apropriado, em um ciclo de alienação e reificação das entidades psicossociais que servem como depósitos de legitimidade, mas sim como uma atitude relacional com os diversos atores sociais e políticos que foram a sociedade.

Tendo todas estas premissas colocadas e desenvolvidas na presente dissertação, a conclusão final, considerando o resultado prático obtido na pesquisa empírica, será apresentada em três eixos: O Estado como Depósito do Interesse Público, a Confiabilidade como parte da *Accountability* e a Informação como um processo.

### **O Estado como Competência e Transcendência.**

O Estado, apresentado nesta pesquisa em sua dupla natureza, tanto como um depósito conceitual de legitimidade como a competência necessária para executar as ações estatais tidas como legítimas, na abordagem exemplificada por Bourdieu, se coloca como um campo de luta(s) para os diversos atores. Nesse prisma, o saber burocrático, com as suas diversas

racionalizações instrumentais que diluem a vontade particular tornando-a pública, a submissão do servidor público ao universal da coletividade, se apresenta como um obstáculo arcano aos não iniciados.

Uma possível solução para esse problema, desenvolvida no segundo e terceiro capítulos, é a participação popular não como legitimidade, mas como forma de estruturar o próprio Campo Burocrático, desenvolvendo um Habitus ligado ao serviço público como fator transcendente, e não dominante, da atividade estatal na esfera pública, dissolvendo as construções teóricas do cidadão como um sujeito abstrato e revelando a natureza coletiva da construção do Interesse Público Primário como razão de existência da tessitura social do Estado.

### **A Confiabilidade como Pressuposto da *Accountability***

Participar da razão pública, no duplo sentido apresentado nesta pesquisa, tanto como dispor dos dados públicos quanto participar do debate público sobre estes dados presume uma aproximação não apenas técnica, legal e burocrática do cidadão, mas sim uma inserção no próprio processo. Para além do cidadão totalizado e instrumentado, reificado pela conveniência instrumental, um cidadão capaz de compreender e entender o seu papel na esfera pública. Não apenas um administrado mas sim um ativo participante, dentro das limitações técnicas e temporais, do processo de compor a Razão Pública.

### **A Formação da Informação.**

Superando o paradigma atual, da interpretação unilateral da Informação Pública pelo Estado, detentor do capital informacional, a Informação, pública ou não, deve cumprir o seu objetivo nominal de informar. Não sendo o objeto específico desta pesquisa, mas uma conclusão incidental tendo como base as premissas observadas na pesquisa empírica, a própria construção do sentido atribuído pela Administração Pública ao processo de Transparência passa pela concepção da Informação como instrumento democrático.

Porém, na prática, é possível observar que o controle conceitual e taxinômico ainda é exercido majoritariamente pelo Estado, mascarando os Interesses Públicos Secundários e produzindo pontos de vista Estatais como se coletivos e públicos fossem. Assim, em consonância com as duas conclusões anteriores, estudos aprofundados sobre o processo de

formação do conceito de informação surgem como um possível horizonte investigativo como contribuição para a problemática do acesso à informação pública.

Encerrando estas conclusões, se coloca na base da própria teoria social proposta por Bourdieu a ideia de que os dados, sem a condição de compreensão do estado em que foram produzidos, são inúteis (2006). O pensamento crítico sobre a formação da informação pública é a base para dissolver o Doxa instrumental e realizar a função democrática da informação, que é fornecer subsídios para que o cidadão possa avaliar o Estado e tirar as suas próprias conclusões, saindo da condição de tutelado para alcançar a plenitude da participação política.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMSON, Scott. **The Economics Origins of the Territorial State**. Princeton Press, 2013. Disponível em [http://scholar.princeton.edu/sabramso/files/Abramson\\_Paper\\_v3\\_h1\\_0.pdf](http://scholar.princeton.edu/sabramso/files/Abramson_Paper_v3_h1_0.pdf) acesso em 02/12/2016.
- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. **Por que as nações fracassam. As origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Editora Elsevier. Rio de Janeiro, 2012.
- ALESSI, Renato. **Sistema Istituzionale Del Diritto Amministrativo Italiano**. Editora Dott. A. Giuffrè. Milão, 1958.
- ALEXANDER, Larry *in* **Filosofia Del Derecho Constitutional. Cuestiones Fundamentales**. Organizadores: ZAMORRA, Jorge Luiz Fabra; JARAMILLO; Leonardo Garcia. Universidad Nacional Autónoma De México. Instituto De Investigaciones Jurídicas. México, 2015.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução Virgílio Afonso da Silva, 2ª Edição, 4ª Tiragem. Editora Malheiros. São Paulo, 2015.
- AKUTSU, Luiz. **Sociedade da Informação, Accountability e Democracia Delegativa**. Editora Baratuna. São Paulo, 2009.
- ANVISA. **RDC 40/2014**. Dispõe sobre os critérios para a concessão e renovação do registro de medicamentos com princípios ativos sintéticos e semissintéticos, classificados como novos, genéricos e similares, e dá outras providências, Disponível em [www20.anvisa.gov.br/coifa/pdf/rdc60.pdf](http://www20.anvisa.gov.br/coifa/pdf/rdc60.pdf) acesso em 01/01/2018.
- AQUINO, Tomás de. **Suma Teológica VI**. Edições Loyola, 3ª Edição. São Paulo, 2014.
- ARISTÓTELES. **Política**, 6ª Edição 14ª Reimpressão. Editora Martin Claret. São Paulo, 2015.
- \_\_\_\_\_. **Ética a Nicômaco**, 6ª Edição, 8ª Reimpressão. Editora Martin Claret. São Paulo, 2014.
- ARENDRT, Hannah. **Eichmann em Jerusalém: Um retrato sobre a banalidade do mal**. Companhia das Letras, São Paulo 1999.
- \_\_\_\_\_. **Entre o passado e o Futuro**. Editora Perspectiva. São Paulo, 2014.
- \_\_\_\_\_. **A Condição Humana**, Tradutor: Roberto Raposo 12ª Edição Revista, Editora Forense Universitária. Rio de Janeiro, 2015.
- AREVALO, Manuel Clavero. **Estudios De Derecho Administrativo**. Editora Civits S.A. Madrid, 1992.
- ASSMANN, Eberhard Schmidt. **Dogmática Jurídico-Administrativa: Um balanço intermédio sobre a evolução, a reforma e as funções futuras**. Editora Saraiva. São Paulo, 2016.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. **Agências Reguladoras. Constituição, Transformações do Estado e Legitimidade Democrática**. Revista do Direito Processual Geral Vol. 56. Rio de Janeiro, 2002.

BARZOTTO, Luis Fernando. **Filosofia do Direito: Os conceitos fundamentais e a tradição jusnaturalista**. Editora Livraria do Advogado. Porto Alegre, 2010.

BAUHR, Monika; GRIMES, Marcia. **What is Government Transparency? New Measures and Relevance for Quality of Government**. The Quality for Government Institute, 2012. Disponível em [www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1418/1418047\\_2012\\_16\\_bauhr\\_grimes.pdf](http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1418/1418047_2012_16_bauhr_grimes.pdf) acesso em 17/01/2017.

BATISTA, Carmen Lúcia. **Revista Transinformação**. Campinas, 2010. Disponível em <http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/transinfo/article/view/496/476> acesso em 17/01/2017.

BAXTER, Lawrence. G. **The State and other Basic Terms of Public Law**. Duke University of Law, 1982. Disponível em [http://scholarship.law.duke.edu/faculty\\_scholarship/2567/](http://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/2567/) acesso em 28/11/2016.

BENTO, Leonardo Valles. **Acesso à Informações Públicas. Princípios Internacionais e o Direito Brasileiro**. Editora Juruá. Curitiba, 2015.

BENJAMIN, Walter. **O Anjo da História**. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2012.

BERGER, Peter L; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**. Rio de Janeiro, 36ª edição. Editora Vozes, 1973.

BLUNTSCHLI, Johan Kaspar. **The Theory of State**. Batoch Books. Kitchner. 2000.

BRASIL, República Federativa. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) acesso em 16/01/2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto Nº 4, estabelece os distintivos da bandeira e das armas nacionais, e dos selos e sinetes da República**, 1889. Disponível em [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/D0004.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0004.htm) aceso em 02/12/2016.

\_\_\_\_\_. República Federativa. **Casa Civil. Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro**, 2003. Disponível em [http://www.reformadagestaopublica.org.br/Documents/MARE/Agencias/avaliacao\\_das\\_agencias\\_reguladoras\\_-\\_casa\\_civil.pdf](http://www.reformadagestaopublica.org.br/Documents/MARE/Agencias/avaliacao_das_agencias_reguladoras_-_casa_civil.pdf) acesso em 14/01/2017.

\_\_\_\_\_. República Federativa. **Lei 12.527 de 2011**. Regula o Acesso à Informação. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm) acesso em 16/01/2017.

\_\_\_\_\_. República Federativa. **Decreto 7724 de 2012**. Regulamenta a Lei 12.527. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm) acesso em 16/01/2017.

BÓ, Ernesto Dal. **Regulatory Capture: A Review**. Oxford Review of Economic Policy Vol. 22, Nº 2, 2006. Disponível em <http://oxrep.oxfordjournals.org/content/22/2/203.short> acesso em 13/01/2017.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia. Uma defesa das regras do jogo**. Editora Paz & Terra. São Paulo e Rio de Janeiro, 2015.

\_\_\_\_\_. **Estado Governo Sociedade. Para uma teoria geral da política**. Editora Paz & Terra, 15ª Edição. São Paulo, 2009.

\_\_\_\_\_. **Liberalismo e Democracia**. Editora Brasiliense. São Paulo, 2010.

\_\_\_\_\_. **Democracia e Segredo**. Editora Unesp. São Paulo, 2015

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**, 11ª Edição, Vol. 1. Editora Universidade de Brasília. Brasília, 1998.

BOURDIEU, Pierre; LOIC J. D. Wacquant; SAMAR, Farage. **Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field**. Sociological Theory, Vol. 12, No. 1, pgs 1-18. março, 1994.

BOURDEU, Pierre. CHAMBOREDON, Jean-Claude. PASSERON, Jean-Claude. **A Profissão de Sociólogo. Preliminares Epistemológicas**. Editora Vozes. Rio de Janeiro, 1999.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro, Editora Bertrand Brasil. 1989.

\_\_\_\_\_. **The Logic of Practice**. Translate by Richard Nice. California. Stanford University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. **A Produção da Crença: Contribuição para uma economia dos bens simbólicos**. Zouk Editora, 3ª Edição. Porto Alegre, 2001.

\_\_\_\_\_. **A Distinção: Crítica Social do Julgamento**. Editora Zouk. Porto Alegre, 2006.

\_\_\_\_\_. **Sobre o Estado**. Companhia das Letras. São Paulo, 2012.

\_\_\_\_\_. **A Economia das Trocas Simbólicas**. Editora Perspectiva. São Paulo, 2015.

\_\_\_\_\_. **Razões Práticas: Sobre a Teoria da Ação**. Papyrus Editora, 11ª Edição, 5ª Reimpressão. São Paulo, 2016.

BORGES, Alice Gonzales. **Interesse Público: Um conceito a determinar**. Revista do Direito Administrativo. FGV Editora. São Paulo, 1996. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46803> acesso em 23/12/2016.

BOTERO, Giovanni. *The Reason of State*. Tradução P. J. and D. P. Waley. Londres, 1956

CADEMARTORI, Sérgio Urquhart de, CADEMARTORI, Daniela M. L. de. **O Poder do Segredo e o Segredo do Poder: Uma análise histórico-conceitual dos limites e possibilidades de convivência entre o segredo e a democracia**. *Novos Estudos Jurídicos*. Univali, 2011. Disponível em <http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/3416> acesso em 17/01/2017.

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português? Revista da Administração Pública** Vol. 24 Nº 2. Rio de Janeiro, 1990. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049/8182> acesso em 16/01/2017.

CARNEIRO, Robert L. **The Circumscription Theory: A Clarification, Amplification and Reformulation. Social Evolution & History**, Vol. 11 Nº 2, 2012. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/290290405\\_'Circumscription\\_theory\\_A\\_clarificatio\\_n\\_amplification\\_and\\_reformulation'\\_by\\_Robert\\_L\\_Carneiro](https://www.researchgate.net/publication/290290405_'Circumscription_theory_A_clarificatio_n_amplification_and_reformulation'_by_Robert_L_Carneiro) acesso em 04/12/2016.

CASSESSE, Sabino. **New Paths for Administrative Law: A Manifesto**. *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 10 Issue 3. Oxford Journals, 2012. Disponível em <http://icon.oxfordjournals.org/content/10/3/603.full> acesso em 01/01/2017.

CATANZARITI, Mariavittoria. **New Arcana Imperii. University of California, 2010**. Disponível em <http://escholarship.org/uc/item/81g0030z#page-1> acesso em 17/01/2017.

CGU, Controladoria Geral da União. **CGU reverte 2,5 mil negativas de acesso e garante entrega de informações públicas**. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/12/cgu-reverte-2-5-mil-negativas-de-acesso-e-garante-entrega-de-informacoes-publicas> acesso em 20/12/2017.

COHEN, Ronald. **Warfare and State Formation. War Makes States and States Make Wars**. In *Warfare, Culture and Environment*. Organizador FERGUSON. R. Bryan. Academic Press Inc, 1984.

CRESWELL, John. W. **Investigação Qualitativa & Projeto de Pesquisa. Escolhendo entre Cinco Abordagens**, 3ª Edição. Trad. Sandra Mallmann da Rosa. Editora Penso. São Paulo, 2014.

CRETELLA Jr., José. **Os Cânones do Direito Administrativo**. *Revista de Informação do Legislativo*, Edição 25, Número 97, 1988. Disponível em [www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181819](http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181819) acesso em 20/07/2017.

\_\_\_\_\_ **Tratado de Direito Administrativo**, Vol. 1. Rio de Janeiro, 2002.

DAHRENDORF, Ralf in STEENBERG, Bart Van. **Citizenship and Beyond**. Sage Publications. London, 1994.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 29ª edição. Editora Forense. Rio de Janeiro, 2016.

\_\_\_\_\_. **O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo** in Revista Trimestal de Direito Público, Nº 48. Editora Malheiros. São Paulo, 2004.

DEMO, Pedro. Ambivalências da Sociedade da Informação. Revista Ciência da Informação, Vol. 29, Nº 2, 2000. Disponível em <http://revista.ibict.br/ciinf/article/viewFile/885/920> acesso em 06/04/2017.

DERRIDA, Jacques. GIL, Anidjar. **Acts of Religion**. Routledge, New York, 2002.

ENTERRÍA, Eduardo García de. **La Democracia y el lugar del ley**. Anuario de la Facultad Del Derecho I. Madrid, 1977. Disponível em <https://www.uam.es/otros/afduam/sumario-1.html> acesso em 20/07/2017.

EHRlich, Eugen. **Fundamentos da Sociologia do Direito**. Cadernos da UnB. Editora Universidade do Brasil. Brasília, 1986.

ELIAS, Nobert. **O Processo Civilizador, Vol. 1. Uma História dos Costumes**. Tradução Ruy Jungmann. Editora Zahar. Rio de Janeiro, 1993

\_\_\_\_\_. **O Processo Civilizador, Vol. 2. Uma História dos Costumes**. Tradução Ruy Jungmann. Editora Zahar. Rio de Janeiro, 1993.

ESPADA, João Carlos. **A Tradição Anglo-Americana da Liberdade: Um Olhar Europeu**. Principia Editora, 1ª edição. Portugal, 2008.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. Editora Globo/SA, 5ª Edição, 1ª Reimpressão. São Paulo, 2013.

\_\_\_\_\_. **A Aventura Liberal em uma Ordem Patrimonialista**. Revista USP. São Paulo, 1993. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/25950> acesso em 15/12/2016.

FIORINI, Bartolomé A. **Derecho Administrativo** Tomo I. Segunda Edicion Actualizada. Abeledo Perrot. Buenas Aires, 1995.

FENSTER, Mark. **The Opacity of Transparency**. UF Law Scholary Repository, 2006. Disponível em [scholarship.law.ufl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1059&context=facultypub/](http://scholarship.law.ufl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1059&context=facultypub/) acesso em 20/07/2017.

FLICK, UWE. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**, 3ª Edição. Trad. Joice Elias Costa. Editora Artmed. São Paulo, 2009.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**, 12ª Edição revista, atualizada e ampliada. Revista dos Tribunais. São Paulo, 2016.

FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública**. 3ª Edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2014.

FUKUYAMA, Francis. **As Origens da Ordem Política. Dos tempos pré-humanos até a Revolução Francesa.** Tradução de Nivaldo Montingelli Jr. Editora Rocco. Rio de Janeiro, 2011.

GAMA, Paulo Calmon Nogueira da. **O Fenômeno da Captura das Agências Reguladoras – federalização indevida das causas relacionadas aos setores regulados.** Revista do Conselho de Justiça Federal Nº 26, 2004. Disponível em <http://www.cjf.jus.br/revista/numero26/artigo10.pdf> acesso em 13/01/2017.

GEBARA, José Jorge. **Algumas Considerações sobre o Estado, a Tecnoburocracia e a Economia.** Revista Administração de Empresas vol. 18. São Paulo, 1978. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75901978000100010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901978000100010) acesso em 15/12/2016.

GENTILI, Fábio. **A tensão autoritarismo-liberalismo em Oliveira Vianna. Elementos para uma nova leitura do conceito de "autoritarismo instrumental".** Brasília, 2014. Disponível em [http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403722814\\_ARQUIVO\\_trabalhoparaabcp2014.pdf](http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403722814_ARQUIVO_trabalhoparaabcp2014.pdf) acesso em 15/12/2016.

GIBSON, D. Blair. **Carneiro's Social Circumscription Theory: Necessary, but not Sufficient.** Uchitel Publishing House. **Social Evolution & History**, Vol. 11 Nº 2, September 2012

GILARDI, Fabrizio. **The Institutional Foundation of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe.** The Annals of American Academy of Political and Social Science Vol. 598, 2005. Disponível em [http://www.jstor.org/stable/25046081?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/25046081?seq=1#page_scan_tab_contents) acesso em 12/01/2017.

GIERKE, Otto Von. **Community in Historical Perspective.** Tranlated by Mary Fischer. Cambridge International Press. New York, 2002.

GREEN, Thomas Hill. **Prolegomena to Ethics**, 5ª Edição. Claredon Press, 1998.

\_\_\_\_\_. **Lectures on the Principles of Political Obligations.** Batoche Books Kitchener, 1999.

GEHLEN, Arnold. **Antropología Filosófica. Del encuentro y descubrimiento del hombre por sí mismo.** Ediciones Paidós. Barcelona, 1993.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo, Tomo 1, Parte General**, Séptima Edición. Fundación de Derecho Administrativo. Belo Horizonte, 2003.

GUICHOT, Emilio. **Reflexiones acerca de la aplicación de la nueva normativa sobre transparencia pública.** Revista Andaluza de Administracion Pública Nº 94. Sevilla, 2016.

HABERMAS, Jürgen. **Técnica e Ciência como Ideologia.** Editora Unesp. São Paulo, 2014.

HAEBERLIN, Martín. **Uma Teoria do Interesse Público. Fundamentos do Estado Meritocrático de Direito.** Livraria do Advogado Editora. Porto Alegre, 2017.

HAURIOU, Maurice. **A Teoria da Instituição e da Fundação**. Sérgio Antonio Fabris Editor. Porto Alegre, 2009.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Sérgio Antônio Fábris Editor. Porto Alegre.

HEGEL, G. W. F. **Philosophy of Right**. Traduzido por S. W. Dyde. Editora Batoche Books. Kitchener, 2001.

\_\_\_\_\_. **Fenomenologia do Espírito**. Tradução de Paulo Meneses, 2º Reimpressão. Editora Vozes e Editora Universitária São Francisco. São Paulo, 2016.

HERZFELD, Michael. **The Social Production of Indifference. Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy**. The University of Chicago Press, 1992

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **O Homem Cordial**. Penguin & Companhia das Letras. 2. São Paulo, 2012.

HOWLAND, Douglas R. **Samurai Status, Class and Bureaucracy. A Historiographical Essay**. The Journal of Asian Studies, Vol. 60, Nº 2, Maio de 2011. Disponível em [http://www.jstor.org/stable/2659697?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/2659697?seq=1#page_scan_tab_contents) acesso em 03/12/2016.

HUMBOLDT, Wilhelm Von. **Os Limites da Ação do Estado**. Liberty Fund. Topbooks editora. Rio de Janeiro, 2004.

JURT, Joseph. **O Brasil: um Estado Nação a Ser Construído. O papel dos símbolos nacionais, do Império à República**. *Mana*, Vol. 18 Nº 13. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-93132012000300003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93132012000300003) acesso em 02/12/2016.

KANT, Immanuel. **Critic of Pure Reason**. Macmillan Company. London, 1922.

\_\_\_\_\_. **Groundwork for the Metaphysics of Moral with Essays**. Editado e Traduzido por WOOD, Allen W. Yale University Press. New Haven, 2002.

\_\_\_\_\_. **O que é o esclarecimento?** In: *Textos Seletos*. Tradução de Floriano de Souza Fernandes. 4. Ed. Petropolis: Vozes, 2010.

\_\_\_\_\_. **À Paz Pérpeta**: Um Projecto Filosófico. Luso Sofia Press. Corvilhã, 2008.

KHARKHORDIN, Oleg. What is the State? **A Russian Concept of “Gosudarstvo” in the European Context**. XVIII World Congress of Political Science, 2001. Disponível em acesso em 26/11/2016.

KNOWLES, Elizabeth. **Oxford Dictionary of Modern Quotations**, 3ª Edição. Oxford University Press. New York, 2007.

LAFFONT, Jean-Jacques; TIROLE, Jean. **The Politics of Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture**. Massachusetts Institute of Technology, 1988.

LEMKE, Jay. **Textual Politics: Discourse and Social Dynamics: Critical Perspectives on Literacy and Education**. Taylor & Francis. London, 1995.

LYOTARD, Jean-François. **The Postmodern Condition: a report on knowledge**. Translation from french by Georg Bennington and Brian Massumi. Foreword by Fredric Jameson. Manchester University Press, 1984.

LOMBARDI, Domenico; MOSCHELLA, Manuela. **The Symbolic Politic of Delegation: macroprudential policy and independent regulatory authorities**. *New Politic Economy* N° 22, 2016. Disponível em <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13563467.2016.1198758> acesso em 13/01/2017.

LOURENÇO, Cléria Donizete da Silva; FERREIRA, Patrícia Aparecida. **Cidadão Consumidor: Em Busca de um Conceito**. *Revista Gestão Pública*, Vol. 7 N°. 1, 2015. Disponível em <http://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/gestaopublica/article/view/1894> Acesso em 02/01/2017.

MACHIAVELLI, Nicoló. **O Príncipe**. Translated by W. K. Mariott, 1998. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/11000006.pdf> acesso em 28/11/2016.

MADISON, James. **The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments**. *in* *The Federalist*. Editora Liberty Fund. Indianopolis, 2001.

MARCONI, Maria de Andrades. LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da Metodologia Científica**, 5ª Edição. Editora Atlas S.A. São Paulo, 2003.

GINSBURG, Tom. **Write Constitutions and the Administrative State: On the Constitutional Character of Administrative Law**. Public Law and Legal Theory Working Paper No 331. Chicago, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. Malheiros Editores, 26ª edição. São Paulo, 2009.

MILL, John Stuart. **On Liberty**. Batoch Books. Kitchener, 2011.

\_\_\_\_\_ **O Governo Representativo**. Editora Escala. São Paulo, 2016.

MOTA, Sergio Ricardo Ferreira. **Jeitinho brasileiro, mazelas históricas e cultura jurídico-tributária**. Editora Insular. Florianópolis, 2012.

NIETZSCHE, Friedrich. **Humano, Demasiadamente Humano: Um livro para espíritos livres**. Vol 1. Nota e Tradução: Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 2000

NOZICK, Robert. **Anarquia, Estado e Utopia**. Editora Jorge Zahar. Rio de Janeiro, 1974.

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil. Do Clientelismo ao Insulamento Burocrático**. Editora Jorge Zahar. Brasília, 2003.

O'DONNEL, Guilherme. **Democracia Delegativa**. Novos Estudos CEBRAP N° 31, outubro 1991

\_\_\_\_\_. **Accountability Horizontal e novas Poliarquias**. Lua Nova, Revista de Cultura e Política, N° 44. São Paulo, 1997. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451998000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003) acesso em 15/01/2017.

OHWEILER, Leonel Pires. A efetividade do acesso às informações administrativas e o direito à boa administração pública: questões herméticas sobre a transparência na administração pública e a Lei nº 12.527/2011 *in* **Acesso à Informação como direito fundamental e dever Estatal**. SARLET, Ingo Wolfgang; MARTOS, José Antonio Montilla; RUARO, Regina Linden (coord.). Livraria do Advogado. Porto Alegre, 2016.

O'NEIL, Onora. **Trust and Transparency**. Reith Lectures 2002: A Question of Trust. BBC. Disponível em <http://www.bbc.co.uk/radio4/reith2002/lecture4.shtml> acesso em 10/10/2017

\_\_\_\_\_. **Autonomy and Trust in Bioethics**. Cambridge, 2002.

PASTOR, Juan Alfonso Santamaria. **Principios de Derecho Administrativo**, Vol. 1. Tercera Edición. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. Madrid, 2000.

PAULANI, Leda Maria. Neoliberalismo e Individualismo. **Revista Economia e Sociedade** Vol. 13. Campinas, 1999. Disponível em <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=496&tp=a> acesso em 02/01/2017.

PIERCE Jr., Richard J. **Administrative Law Treatise**, Vol. 1. Aspen Law & Business, 2002.

PLATÃO. A República, 3ª Edição, 16ª Reimpressão. Editora Martin Claret. São Paulo, 2015.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Revista do Serviço Público 47. Brasília, 1996. Disponível em [http://www.educacao.mppr.mp.br/arquivos/File/gestao\\_democratica/kit2/da\\_administracao\\_publica\\_burocratica\\_a\\_gerencial.pdf](http://www.educacao.mppr.mp.br/arquivos/File/gestao_democratica/kit2/da_administracao_publica_burocratica_a_gerencial.pdf) acesso em 14/12/2016.

\_\_\_\_\_. **Getúlio Vargas: O Estadista, a Nação e a Democracia**, 2009. Disponível [http://reformadagestaopublica.org.br/Papers/2009/09.02.Vargas\\_Estadista.Junho2009.pdf](http://reformadagestaopublica.org.br/Papers/2009/09.02.Vargas_Estadista.Junho2009.pdf) acesso 14/12/2016.

\_\_\_\_\_. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. **Revista da Administração Pública** 34 (4). Lisboa, 2000. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=91> acesso em 02/01/2017.

\_\_\_\_\_. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. **Revista Administração de Empresas**. São Paulo, 2010. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75902010000100009](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902010000100009) Acesso em 02/01/2017.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINKER, Peter. **Gestão do Setor Público: Estratégia e Estrutura Para um Novo Estado in Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Editora Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2006.

POPPER, Karl Raymund. **A Sociedade Aberta e Seus Inimigos**, Vol. 1. Editora Universidade de São Paulo. São Paulo, 1974.

RAMAJOLI, Margherita. **A Post-Modern Administrative Law?**. Jus Publicum, 2016. Disponível em [http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/28\\_07\\_2016\\_18\\_35-Ramajoli.pdf](http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/28_07_2016_18_35-Ramajoli.pdf) acesso em 01/01/2017.

ROSS, Alf. **Direito e Justiça**. Edipro Editora. São Paulo, 2000.

\_\_\_\_\_. **On the Concepts “State” and “State Organs” in Constitutional Law**. Stockholm for Scandinavian Law. Scandinavian Study in Law, Vol. V, 1961. Disponível em <http://www.scandinavianlaw.se/index.php/display> acesso em 28/11/2016.

\_\_\_\_\_. **Tû-Tû**. Tradução de Edson L. M. Bini. Editora Quartier Latin. São Paulo, 2004.

ROUSSEAU, Jean-Jacques Rousseau. **Do Contrato Social. Princípios do Direito Político**. Tradução de Vicente Sabino Júnior. Editora Pillares. São Paulo, 2013.

SACCO, Rodolfo. **Antropologia Jurídica. Contribuições para uma Macro-História do Direito**. Martins Fontes. São Paulo, 2013.

SANDEL, Michael. **Justiça: o que é fazer a coisa certa?** Trad.: Eloisa Matias e Maria Alice Máximo. 16ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

SANTOS, Nárcia Walquiria Batista dos Santos; QUEROZ, João Eduardo Lopes. **Direito Administrativo**. Editora Forense. Rio de Janeiro, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais**. Quarta Edição, Revisada e Atualizada. Livraria do Advogado. Porto Alegre, 2006.

\_\_\_\_\_. **A eficácia dos direitos fundamentais. Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. Livraria do Advogado, 12ª edição. Porto Alegre, 2015.

SARDUSKI, Wojciech. **Reason of State and Public Reason**. Revista Ratio Juris, Vol. 27 N° 1. Malden, 2014.

SCHAUER, Frederick. **Transparency in Three Dimensions**. Illinois Press, 2011. Disponível em [illinoislawreview.org/wp-content/ilr-content/articles/2011/4/Schauer.pdf](http://illinoislawreview.org/wp-content/ilr-content/articles/2011/4/Schauer.pdf) Acesso em 05/04/2017.

SCHLAG, Pierre. **Missing Pieces: A Cognitive Approach to Law**. Texas Law Review, Vol 69. Texas, 1991.

SILVA, Fabricio Pereira da. **Democracias Errantes: Reflexões sobre experiências participativas na América Latina**. Editora Ponteio. Rio de Janeiro, 2015.

SKINNER, Quentin. **A Geneology of the Modern State**. *British Academy*. Proceedings of the British academy 162, pgs 325-370, 2009.

SUMIKAWA, SHUNSUKE. **The Meiji Restoration: The Roots of Modern Japan**. Lehigh, 1999. Disponível em <http://www.lehigh.edu/~rflw1/courses/1999/spring/ir163/Papers/pdf/shs3.pdf> acesso em 03/12/2016.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos do Direito Público**. São Paulo, Malheiros Editores, 4ª Edição, 10ª Tiragem, 2009.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Informativo N° 768**. Brasília, 2015. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo798.htm> acesso em 16/01/2017.

STRAYER, Joseph R. **On the Medieval Origins of the Modern State**. Princetown Classic Editions. Princetown University Press, 2005.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. **Max Weber: o processo de racionalização e o desencantamento do trabalho nas organizações contemporâneas**. Revista da Administração Pública Vol.43 N°4, 2009. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122009000400007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000400007) acesso em 20/07/2017.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, Democracia e Administração pública no Brasil**. FGV Editora, 4ª Reimpressão. São Paulo, 2013

TURNER, Victor. **O Processo Ritual**. Tradução de Nancy Campo de Castro. Editora Vozes. São Paulo, 1978.

UNITED NATIONS. **Universal Declaration of Human Rights**, 1984. Disponível em <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/> acesso em 09/12/2016.

VANDENBERGHE, Frédéric. **O Real é Relacional: uma análise epistemológica do estruturalismo gerativo de Pierre Bourdieu**. Cadernos Sociofilo N° 1, 2011. Disponível em <http://sociofilo.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2011/03/Orealerelacional-vandenbergh.pdf> acesso em 20/07/2017.

VEZZULLA, Juan Carlos. **Teoria e Prática da Mediação**. Instituto de Mediação. Curitiba, 1994.

WACQUANT, Loïc. **O Mistério do Ministério: Pierre Bourdieu e a política democrática**. Editora Revan. Rio de Janeiro, 2005.

\_\_\_\_\_. **Symbolic power and group-making: On Pierre Bourdieu's reframing of class.** *Journal of Classical Sociology*, Vol 13, Issue 2 . Sage Publishing, 2013.

\_\_\_\_\_. **Critical Thought as Solvent of Doxa.** (trad) James Ingram. Blackwell Publishing, 2004.

WEBER, Max. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo.** Editora Companhia das Letras, 6ª Reimpressão. São Paulo, 2007.

\_\_\_\_\_. **Ciência e Política. Duas Vocações.** Tradução Jean Malville, 3ª Edição. Martin Claret. São Paulo, 2011.

\_\_\_\_\_. **Economia e Sociedade, Volume 1.** Editora UnB, 4º Edição, 3ª Reimpressão. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. **Economia e Sociedade, Volume 2.** Editora UnB, 4ª Edição, 3ª Reimpressão. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. **Metodologia das Ciências Sociais.** Tradução de Augustin Wernet. Editora Cortez, Editora Unicamp, 5ª Edição. São Paulo, 2016.

WITTGENSTEIN, Ludwig. **Investigações Filosóficas.** Editora Vozes, 9ª Edição. São Paulo, 2016.

\_\_\_\_\_. **Tractatus Logico-Philosophicus.** São Paulo. Edusp, 2008.

WOLKMER, Antonio Carlos Wolkmer. **Ideologia, Estado e Direito.** Editora Revista dos Tribunais, 4ª Edição, Revista, Atualizada e Ampliada. São Paulo, 2003.

ZAGO, Livia Maria Koenigstein. **O princípio da impessoalidade.** Editora Renovar. Rio de Janeiro, 2001.

## ANEXO 1 – Tabela de Unidades de Referência.

Código	Referência
A1	Conclusão De todo o exposto, opina-se pelo conhecimento do presente recurso, para, no mérito, opinar por seu desprovisionamento, uma vez que a Agência apresentou justificativa legal para o não fornecimento das cópias dos contratos solicitadas pelo cidadão.
A2	De todo o exposto, opina-se pelo conhecimento do presente recurso, para, no mérito, opinar por seu desprovisionamento, uma vez que a Agência apresentou justificativa legal para o não fornecimento das cópias dos contratos solicitadas pelo cidadão.
A3	21. A presente análise de mérito exige a avaliação do possível risco à competição econômica advindo da divulgação da informação solicitada. O art. 5º do Decreto no 7.724/2012, recomenda-se que essa , §2º, do Decreto no 7.724/2012, admite a possibilidade de restrição ao acesso de informações obtidas pelas agências reguladoras ou outros órgãos em sua atividade de controle, regulação e supervisão, especificamente nas situações em que a “divulgação possa representar vantagem competitiva a outros agentes econômicos”. Exemplo da aplicação prática desse dispositivo legal pode ser observado na decisão da CGU referente ao pedido de acesso NUP 52750.000026/2012-11, através do qual foi solicitado à Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) os relatórios com diversas informações socioeconômicas detalhadas de empresas atuantes nessa Zona Franca. O parecer que fundamentou a decisão da CGU, que teve como base o art. 5º , §2º do Decreto no , 7.724/2012, expôs comentários que contribuem ao entendimento 212 dessa regra jurídica e evidencia o fundamento constitucional existente na mesma: 31. Quando apresentada de forma consolidada, sem a identificação individual das empresas, a informação obtida não é capaz de influenciar o funcionamento do mercado ou criar vantagens competitivas indevidas para concorrentes ou outros agentes econômicos interessados. No entanto, se apresentadas e divulgadas de forma individualizada, por empresa, essas informações têm o potencial de interferir no terreno comercial e no arranjo das empresas, afetando a dinâmica concorrencial e artificialmente criando vantagem competitiva. Esse resultado indesejável não está acobertado pelas normas que regulam o acesso a informação e tampouco pela própria Constituição Federal, pois esta assegura a livre iniciativa, a livre concorrência e a competitividade empresarial. (...) 33. Nessa linha de raciocínio, cabe perguntar a quem pertence, ou quem tem o pleno poder sobre as informações solicitadas pela entidade: SUFRAMA ou empresas? No caso, a SUFRAMA detém apenas a guarda dessas informações, cujo caráter é privado. E a SUFRAMA tem essa guarda ou posse nos limites a ela atribuídos pela legislação, dentro do seu poder de controle, regulação e supervisão. Deve-se destacar que a posse de determinada informação pelo Estado ou poder público não a torna pública instantaneamente, demandando que se analise a natureza dessa informação e se ela não estaria resguardada por alguma hipótese de sigilo2
A4	23. O presente parecer acata os esclarecimentos prestados pela ANATEL que, com base na própria estrutura prevista no Anexo da Resolução no 396/2005 exige que registros disponibilizados à ANATEL sejam 396/2005, demonstrou o risco à competitividade econômica decorrente da divulgação das informações existentes nos DSACs, principalmente diante do detalhamento de informações econômico-financeiras presente nesses documentos. Percebe-se, assim, a incidência do art. 5º, §2º, do Decreto no Decreto 7.724/2012 Art. 5º parágrafo único do art. 39 da Lei Geral de Telecomunicações: Sujeitam-se ao disposto neste Decreto os órgãos da administração direta, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União. 3 BRAGANÇA, Gabriel Fiuza de, et al. A Taxa de Remuneração do Capital e a Nova Regulação das Telecomunicações. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n. 23, p. 151-192, mar. 2006. 214 7.724/2012, bem como do §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. Lei 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações) Art. 39. Ressalvados os documentos e os autos cuja divulgação possa violar a segurança do País, segredo protegido ou a intimidade de alguém, todos os demais permanecerão abertos à consulta do público, sem formalidades, na Biblioteca. Parágrafo único. A Agência deverá garantir o tratamento confidencial das informações técnicas, operacionais, econômico-financeiras e contábeis que solicitar às empresas prestadoras dos serviços de telecomunicações, nos termos do regulamento

A5	<p>24. Diante da incidência dos artigos supracitados, não existe necessidade de Termo de Classificação da Informação, reivindicado pela solicitante no recurso à CGU. A informação classificada como sigilosa não é única hipótese excepcional de restrição de acesso prevista pela LAI e pelo Decreto no informações protegidas por sigilos legais, as informações pessoais, assim como as informações que se enquadram no art. 5o , §2o, do Decreto no 7.724/2012. As 7.724/2012, também podem ser de acesso restrito, sem exigência de classificação formal de sigilo. Essas hipóteses excepcionais estão em conformidade com a Constituição da República de 1988, a qual consagra a proteção da privacidade (art. 5o , X) e dispõe sobre o princípio da livre concorrência na ordem econômica (art. 170 da CF/1988). Em relação a não obrigatoriedade de Termo de Classificação da Informação nessas situações excepcionais, destaque-se o seguinte trecho de parecer que fundamentou precedente da CGU: 5. De imediato, é preciso ressaltar que existe certa incompatibilidade entre a existência de informações pessoais e sigilos especiais com a classificação de informações, pois, se a informação é protegida por sigilo especial ou tem natureza pessoal, desnecessária a sua classificação. Nesse sentido, a existência de exceções de publicidade não se limita a segurança do Estado ou da Sociedade prevista no art. 23 da Lei de Acesso à Informação enquanto hipótese de classificação da informação; isso porque, em seu art. 22, a 215 mesma lei reconheceu expressamente a existência de hipóteses autônomas de sigilo previstas em outras leis, protegendo valores tão importantes como a própria transparência, tais como a propriedade e a livre concorrência. Ademais, a própria Lei de Acesso à Informação eleva a informação pessoal ao patamar de exceção de publicidade, hipótese também diversa e autônoma do sigilo classificado<sup>4</sup>. Essa explicação também deve ser ressaltada para fundamentar a restrição de acesso aos DSACs mesmo diante do não cumprimento pela ANATEL das formalidades para confidencialidade previstas pelo parágrafo único do art. 7o da Resolução no 396/2005. Em especial, frise-se que esse artigo deve ser interpretado a partir do §2o do art. 5o do</p>
----	--

	Decreto 7.724/12, que lhe é hierarquicamente superior
A6	<p>13. A informação supracitada mostra que a divulgação do conteúdo da Reunião Ordinária Deliberativa fere o art. 22 da Lei 12.527/2012 e art. 5o, § 2o e art. 6º do Decreto 7.724/2012, já que a referida Reunião está sujeita a sigilo comercial, por tratar de contratos de concessão, os quais possuem cláusulas de confidencialidade como parte inerente de sua forma e vigência.</p>
A7	<p>21. Tal dicotomia apresenta-se de modo bastante claro na redação do §2º do art. 5º do Decreto 7.724/2012, que trata da relação entre regulado e regulador: § 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.</p>
A8	<p>22. Se, por um lado, a publicidade de informações relativas ao desenvolvimento de uma política pública cuja regulação haja sido colocada sob o comando da ANP instrui a que esta produza informações a fim de que se possa avaliar a efetividade das medidas adotadas, dentre elas aquelas presentes no Boletim Mensal, de outro, instrui a que a agência zele pela estabilidade neste mercado e pela lealdade das relações entre os agentes regulados</p>
A9	<p>23. Certamente, a ninguém ocorrerá situar na esfera pública informações relativas a dados microeconômicos individualizados de uma empresa, tais como estoque de insumos, produtividade média ou produtividade marginal de agente regulado. Da mesma forma, também não parece adequado encobrir sob o véu da privacidade informações úteis ao acompanhamento de uma política de governo. Em que pese a alegada inexatidão dos dados, o modelo de publicação do Boletim Mensal quer parecer-nos atender a esta última demanda sem, via de regra, comprometer as regras do jogo do mercado. Tal risco, no entanto, se ensaia a medida que se solicita a publicidade de dados com maior desagregação, como bem pôde observar o recorrente ao afirmar que: Na região Norte, nos meses de outubro a dezembro de 2012, apenas uma usina produziu biodiesel, e foi possível identificar a matéria-prima usada pela usina Amazonbio, única produtora da região naqueles meses. O fato dela ser a única produtora não impediu a agência de publicar a informação, e nem poderia. Da mesma forma os dados estaduais não podem ser escondidos por que alguns estados tem apenas um produtor.</p>
A10	<p>26. Ressalte-se que a recorrente, ao refutar a aplicabilidade do dispositivo do §2º do art. 5º do Decreto 7.724/2012 ao caso em tela, limitou-se a alegar que o pedido não se referia a dados individualizados por usina, mas a dados em desagregação estadual. Tal argumento perece em face da possibilidade de inferência de tais informações mediante a divulgação na forma solicitada. O equívoco apontado pelo recorrente e assumido como tal pela ANP não autoriza a entidade a multiplicar um precedente indesejável.</p>
A11	<p>29. Por fim, cabe salientar que a informação desagregada em nível nacional, se bem não divulgada, é acessível ao recorrente por meio do somatório dos dados regionais já disponíveis nos relatórios mensais. Nesta parcela do pedido deve-se entender, portanto, que o objeto já esteja acessível ao recorrente, nos termos do artigo 11, §6º da Lei 12.527/2011 combinado com o art. 13, § único do Decreto 7.724/2012.</p>
A12	<p>28 Durante as tratativas com a CGU, a recorrida esclareceu que as informações sigilosas contidas nos processos de fiscalização de conteúdo local referem-se aos valores dos itens em que foram descumpridas as metas de CL e aos fornecedores desses itens para o concessionário. Desse modo, observa-se que se trata de restrição de acesso previsto no §2º do art. 5º do Decreto nº 7.724/2012.</p>
A13	<p>17. De acordo com o secretário, o sigilo reside no fato de que sua disponibilização pode afetar a concorrência do setor de plano de saúde. Informou que a totalidade de comunicados do último ano foi em torno de 1 milhão. Como requereu informação com base nos últimos 5 anos, pontuou que a geração de tabelas demandaria priorização da área de Tecnologia da Informação, sendo impossível atender a demanda nos prazos fixados pela Lei.</p>

A14	18. No recurso direcionado à CGU, afirma que a ANS possui a informação requerida pelo fato de desempenhar o papel de fiscalizadora dos reajustes praticados pelas operadoras. Porém, percebe-se que o fundamento da negativa não é a inexistência da informação, mas sim seu conteúdo sigiloso, que contém dados capazes de afetar a concorrência entre as empresas envolvidas, pois no caso em tela há também o envolvimento de dinheiro privado. O artigo 22 da Lei de Acesso à Informação prevê atenção às hipóteses legais de sigilo e salvaguarda os interesses das entidades privadas que tenham vínculo com o poder público. Adicionalmente, o Decreto 7.724/2012 prevê: “Art. 5o Sujeitam-se ao disposto neste Decreto os órgãos da administração direta, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União. § 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.” (grifou-se)
A15	que trata o art. 22, poderá o requerente da decisão, à 3. Controladoria-Geral da União, que deverá se manifestar no prazo de cinco dias, contado do recebimento do recurso. Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que consta da resposta que a autoridade que proferiu a decisão, em primeira instância, era a hierarquicamente superior à que adotou a decisão, assim como também consta que a autoridade que proferiu a decisão, em segunda instância, foi o dirigente máximo do órgão/entidade. 4. Quanto à análise de mérito, sendo evidente que o pedido trata de informação existente e específica, solicitamos esclarecimentos adicionais à Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT a fim de melhor compreender alguns pontos da resposta inicial do órgão e das respostas aos recursos, especialmente no que diz respeito ao recadastramento que será realizado em novembro de 2014 e a possibilidade de atendimento ao pleito do cidadão em ocasião futura. A Agência afirmou que não há qualquer pretensão de publicidade de dados nos moldes requeridos, embora haja diversas ações em curso em
	relação aos dados do Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas - RNTRC. Informou, ainda, haver previsão de ampliação do rol de dados estatísticos agregados que já são publicados em transparência ativa, ratificando seu entendimento de que a disponibilização de dados individualizados fere a privacidade das pessoas, pondo em risco a competitividade das empresas e transportadores autônomos cadastrados e seu patrimônio. 5. Dessa forma, pelas respostas expedidas pela entidade ao cidadão e pelo teor dos esclarecimentos apresentados, entende-se que o recorrido justificou adequadamente a negativa de acesso, informando não dispor da informação no formato requerido, conforme disposto no inciso III do Decreto nº 7.724/2012: 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: I - enviar a informação ao endereço físico ou eletrônico informado; II - comunicar data, local e modo para realizar consulta à informação, efetuar reprodução ou obter certidão relativa à informação; III comunicar que não possui a informação ou que não tem conhecimento de sua existência; IV - indicar, caso tenha conhecimento, o órgão ou entidade responsável pela informação ou que a detenha; ou V indicar as razões da negativa, total ou parcial, do acesso. 6. Adicionalmente, destacou que um suposto esforço para atendimento ao pedido contrariaria o preceituado no § 2º do art. 5º do Decreto nº 7.724/2012: 24 apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da ciência Decreto nº 7.724/2012 Art. 5o Sujeitam-se ao disposto neste Decreto os órgãos da administração direta, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União. (...) § 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.
A16	16. No mérito, em seu derradeiro posicionamento, a Agência clarificou que os testes científicos apresentados para o registro de um novo medicamento são de cunho privado, de propriedade da empresa que pleiteia o seu registro, e a ANVISA mera depositária dessa informação, portanto essas informações são protegidas pelo sigilo comercial e industrial. Além disso, a Agência demonstrou ter apresentado ao requerente a informação pública produzida pela ANVISA que aborda a temática do pedido de informação.

A17	<p>17. De outra via, há que se considerar a alegação da ANVISA de que haveria segredo industrial. Na definição de Dênis Borges Barbosa, o segredo industrial compreende “o corpo de conhecimentos (...) necessários para dar a uma empresa acesso, manutenção ou vantagem no seu próprio mercado.” 18. O art. 5 da Constituição da República reconhece expressamente a existência do sigilo industrial: “XXIX - 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.” – destaque nosso. 19. A Lei 9.279/96 regulamenta o inciso XXIX da Constituição da República nos seguintes termos: Art. 2º A proteção dos direitos relativos à propriedade industrial, considerado o seu interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País, efetua-se mediante: (...) V - repressão à concorrência desleal. (...) Art. 195. Comete crime de concorrência desleal quem: (...) XI - divulga, explora ou utiliza-se, sem autorização, de conhecimentos, informações ou dados confidenciais, utilizáveis na indústria, comércio ou prestação de serviços, excluídos aqueles que sejam de conhecimento público ou que sejam evidentes para um técnico no assunto, a que teve acesso mediante relação contratual ou empregatícia, mesmo após o término do contrato; XIV - divulga, explora ou utiliza-se, sem autorização, de resultados de testes ou outros dados não divulgados, cuja elaboração envolva esforço considerável e que tenham sido apresentados a entidades governamentais como condição para aprovar a comercialização de produtos.(...) – Destaque nosso.</p>
A18	<p>20. A partir da análise dos processos de registro, verificou-se que as informações ali contidas estão diretamente vinculadas às atividades de pesquisa que embasam toda a produção da empresa privada detentora dos direitos de propriedade do medicamento. 21. Ademais, a divulgação dessas informações representaria um desestímulo à atividade de pesquisa e produção de medicamentos, na medida em que todo o investimento feito por uma empresa particular seria compartilhado com as demais sem divisão dos custos de pesquisa. É preciso, assim, reconhecer que há interesse público em não divulgar essas informações que não apenas ferem o direito de propriedade e a livre iniciativa, mas inviabilizam o investimento no desenvolvimento de novos medicamentos. Assim, o próprio acesso a medicamentos, tema de interesse público, só se concretiza com o respeito ao sigilo industrial.</p>
A19	<p>16. Quanto ao pedido da integralidade do processo de registro de medicamentos, excetuados os testes clínicos, citemos que a mera previsão em portaria do sigilo de informação é insuficiente para se negar seu acesso ao cidadão. Com efeito, enquanto a Lei de Acesso exige o Termo de Classificação da Informação, os demais sigilos reconhecidos no art. 22 da Lei 12.527/2011, regulamentado pelo inciso I do art. 6 do Decreto 7.724/12, independem de previsão em portaria da ANVISA ou mesmo de Termo de Classificação da Informação. 17. De outra via, há que se considerar a alegação da ANVISA de que haveria segredo industrial. Na definição de Dênis Borges Barbosa, o segredo industrial compreende “o corpo de conhecimentos (...) necessários para dar a uma empresa acesso, manutenção ou vantagem no seu próprio mercado.” 18. O art. 5 da Constituição da República reconhece expressamente a existência do sigilo industrial: “XXIX - 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.” – destaque nosso. 19. A Lei 9.279/96 regulamenta o inciso XXIX da Constituição da República nos seguintes termos: Art. 2º A proteção dos direitos relativos à propriedade industrial, considerado o seu interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País, efetua-se mediante: (...) V - repressão à concorrência desleal. (...) Art. 195. Comete crime de concorrência desleal quem: (...) XI - divulga, explora ou utiliza-se, sem autorização, de conhecimentos, informações ou dados confidenciais, utilizáveis na indústria, comércio ou prestação de serviços, excluídos aqueles que sejam de conhecimento público ou que sejam evidentes para um técnico no assunto, a que teve acesso mediante relação contratual ou empregatícia, mesmo após o término do contrato; XIV divulga, explora ou utiliza-se, sem autorização, de resultados de testes ou outros dados não divulgados, cuja elaboração envolva</p>
	<p>esforço considerável e que tenham sido apresentados a entidades governamentais como condição para aprovar a comercialização de produtos.(...) – Destaque nosso. 20. A partir da análise dos processos de registro, verificou-se que as informações ali contidas estão diretamente vinculadas às atividades de pesquisa que embasam toda a produção da empresa privada detentora dos direitos de propriedade do medicamento. 21. Ademais, a divulgação dessas informações representaria um desestímulo à atividade de pesquisa e produção de medicamentos, na medida em que todo o investimento feito por uma empresa particular seria compartilhado com as demais sem divisão dos custos de pesquisa. É preciso, assim, reconhecer que há interesse público em não divulgar essas informações que não apenas ferem o direito de propriedade e a livre iniciativa, mas inviabilizam o investimento no desenvolvimento de novos medicamentos. Assim, o próprio acesso a medicamentos, tema de interesse público, só se concretiza com o respeito ao sigilo industrial.</p>
A20	<p>3) Reconhece-se a existência de sigilo industrial neste caso em razão do art. 195, XI e XIV, da Lei 9.279/96;</p>
A21	<p>4. Quanto à análise de mérito, observa-se que o centro do pedido consiste no acesso a composição de um cigarro com filtro de determinada marca, processo 25351.39997/2013-28. A negativa de acesso é baseada na PORTARIA Nº 748-B/ANVISA, DE 15 DE MAIO DE 2012 , art 2º: "Art. 2º As hipóteses de sigilo previstas na legislação específica, como fiscal, bancário, de operações, serviços de mercado de capitais, comercial, profissional, industrial e segredo de justiça serão tratadas conforme a legislação específica que as regulamentam, não sendo disciplinadas pelos comandos do Decreto 7.724/2012."</p>

A22	8. Em resposta à solicitação desta Controladoria, a Anvisa esclareceu que o processo administrativo 25351.223156/2015-01 diz respeito a projeto de pesquisa e desenvolvimento para anuência em pesquisa clínica, necessária para o desenvolvimento de novos medicamentos. Como os estudos são realizados com humanos, são divididos em fases I, II, III, IV e V, de acordo com o número de participantes e os fins específicos de cada etapa, e tem o objetivo de medir os parâmetros de segurança e eficácia de novos medicamentos. 9. As exigências formuladas para a realização do estudo clínico de fase 3 (três) da vacina contra a dengue são consideradas, conforme argumenta a Anvisa, propriedade intelectual de seu patrocinador. Assim, mesmo após a concessão de um Comunicado Especial (CE) ao processo de Dossiê de Desenvolvimento Clínico de Medicamento, o que corresponde à aprovação da Agência para que possam ser iniciados novos ensaios clínicos no Brasil com o medicamento experimental, as informações registradas no processo continuariam de acesso restrito em razão do sigilo industrial.
A23	10. Portanto, o que tornaria as informações demandadas de acesso restrito não seria o fato de serem necessárias para o deslinde de um processo decisório em curso, já que, mesmo ao fim do processo, continuariam sigilosas. Nesse contexto, a recorrida afirma que a negativa de acesso está amparada no art. 5º, §2º do Decreto nº 7.724/2012, bem como em sigilo legal específico que protege a propriedade intelectual.
A24	11. De fato, o art. 5º do Dec. nº 7.724/2012 dispõe que: §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. 12. No que se refere à propriedade industrial, espécie do gênero “propriedade intelectual”, sua proteção efetua-se, dentre outras ações, mediante repressão à concorrência desleal, conforme previsto no inciso V, art. 2º da Lei de Propriedade Industrial (Lei nº 9.279/1996). Nesse sentido, a Anvisa alega que a divulgação das informações solicitadas oferecia vantagem competitiva a outros agentes econômicos e poderia prejudicar ou causar riscos ao andamento do projeto de pesquisa e desenvolvimento da vacina da dengue, em condução pelo Instituto Butantã. 13. Razão assiste à recorrida. Veja-se que a Lei 9.279/1996, em seu artigo 195, adverte que comete crime de concorrência desleal quem: XIV - divulga, explora ou utiliza-se, sem autorização, de resultados de testes ou outros dados não divulgados, cuja elaboração envolva CGU SAS, Quadra 01, Bloco A - Edifício Darcy Ribeiro Brasília/DF - CEP 70070-905 1 6 esforço considerável e que tenham sido apresentados a entidades governamentais como condição para aprovar a comercialização de produtos. 14. A Anvisa alega que as exigências formuladas para a realização do estudo clínico de fase 3 da vacina foram geradas a partir de dados sigilosos referentes aos resultados de testes e outros procedimentos desenvolvidos pelo Instituto Butantan. Logo, a divulgação das exigências formuladas poderia expor as informações confiadas à Anvisa pelo Instituto, o que afrontaria os dispositivos legais que protegem a concorrência, assim como o art. 5º do Dec. nº 7.724/2012, citado acima. 15. Registre-se que a CGU analisou outros recursos que diziam respeito a informações custodiadas pela Anvisa no exercício de sua atividade reguladora, que são relativas a atividade empresarial de pessoas jurídicas de direito privado. No pedido de acesso NUP 25820.000707/2012-35, a CGU acolheu o argumento exposto pela Agência segundo o qual testes científicos apresentados para o registro de um novo medicamento são de cunho privado, de propriedade da empresa que pleiteia o seu registro. Esse mesmo caso chegou à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) pela via recursal, ocasião em que foi negado o acesso aos testes pré-clínicos e clínicos, conforme decisão 0005/2013, em 25 de janeiro de 2013. No mesmo sentido, vale citar também o pedido de acesso nº 25820.001178/2012-97. 16. Portanto, considerando que o disposto na Lei de Acesso à Informação não exclui outras hipóteses legais de sigilo, e tendo em conta que a propriedade intelectual é um valor resguardado pelo art. 5º, inciso XXIX da Constituição Federal, conclui-se que a negativa de acesso ora em análise não viola a LAI.
A25	Ademais, com base nas argumentações da Agência, percebe-se que a informação solicitada não se sujeita ao disposto no Decreto nº 7.724/2012, consoante o § 2º do seu art. 5º, in verbis: Decreto nº 7724/2012: Art. 5º (...) § 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.
A26	Verificou-se no Ofício da ANVISA que os parágrafos iniciaram com o número 4, portanto, não houve no documento de resposta encaminhado pela Agência a supressão de outros parágrafos. Observou-se também que o NUP referenciado no parágrafo de número 5 não correspondeu ao analisado, foi citado o protocolo
	25820.006232/201371, ao invés do NUP 25820.006231/2013-27 relativo ao pedido feito pelo cidadão, provavelmente em decorrência do mesmo cidadão ter ingressado, para o mesmo pedido no e-SIC, com ambos os NUP.
A27	Houve ainda, em defesa da negativa ao acesso à informação requerida pelo cidadão, a citação de decisão proferida pelo Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União, para um caso homólogo o seguinte: “os testes científicos apresentados para o registro de um medicamento são de cunho privado, de propriedade da empresa que pleiteia o seu registro, e a ANVISA mera depositária dessa informação, portanto essas informações são protegidas pelo sigilo comercial e industrial, decide pelo indeferimento do

A28	<p>Em 17/04/2014, a Agência encaminhou e-mail ao qual foi anexado o Ofício de resposta nº 247/2014-CGGADIP/ANVISA, com data de 16/04/2014, do qual constou o seguinte: “1. ... em atenção à solicitação de esclarecimentos acerca do Pedido de Acesso à Informação supracitado, cabe esclarecer o que se segue: • O cidadão requer ‘cópia digital integral do teste “Oral dose range in dogs UNITOX 332002” apresentado com a finalidade de registro. • Em resposta ao pedido inicial de informação a Coordenação de Pesquisas e Ensaios Clínicos – Copem, área afeta ao tema, presta ao cidadão esclarecimentos acerca do direito de acesso à informação e das exceções a tal direito, previstas em legislação específica, com o objetivo de não deixar dúvidas quanto à motivação da negativa de acesso às informações pleiteadas, por tratar-se de dados que expõe o processo produtivo da empresa detentora do registro e assim estão protegidos pelas regras de sigilo industrial, sendo a Anvisa fiel depositária dos mesmos. • Em recurso de 1ª instância, o requerente discorda da classificação: No caso em questão não foram concedidos direitos relativos à propriedade industrial, assim sendo, a lei nº 9.279 de 1996 não incide. A mera execução de processos produtivos empresariais não garante proteção nos termos dessa lei. Enquanto a Agência não tenta (e não pode) negar o direito à informação, ela dificulta seu acesso pelo procedimento administrativo implementado atualmente, fugindo do sistema e-SIC. • Em atenção às alegações apresentadas, a Copem consulta a Assessoria de Segurança Institucional da Anvisa, que corrobora o posicionamento da área técnica: ‘o fornecimento de informações sigilosas condiciona-se a excepcional necessidade de conhecê-las, bem como ao interesse público’. • Em 2ª Instância, a Diretoria Colegiada da Anvisa, em consonância com a Decisão nº 0005/2013CMRI, de 25 de janeiro de 2013, que em situação análoga considera suficiente e adequada a decisão prolatada pelo Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União de que os testes científicos apresentados para o registro de um medicamento são de cunho privado, de propriedade da empresa que pleiteia o seu registro, e a AN5/6 VISA mera depositária dessa informação, portanto essas informações são protegidas pelo sigilo comercial e industrial, decide pelo indeferimento do Recurso. (grifo do Analista) (...) 2. Diante do exposto, entendo não restar dúvidas quanto à impossibilidade de atendimento ao pleito relativo ao Protocolo 25820006232201371, que restringe-se à ‘cópia digital integral do teste “oral dose range in dogs UNITOX 332002” apresentado com a finalidade de registro’. ...”. (grifo do Analista)</p>
A29	<p>Houve ainda, em defesa da negativa ao acesso à informação requerida pelo cidadão, a citação de decisão proferida pelo Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União, para um caso homólogo o seguinte: “os testes científicos apresentados para o registro de um medicamento são de cunho privado, de propriedade da empresa que pleiteia o seu registro, e a ANVISA mera depositária dessa informação, portanto essas informações são protegidas pelo sigilo comercial e industrial, decide pelo indeferimento do Recurso?”.</p>
B1	<p>Em resposta ao recurso em primeira instância, a ANAC informa ao cidadão a página em que este pode encontrar os relatórios anuais de segurança operacional. Informa que estão disponíveis, na página, os relatórios de 2008 a 2013 <a href="http://www2.anac.gov.br/anac/segurancaOperacional.asp">http://www2.anac.gov.br/anac/segurancaOperacional.asp</a>. O relatório de 2014, segundo a agência, encontra-se em fase final de consolidação de informações e será publicado no mesmo local quando pronto. A agência afirma não ter competência para responder aos demais questionamentos</p>
B2	<p>A declaração de inexistência da informação na entidade é satisfativa nesse caso, em que o órgão demandado não possui competência para o fornecimento da informação demandada. Nesse sentido, apresenta-se a Súmula nº 6/2015 da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI): 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 descaminho.”</p>
B3	<p>entendo que, de fato, não há como a ANATEL prestar informação que não possui. Assim dispõe a Lei 12.527/2011: “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: I comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão; II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou III comunicar que não possui a informação, 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.” (grifou-se)</p>
B4	<p>Com efeito, o problema prático é que não há no momento um “inventário” geral de informações ou documentos que a CGU possa consultar a fim de verificar se a informação de fato existe e se a ANATEL detém ou não a mesma.</p>
B5	<p>Contudo, a CGU verificou que a ANATEL não tem condições de informar à requerente quais rádios fechadas nesse período tinham sistema irradiante não superior a 30 metros; se as rádios fechadas tinham solicitado autorização para prestação de serviço; quantas e quais não possuíam fins lucrativos. Isso porque tais informações não são relevantes para se determinar o fechamento das mesmas e por isso essas informações, conforme posicionamento da ANATEL, não são coletadas.</p>
B6	<p>Os esclarecimentos prestados via e-SIC pela agência, de que não detém os arquivos de gravação de atendimento, foram reforçados também em posterior fase de instrução nessa Controladoria. Logo, não há como determinar que a</p>

	autarquia entregue ao cidadão uma informação que não possui.
--	--

B7	Insta salientar que esse pedido de acesso à informação faz referência a outra solicitação cadastrada no sistema eSIC, qual seja, n.º 48700.000162/2012-29, a qual esta Controladoria Geral da União já decidiu pelo desprovisionamento do recurso, tendo em vista que a Agência Reguladora não dispunha das informações solicitadas pelo requerente.
B8	A declaração de inexistência da informação também é considerada como resposta de natureza satisfativa pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações, órgão que atua como última instância recursal administrativa na análise das negativas de acesso à informação. Segue o conteúdo da Súmula CMRI no 6/2015: 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 descaminho.” <sup>3</sup>
B9	a recorrida manifesta que e-mails que eventualmente façam citação do Ofício nº 79/2014 são informações sem rastreabilidade operacional. Por isso, não são apresentados e-mails ao cidadão. É possível que eles sequer existam. Além disso, a recorrida manifesta que, após novas buscas, realizadas durante a instrução do presente recurso, não foram localizados outros tipos de documentos que façam referência ao Ofício nº 79/2014 do senhor A.L.S.S.
B10	Em relação ao item 5, frise-se que a ANEEL declarou, nos esclarecimentos adicionais prestados à CGU, não dispor das informações conforme requerido visto que muitos requerimentos de audiências são recebidos em meios que não permitem a geração de documentação passível de vistas e cópias
B11	Cumpre-nos advertir, a essa altura, que caso o órgão ou entidade não disponha da informação ou seja ela inexistente, deverá adotar a conduta estabelecida no inciso III do § 1º do art. 15 do Decreto Regulamentador da LAI, sendo considerada satisfativa a resposta, nos termos da Súmula CMRI nº 6/2015, a declaração da inexistência da informação: Decreto nº 7724/2012 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: I - enviar a informação ao endereço físico ou eletrônico informado; II - comunicar data, local e modo para realizar consulta à informação, efetuar reprodução ou obter certidão relativa à informação; III - comunicar que não possui a informação ou que não tem conhecimento de sua existência; IV - indicar, caso tenha conhecimento, o órgão ou entidade responsável pela informação ou que a detenha; ou V - indicar as razões da negativa, total ou parcial, do acesso. 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 descaminho.
B12	Mas esclareceu que não possui a informação demandada, pois não utiliza a relação de quantitativo de unidades consumidoras e cobrança de custo de disponibilidade, uma vez que esses dados não teriam aplicação para a função regulatória exercida pela Agência.
B13	A situação em tela se enquadra no que dispõe o art. 15 do Decreto nº 7724/12 sobre o procedimento de acesso à informação: 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: I - enviar a informação ao endereço físico ou eletrônico informado; II - comunicar data, local e modo para realizar consulta à informação, efetuar reprodução ou obter certidão relativa à informação; III - comunicar que não possui a informação ou que não tem conhecimento de sua existência; IV - indicar, caso tenha conhecimento, o órgão ou entidade responsável pela informação ou que a detenha; ou V - indicar as razões da negativa, total ou parcial, do acesso.
B14	A Agência justifica ainda que possui a informação agregada por classe de consumo, modalidade, subgrupo tarifário e posto tarifário, mas que nesse nível de agregação fica impossibilitada de atender da solicitação.
B15	Os fatos narrados parecem-nos bastantes para que se possa concluir que, a não ser que haja existido processo manual mensal de coleta de dados do SIMP em fase anterior à publicação do Boletim Mensal do Biodiesel, a forma de registro adotada por referido sistema tornou impossível a recuperação dos dados solicitados. Neste aspecto, embora possamos considerar repercussão negativa deste fato para o exercício da atividade regulatória e para a mensuração, condução e desenvolvimento da política pública fixada no Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel, no âmbito deste processo de acesso à informação, devemos constatar a inexistência de referida parte da informação, pelo que prejudicado o recurso em face de impossibilidade de parte de seu objeto.
B16	Registre-se, portanto, em resposta ao argumento de que a existência da informação com consolidação anual implicaria a existência de consolidação mensal, que toda a desagregação da informação em escala temporal existente é decorrente da periódica extração de informações em números absolutos retirados da base de dados, razão pela qual é esta operação manual e subsequente comparação com os dados obtidos em última extração que determina o nível de desagregação da informação. Caso, portanto, a operação de extração da base de dados se tenha dado anualmente entre 2005 e 2008, conclui-se inexistente o dado relativo a escala de desagregação mensal.

B17	Em esclarecimentos adicionais a recorrida afirma que a informação solicitada é parcialmente existente. O registro eletrônico passou a ser aplicado aos ocupantes de cargo comissionado a partir de fevereiro de 2015, portanto não há registros anteriores. Ademais, a recorrida não utiliza banco de horas para esses servidores, assim não aplica desconto em folha em consequência de eventual não compensação de horário. Dessa forma, do pedido da recorrente, apenas o registro eletrônico do horário de trabalho dos ocupantes de cargo comissionado nos meses de fevereiro e março de 2015 é informação produzida e acumulada pela recorrida
B18	A CGU tem entendido que a afirmativa de inexistência da informação pela instituição é revestida de presunção relativa de veracidade, decorrente da fé pública dos atos administrativos (NUP 09200.000319/2014-67). A não

	disponibilização da informação, nessas situações, não contraria o direito de acesso à informação, visto que o próprio o art. 15, §1º, III, do Decreto nº 7.724/2012, prevê esse procedimento. A declaração de inexistência da informação também é considerada como resposta de natureza satisfativa pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações, conforme a Súmula CMRI nº 6/2015: 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 descaminho.”
B19	Observando-se o tempo de retenção das imagens gravadas pelas câmeras de segurança, conclui-se que o período solicitado pelo cidadão, 24 meses, compreendidos entre dezembro de 2012 à dezembro de 2014, já foi perdido, tratando-se, portanto, de informação inexistente (art. 211 11, § 1º, III da LAI). A única exceção seriam as imagens da unidade regional do Rio de Janeiro (URERJ), que retém as gravações por 6 meses (portanto, ainda encontram-se armazenadas as filmagens de novembro e dezembro de 2014).
B20	Portanto, segundo a organizadora e responsável pela execução do concurso, não foram elaborados pareceres individuais para os recursos interpostos, ficando prejudicada qualquer determinação para entrega da informação, pois esta não existe, não foi produzida, não está disponível. Como disposto no art. 7º da Lei nº 12.527/2011, os cidadãos têm direito de obter acesso às informações registradas, produzidas ou custodiadas, escapando do alcance legal o acesso a informações que não tenham sido produzidas ou não estejam custodiadas por órgãos ou entidades.
C1	Quanto à alegação de recusa da ANATEL em passar qualquer informação sobre o PADO instaurado contra as operadoras, importa mencionar que algumas informações foram passadas na resposta ao recurso em primeira instância. Além disso, verifica-se que as informações prestadas respondem afirmativamente ao questionamento feito no pedido original se já teria havido abertura do PADO contra a TIM. Assim, neste ponto o recurso não merece prosperar.
C2	Analisado o pleito, verificou-se que a ANATEL respondeu em segunda instância às informações requeridas pelo recorrente
C3	A todos os questionamentos do cidadão, a Anatel encaminhou uma explicação. Não cabe à CGU, como terceira instância recursal, adentrar ao mérito para verificar se as informações prestadas pela agência são verdadeiras ou falsas. Cabe a essa Controladoria averiguar se a informação requerida foi entregue ao cidadão. Já a veracidade e a validade da informação prestada não são apreciadas em sede recursal.
C4	Sr. como a coerência das justificativas para eventuais lacunas. 14. À consideração do Sr. Ouvidor-Geral da União. , frente a completude da resposta apresentada, bem
C5	Dessa forma, a alegação de inexistência de documento/informação pela ANATEL deve ser considerada verdadeira, ampara inicialmente no art. 19 da Constituição da República Federativa do Brasil. Tal posicionamento tem respaldo na doutrina, conforme citação abaixo colacionada de Hely Lopes Meirelles: “Os atos administrativos, qualquer que seja sua categoria ou espécie nascem com presunção de legitimidade, independentemente da norma legal que a estabeleça. Essa presunção decorre do princípio da legalidade da Administração, que, nos Estados de Direito, informa toda a atuação governamental”.
C6	Considerando que o cidadão não logrou êxito em demonstrar que a informação existe na atualidade, a razão assiste à ANATEL. A resposta da ANATEL, embora não seja satisfatória ao cidadão, deve ser mantida, já que não houve infração à Lei de Acesso à Informação
C7	uma vez que a ANATEL prestou adequadamente as informações originalmente solicitadas pelo cidadão.
C8	Primeiramente, deve-se ficar claro que as respostas aos pedidos de informação inseridas no sistema e-SIC pelos órgãos públicos demandados são documentos oficiais. Dessa maneira, caso qualquer cidadão que queira fazer alguma denúncia com base em resposta recebida de qualquer órgão público ou precise desta informação em formato impresso para pleitear ou exercer algum direito em arena judicial ou administrativa, poderá fazê-lo por meio de simples cópia impressa documento. Esse procedimento visa, ao mesmo tempo, a diminuição da burocratização no acesso à informação pública, quanto a maior utilização de sistemas informacionais. Nesse sentido, observem-se as diretrizes da Lei nº 12.527/11: 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: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

C9	A portabilidade numérica trouxe a necessidade de criação de entidade administradora do processo de troca de informações entre todas as prestadoras, capaz de gerenciar uma base de dados nacional da portabilidade. A empresa Associação Brasileira de Recursos de Numeração – ABR desempenha esse papel. A ABR já disponibiliza informações em seu sítio eletrônico. Caso as informações disponíveis em transparência ativa sobre a base de dados da portabilidade não sejam suficientes, o interessado deve negociar o recebimento junto à ABR
C10	A Anatel disponibiliza a todos os cidadãos a base de dados referente à qual prestadora determinado código de acesso foi atribuído, não sendo possível saber as eventuais portabilidades havidas e nem a que usuário específico pertence o código de acesso. Os arquivos disponibilizados pela Anatel constam em seu sítio eletrônico, podendo ser baixados pelo cidadão e trabalhados em planilhas eletrônicas.
C11	A Anatel reforçou o argumento de que não possui as informações nos termos requeridos; e as informações prestadas pela Agência estão sob o manto da fé pública e gozam de presunção de veracidade.
C12	Considerando que a ANATEL informou as providências por ela adotadas, bem como a inexistência de Procedimento para Apuração de Descumprimento de Obrigações (Pado) em decorrência da pretensão manifesta protocolada na ANATEL, em 03/07/2013, sob o n.º 53500.014808/2013 e que o referido protocolo encontra-se

	encerrado administrativamente e arquivado, opinamos pela perda do objeto do recurso, em decorrência da entrega da informação no curso da instrução processual.
C13	Neste sentido, não é demais recordar que a Constituição Federal, em seu art. 19, veda à União a recusa de fé aos documentos públicos. Posto isso, é importante que se diga que as afirmações e informações prestadas pela ANEEL no sentido de que não dispõe das informações requeridas, têm fé pública e prevalecem até prova em contrário. Assim, verifica-se que o presente recurso não merece prosperar uma vez que não houve negativa de acesso à informação não classificada como sigilosa, tendo, outrossim, a Agência reiterado não possuir as informações solicitadas.
C14	Além disso, o item do pedido que se encontra dentro do escopo da LAI foi satisfatoriamente atendido, não se verificando, mesmo na resposta inicial, a ocorrência de negativa de acesso à informação, requisito de admissibilidade do recurso nos termos do Art. 16 da Lei de Acesso à Informação.
C15	Por fim, entende-se que o recurso não deva ser conhecido, uma vez que não houve negativa de acesso à informação quanto ao item 4, e que os demais itens do pedido estão fora do escopo da Lei de Acesso à Informação.
C16	Assim, tendo em vista que a entidade respondeu ao pedido de informação formulado pelo cidadão, não há que se falar em negativa de acesso, motivo pelo qual opina-se pelo não conhecimento do recurso interposto
C17	Em seu recurso à CGU, o cidadão manifestou sua indignação nos seguintes termos: (...) o respondente só apontou os contratos que foram assinados em 2010, e posteriormente prorrogados em 2011, 2012, 2013 e 2014. Entretanto a resposta está incompleta, pois solicito a informação de quantos contratos foram assinados em 2011 e suas prorrogações. Em seguida os contratos de assinados em 2012 e suas prorrogações. Da mesma forma, os contratos assinados em 2013 e 2014 e suas respectivas prorrogações. (grifo meu) No entanto, em resposta ao recurso de primeira instância, a ANS apresentou as seguintes tabelas: Consoante a explicação do Diretor Presidente da ANS, verifica-se que: em 2010 foram assinados 89 contratos dos quais 75 foram renovados em 2011, dos quais 62 foram renovados em 2012 etc. Em relação aos demais anos, informação que o cidadão alegou não encontrar na tabela, verifica-se que o raciocínio aplicável é o mesmo. Assim, foram assinados 23 contratos em 2011, dos quais 3 foram renovados no ano de 2012 e nos seguintes. Já em 2012, 10 contratos foram assinados, sendo que 3 desse total foram renovados em 2013 e, daqueles 3, apenas 2 renovaram-se em 2014. Destaca-se que, em relação aos anos de 2013, 2014 e 2015, basta o cidadão realizar o mesmo modelo de interpretação acima descrito e somar as informações das 4 duas tabelas, visto que a ANS separou os dados a partir do concurso a que os contratos se referiam. Diante disso, não se constatou a incompletude da resposta alegada pelo recorrente.
C18	No art. 16 da LAI encontram-se as únicas quatro situações em que é possível interpor recurso de mérito à CGU no âmbito do procedimento regulamentado pela 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: (grifo meu) 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. No presente caso não se vislumbrou a negativa de acesso à informação descrita pelo caput do art. 16 da LAI, razão pela qual se entende que o recurso não deve ser conhecido por esta instância recursal.
C19	Além disso, durante a instrução do recurso na CGU, a ANTAQ encaminhou mais dois documentos ao cidadão, assim como declarou que já disponibilizou todas as informações e documentos relacionados com o julgamento dos recursos interpostos no âmbito das avaliações. Diante disso, verifica-se que não houve negativa de acesso por parte da instituição recorrida. A negativa de acesso à informação é condição para a admissibilidade do recurso à CGU, de acordo com o art. 16 da Lei nº 12.527/2011: “Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União (...)”. Portanto, o presente recurso não deve ser conhecido por essa Controladoria.

C20	Irresignado, o cidadão interpõe recurso no qual argumenta que as informações solicitadas no pedido de acesso têm natureza pública e, ainda, que a justificativa de sigilo apresentada carece de fundamentação, uma vez que “Em momento algum o órgão trouxe elementos que comprovem tratar-se de informação relativa à intimidade, à vida privada, à honra ou à imagem, ou que sua disponibilização se trate de desrespeito à liberdade ou garantia individual”. Em relação às folhas de ponto, durante a fase de interlocução desta Controladoria com aquela Agência, ficou claro que o cidadão considerou incompleta a lista de folhas de ponto disponibilizada por meio do link temporário. Questionada se a referida lista de folhas de ponto correspondia à integralidade do pedido do cidadão, fora informado que a área técnica ratificou a informação de que foi concedido o acesso integral às folhas de ponto solicitadas. Dessa forma, considerando que os atos e declarações da Administração são dotados de fé pública, entende-se que, nesse ponto específico, o pedido de acesso foi atendido.
C21	Entretanto, por meio de mensagem à ANTT, o requerente informou que o registro fornecido pela ANTT não corresponde ao imóvel de sua propriedade. E a ANTT respondeu que aquele é o único registro de imóvel de que dispõe para DUT referente às obras do PPV 05. Observa-se que, apesar de ainda não terem sido resolvidas as dificuldades pelas quais passa o requerente, o pedido de acesso a informação foi concluído, ou seja, a ANTT disponibilizou as informações demandadas que estavam sob sua custódia, conforme Art.7º, II da Lei 12.527/2011. Aparenta-se, pelas detalhadas informações prestadas pelo requerente, que houve um equívoco por parte da concessionária da obra do PPV 05 na indicação do registro do imóvel a ser submetido a DUT. Essa situação a ser verificada e resolvida ultrapassa as atribuições dessa instância que é exclusiva de acesso a informação. Observa-se que o e-SIC cumpriu a sua atribuição, pois propiciou ao requerente se cientificar de fatos de seu interesse por meio de um conjunto considerável de informações recebidas, para que, agora, possa tomar as providências necessárias para o atendimento de seu pleito e para o exercício do controle social da administração pública. Sendo assim, o requerente poderá

	apresentar sua demanda à CGU via formulário eletrônico - <a href="http://www.cgu.gov.br/denuncias">www.cgu.gov.br /denuncias</a> -, procurando acrescentar outras informações que possam ajudar a elucidar os fatos relatados (se possível, enviando documentos ou imagens), com vistas a subsidiar ações por parte desta CGU.
C22	Considerando a presunção de veracidade das informações fornecidas pela Agência, caberia a ela esclarecer desde logo a condição que impedia a disponibilização de parte do pedido, o que não ocorreu na resposta ao pedido e ao recurso de 2ª instância. No entanto, entendo incabível recomendar à ANVISA a entrega das análises restantes, uma vez que ainda não concluídas.
D1	Como a cidadã apresentou, nos seus recursos, questionamentos de uma forma diversa do pedido inicial, a agência tem a faculdade de não os conhecer por considerá-los como inovação recursal. Sobre esse ponto, cabe esclarecer que a Comissão Mista de Reavaliação da Informação expediu orientação consubstanciada na Súmula nº 02/2015, nestes termos: 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.
D2	Conforme justificativa apresentada pela CMRI, referente à publicação da Súmula acima citada, “(...)somente deverá ser objeto de apreciação por instância superior matéria que já haja sido apreciada pela instância inferior. Nesse sentido, a alteração da matéria do pedido de acesso à informação ao longo dos recursos, quando leve ao aumento do seu escopo ou à sua mudança de assunto, poderá não ser objeto de apreciação pela instância superior, em respeito ao princípio do duplo grau de jurisdição, uma vez que o conhecimento de matéria estranha ao objeto inicial, quando levado à apreciação somente da última instância administrativa, pode levar à sua supressão, em prejuízo do administrado. Esta regra, no entanto, merece ser harmonizada com os princípios da instrumentalidade, da eficiência, da economicidade e da tutela da legítima confiança dos administrados. Por esta razão, diz-se que o órgão ou entidade demandada poderá optar por conhecer de parcelas de recursos que apresentem esta natureza. Assim, quando à matéria estranha ao pedido inicial corresponder questão de acesso à informação sobre cujo mérito possa o órgão ou entidade demandado facilmente se manifestar, deverá ele assim proceder, em respeito aos princípios administrativos da eficiência e da economicidade.”
D3	Assim, como a recorrida considerou, na análise do recurso dirigido à Autoridade Máxima, que as indagações apresentadas a fim de complementar o CGU SAS, Quadra 01, Bloco A - Edifício Darcy Ribeiro Brasília/DF - CEP 70070-905 6 pedido inicial são inovações e orientou a cidadã a realizar novo pedido de acesso, não cabe à CGU conhecer o recurso.
D4	De todo o exposto, opina-se pelo não conhecimento do recurso, haja vista que não houve negativa de acesso à informação quanto ao pedido inicial e a cidadã apresentou inovação em sede recursal.
D5	Quanto à alegação de que deseja saber o valor da multa aplicada à TIM, e não o total de multas aplicadas às empresas de telefonia, também isto inova em relação ao pedido original, o qual apenas registra questionamento quanto às razões por que a ANATEL não teria multado a operadora. Depreende-se da leitura da resposta ao recurso em primeira instância que a empresa foi multada. Portanto, neste ponto o recurso também não merece subsistir.
D6	contudo, este reformou o seu pedido inicial solicitando ainda a identificação do servidor responsável pela denegação inicial.

D7	Em que pese a solicitação do recorrente de saber qual o funcionário da ANATEL que denegou o seu pedido inicial, entendemos que não é possível inovar nesta fase recursal. Por outro lado, a partir da análise das respostas da ANATEL, verificou-se que todas as questões originalmente formuladas pelo Sr. Roberto da Silva de Sousa já foram adequadamente respondidas.
D8	Em relação às duas perguntas realizadas pelo cidadão em seu recurso dirigido à CGU, verifica-se que elas não foram feitas à ANATEL, caracterizando, portanto, inovação do pedido em instância recursal. No âmbito dos processos administrativos referentes a pedidos de acesso, o caput do art. 16 da LAI apresenta como condição para o conhecimento de um recurso pela Controladoria a existência de negativa de acesso à informação: 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: (...) (grifo meu) Destarte, considerando que as perguntas não foram feitas previamente à ANATEL, não houve possibilidade de manifestação daquela agência sobre os questionamentos, razão pela qual não se pode constatar que houve negativa de acesso pelo recorrido em relação às perguntas. Assim, entende-se não ser cabível o conhecimento dessa parte do recurso pela CGU. Caso o cidadão queira obter uma resposta para as perguntas, ele deve procurar a ANATEL, que poderá se manifestar sobre o assunto.
D9	5. Quanto à solicitação por nomes de eventuais responsáveis, destaca-se que a CGU entende que a inovação em sede recursal não procede, conforme o estabelecido na Súmula CMRI nº 02/2015. Tal Súmula visa a impedir que novo pedido seja realizado em sede de recurso, obrigando a entidade recorrida a se manifestar em prazo inferior a 20 dias:
D10	Quanto aos novos pedidos de acesso à informação formulados pelo cidadão nos diversos recursos apresentados, somente é admissível a alteração do pedido inicial quando a instituição recorrida admitir a nova solicitação, o que não aconteceu nestes processos.

D11	<p>Quanto ao atendimento do novo pedido apresentado pelo recorrente em seu recurso de 1ª instância, registra-se que a recorrida está amparada pela Súmula nº 2/2015 da Comissão Mista de Reavaliação de Informações – CMRI, conforme previsto no inciso V do art. 47 do Decreto nº 7.724/2012: Súmula CMRI nº 2/2015 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 CGU SAS, Quadra 01, Bloco A - Edifício Darcy Ribeiro Brasília/DF - CEP 70070-905</p> <p>6 ao interessado a necessidade de formulação de novo pedido para apreciação da matéria pelas instâncias administrativas iniciais.” Justificativa Esta súmula apresenta regra geral para o conhecimento de recursos interpostos no âmbito do processo administrativo de acesso à informação, segundo a qual somente deverá ser objeto de apreciação por instância superior matéria que já haja sido apreciada pela instância inferior. Nesse sentido, a alteração da matéria do pedido de acesso à informação ao longo dos recursos, quando leve ao aumento do seu escopo ou à sua mudança de assunto, poderá não ser objeto de apreciação pela instância superior, em respeito ao princípio do duplo grau de jurisdição, uma vez que o conhecimento de matéria estranha ao objeto inicial, quando levado à apreciação somente da última instância administrativa, pode levar à sua supressão, em prejuízo do administrado. Esta regra, no entanto, merece ser harmonizada com os princípios da instrumentalidade, da eficiência, da economicidade e da tutela da legítima confiança dos administrados. Por esta razão, diz-se que o órgão ou entidade demandada poderá optar por conhecer de parcelas de recursos que apresentem esta natureza. Assim, quando à matéria estranha ao pedido inicial corresponder questão de acesso à informação sobre cujo mérito possa o órgão ou entidade demandado facilmente se manifestar, deverá ele assim proceder, em respeito aos princípios administrativos da eficiência e da economicidade. Ademais, a fim de resguardar a legítima confiança dos administrados, o órgão deverá sempre manifestar-se na primeira oportunidade sobre o eventual não conhecimento de parcela do recurso que contenha matéria estranha ao pedido. Assim, 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. Nesse sentido, admite-se que a apreciação da matéria poderá levar tanto ao conhecimento expresso quanto ao conhecimento tácito da parcela do recurso objeto de inovação. Ressalta-se que a decisão pelo não conhecimento de parcela do pedido deverá conter orientação para que o interessado interponha novo pedido de informação sobre a matéria estranha ao pedido original. Além disso, naquilo que o recurso não inovar, deve o órgão ou a entidade conhecer do recurso, processando o pedido conforme determina a Lei de Acesso e seu decreto regulamentador.</p> <p>Nesse sentido, já se pronunciou a CMRI expressamente por meio das Decisões nos 151/2014 (ref. Proc. nº99902.001989/2013-03), 158/2014 (ref. Proc. nº 00077.000039/2014-47), 167/2014 (ref. Proc. nº 72550.000110/2014-60), 170/2014 (ref. Proc. nº 46800.004216/2013-52), 248/2014 (ref. Proc. nº 99923.001372/2014-12) e 259/2014 (ref. Proc. nº50650.002221/2014-40). Em todos estes casos, a Comissão optou por não conhecer de parcelas de recursos que inovavam em relação à matéria tratada em instâncias anteriores. Decreto nº 7.724/2012 Art. 47. Compete à Comissão Mista de Reavaliação de Informações: (...) CGU SAS, Quadra 01, Bloco A - Edifício Darcy Ribeiro Brasília/DF - CEP 70070-905 7 V - estabelecer orientações normativas de caráter geral a fim de suprir eventuais lacunas na aplicação da Lei no 12.527, de 2011.</p>
D12	O cidadão não se dá por satisfeito com a resposta e esclarece desejar não o nome da pessoa responsável pelas respostas apresentadas, mas o nome daquele servidor que deu entrada na informação “padronizada” por ele recebida, uma inovação do pedido original.

D13	A inovação ocorreu já nos recursos dirigidos à Autoridade Máxima do órgão, que são idênticos àqueles direcionados à CGU. Contudo, a ANEEL em nenhum momento se pronunciou sobre ela. A questão referente ao fato do MME responder às solicitações não foi apreciada nas instâncias inferiores, razão pela qual não pode a CGU conhecê-la.
D14	Cabe observar que o cidadão inova em seus recursos em primeira e segunda instância, ao se referir à denúncia apresentada sob o protocolo nº 010.020.85514-99 não apenas como exemplo, mas como objeto de seu pedido,
D15	É possível reconhecer que, independentemente do conhecimento do requerente, houve mudança no objeto do pedido de informação (parágrafo 17) 5) Esclarecimentos foram obtidos a partir de demanda da CGU diante da ANVISA (parágrafos 8, 17 e 18); 6) A ANVISA procurou antecipar as dificuldades que supostamente terá em atender pedidos que versem sobre a disponibilização de Informe de Avaliação Toxicológica (IAT) (parágrafos 16 e 18).

D16	Controladoria-Geral da União, que deverá se manifestar no prazo de cinco contado do recebimento do recurso. 4. Em relação ao objeto, também no art. 16 da LAI encontram-se as únicas quatro situações em que é possível interpor recurso de mérito à CGU. 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. 5. Da leitura do relatório, depreende-se que a indagação inicialmente feita pelo recorrente foi respondida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Em outras palavras, foi-lhe concedido acesso à informação não sigilosa (inciso I), motivo pelo qual ficou prejudicado o objeto deste recurso. 6. Em relação ao pedido: "(...) Acredito que hoje existam pesquisas científicas o suficiente para que possam ser estudadas e testadas, também acredito que a Agência tenha profissionais capacitados para tal estudo, então por que não esta sendo feito?" Trata-se de tema não discutido nas instâncias inferiores. Sabe-se que não atendem às preliminares de admissibilidade aqueles recursos que trazem a debate temas não discutidos nas instâncias 24 dias, inferiores. Por efeito, novos questionamentos devem ser instaurados em novos pedidos de informação. O ordenamento jurídico pátrio veda a inovação de pedidos em fase de recurso por entender que a prática cerceia os direitos constitucionais do contraditório e da ampla defesa, ante a supressão de instância. Segue jurisprudência pertinente ao tema: "APELAÇÃO CÍVEL - EMBARGOS À EXECUÇÃO - IPTU - FATOS NOVOS NA APELAÇÃO IMPOSSIBILIDADE - INOVAÇÃO RECURSAL - CONFIGURADA. (AC 5545513 PR 0554551-3, Relator(a): Dimas Ortencio de Mello, 09/06/2009, 3ª Câmara Cível, DJ: 177. Tratando-se de fatos novos, não apreciados em sentença de primeiro grau, não pode ser conhecida a apelação sob pena de configurar em supressão de instância. RECURSO NÃO CONHECIDO."
E1	Quanto ao mérito do pedido de acesso ora analisado vale ressaltar que, conforme o texto anexado ao parágrafo 2 desta Nota Técnica, o requerente não solicita informação, documento ou dados processados nos moldes conceituais estabelecidos nos incisos I e II do art. 4º da Lei n.º 12.527/2011 e incisos I, II e III do art. 3º do Decreto n.º 7.724/2012. O pedido, muito embora esteja no âmbito do direito de petição assegurado pela Constituição Federal em seu art. 5º, inciso XXXIV, leva ao conhecimento da ANAC a interpretação do requerente sobre a compatibilidade de Portaria daquela Autarquia que trata da jornada de trabalho de servidores em face do previsto na Lei n.º 8.112/1990. Com base em sua interpretação, o requerente solicita à ANAC que avalie o seu entendimento e, eventualmente, promova ajustes administrativos internos.
E2	16. O conteúdo do recurso em primeira instância apresentado pelo requerente prossegue a linha de interpretação dos normativos sobre a jornada de trabalho, com o adicional de trazer cálculos de carga horária e a análise do próprio requerente sobre a primeira resposta da ANAC. Não há, nesse recurso, reiteração do pedido. A réplica da Autarquia mantém sua posição anterior e ressalta os direitos e garantias do servidor para que no âmbito administrativo possa defender seus interesses. Nesse ponto a ANAC tende a direcionar a questão para o ambiente que se apresenta mais adequado, uma vez que, na essência, o pedido não trata de acesso à informação regulado pela Lei n.º 12.527/2011.
E3	18. Depreende-se do processo que o requerente pretendeu solucionar uma questão própria de relação de trabalho, utilizando de forma inadequada a Lei n.º 12.527/2011. Ocorre que essa Lei, por si só, não tem o poder de resolver divergências quanto a interpretações jurídicas ou à aplicabilidade normativa a casos concretos, razão pela qual o recurso não merece prosperar.
E4	19. Em resumo, conclui-se que: 1) O conteúdo do pedido de acesso não se refere a uma informação, documento ou dado processado em poder da ANAC, nos moldes conceituais da Lei n.º 12.527/2011 e Decreto n.º 7.724/2012 (parágrafo 14); 2) Durante a fase de recursos o requerente alterou o pedido inicial, fato que ensejaria a abertura de novo processo de acesso à informação (parágrafo 17); 3) São tratadas questões de interpretação e aplicabilidade normativa que fogem ao alcance da Lei n.º 12.527/2011 (parágrafo 18).
E5	4. Passando à análise do mérito, verifica-se que a presente demanda não se traduz, especificamente, em um pedido de acesso a informações. Trata-se, na verdade, de interposição de representação em face da Gerência Técnica de Gestão da Informação da própria recorrida, buscando, de forma transversal, informações antes solicitadas e negadas pela ANAC no NUP 00086.000300/2012-38 (pedidos de criação de heliportos e helipontos em Goiás), onde o recorrente perdera o prazo de Recurso de 2ª Instância.

E6	6. Por oportuno, vale lembrar que as informações referentes à representação em anexo constituem objeto de novo pedido de acesso (NUP 00086.000274/2013-29) – conforme orientação da própria ANAC – que ora se encontra em fase de instrução para posterior julgamento do Recurso de 3ª Instância pela CGU.
E7	7. A Controladoria-Geral da União analisa o mérito de recursos direcionados a esta nos casos em que o órgão ou entidade nega o acesso do cidadão à informação existente sob sua responsabilidade, com base no disposto no artigo 16 da Lei nº 12.527/11, in verbis: 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. (...)
E8	8. Deve-se registrar também que, com base no recurso interposto à CGU, fica evidenciado que o pedido apontado pelo requerente não se refere a uma simples demanda de informação pública, e sim a uma reclamação/insatisfação do cidadão no que se refere à Gestão Interna de documentos da ANAC.
E9	10. Isto posto, fica evidenciado que as alterações que motivaram a gestão interna da informação se baseou no poder discricionário da Agência Reguladora para a melhoria em suas tomadas de decisões. Ainda, reforçamos que a Lei de Acesso à Informação não é o instrumento adequado para 26 reclamações /insatisfações, denúncias, apuração de

	irregularidades/falhas ou pedido de abertura de processo administrativo diversos.
E10	8. Mesmo não conhecendo o recurso em segunda instância a ANATEL encaminhou ao senhor E. A. C. R. S. as informações enviadas pela NET RIO S/A. A discordância do cidadão em relação à resposta da empresa não é assunto a ser tratado por meio da Lei de Acesso à Informação, pois não se trata do fornecimento da informação em si, mas da insatisfação em relação aos serviços prestados.
E11	9. A solução para o problema do senhor E. A. C. R. S. pode ser buscada por meio de solicitação ou reclamação junto à NET RIO S/A, já que os serviços demandados neste caso concreto são de caráter privado e não permitem ingerência da ANATEL, conforme esclarecimento da própria agência reguladora.
E12	5. Percebe-se que o cidadão revela insatisfação com o não funcionamento dos serviços de atendimento da ANATEL, como fica expresso nos seguintes trechos: “tenho tentado entrar no vosso site ANATEL e cadastrar-me, porem não tem sido possível por falha do próprio site.(não permite cadastrar o bairro etc) tentei também ligar para vosso telefone 1331, também este esta sempre ocupado” (sic). Essas falhas, segundo o cidadão, impedem a realização das reclamações que deseja fazer contra a operadora: “vossos serviços não funcionam quando necessário reclamar conforme o pretendido abaixo (...)”. Ao final, o cidadão demanda à ANATEL as devidas providências para a correção dos serviços.
E13	6. É nesse contexto que deve ser compreendido o trecho a seguir, objeto de destaque pelo próprio cidadão no recurso à CGU: “decidi solicitar informações detalhadas dos motivos que os vossos serviços não funcionam quando necessário reclamar conforme o pretendido abaixo (...)” (grifo nosso). O cidadão, portanto, pretende saber a causa dos referidos problemas no serviço de atendimento da ANATEL. Essa é a questão central do pedido. Apesar da conexão com a temática de sua reclamação contra a operadora, o cidadão requer as razões para a alegada ineficiência dos mecanismos de atendimento da ANATEL. Ainda que o cidadão utilize a expressão “solicitar informação”, o cerne da questão é o esclarecimento acerca do não funcionamento dos serviços de atendimento. Essa perspectiva torna-se ainda mais evidente diante do conjunto textual vinculado ao pedido do cidadão.
E14	7. Verifica-se, dessa maneira, que a demanda em análise não se trata de pedido de acesso à informação, mas de solicitação de outra natureza. Afirmativa que pode ser fortalecida pela compreensão advinda da definição legal de informação, bem como da citação de precedente da própria CGU. O art. 3º do Decreto 7.224/2012 – que regulamenta a Lei de Acesso à Informação – define informação como: “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”. Também define a noção de dados processados como “dados submetidos a qualquer operação ou tratamento por meio de processamento eletrônico ou por meio automatizado com o emprego de tecnologia da informação”. O referido marco normativo, portanto, não visou transformar o pedido de acesso à informação em instrumento para reclamações. Também não objetiva transformar o e-SIC em mecanismo para esclarecimento de 25 assuntos que, necessariamente, demandam apuração ou investigação de problemas técnicos. Na presente demanda, percebe-se que a resposta exigida pelo cidadão aproxima-se justamente dessas últimas duas situações, pois exigiria apuração de possíveis falhas técnicas e operacionais na ANATEL. 8. A Controladoria-Geral da União já delineou entendimento que contribui para a presente fundamentação. Destaca-se trecho do despacho nº 6811 de 06/09/2013, relativo ao processo nº 25820.003897/2013-23, que fornece elementos oportunos para o caso em questão: O e-SIC é ferramenta para o fornecimento de informações respaldadas pela LAI, e não para o tratamento de reclamações, denúncias ou consultas. (...) A definição de “informação” na LAI se refere a dados que podem ser usados para a produção de conhecimento. O que o cidadão, de fato almeja, não é uma informação, mas sim o produto dela, um conhecimento produzido. E não cabe à CGU exigir do órgão recorrido que seja produzido um documento que atenda a dúvidas pessoais.
E15	10. No caso concreto, verifica-se que o recorrente não solicita acesso a informações, de modo que o seu pedido não encontra amparo na Lei de Acesso à Informação, sendo o e-SIC canal inadequado para tratamento do mesmo

E16	13. Por fim, torna-se oportuno informar ao cidadão que é admissível entrar em contato com a Ouvidoria-Geral da União nos casos de insatisfação com a manifestação da ouvidoria de outros órgãos do Poder Executivo Federal ( <a href="http://www.cgu.gov.br/Ouvidoria/FaleComAOuvidoria/">http://www.cgu.gov.br/Ouvidoria/FaleComAOuvidoria/</a> ).
E17	Primeiramente, destaca-se que solicitações de adoção de providência por parte da administração pública que estejam fora do âmbito da Lei de Acesso à Informação (art. 7º da LAI) devem ser realizadas por canais específicos, não sendo o e - SIC o meio idôneo para a satisfação daquelas pretensões. Nesse sentido, pontua-se que no sítio eletrônico <a href="https://sistema.ouvidorias.gov.br/">https://sistema.ouvidorias.gov.br/</a> estão disponíveis as instruções para a apresentação de denúncias, solicitações, sugestões, reclamações e elogios referentes aos serviços públicos federais que envolvam ações de agentes, órgãos e entidades. Conforme verá, no e-OUV, novo sistema para o recebimento de manifestações de Ouvidoria, o cidadão poderá concentrar os argumentos e transmitir os arquivos sobre os fatos que deseja relatar de modo mais célere, diferentemente do processo de acesso à informação que, em virtude da natureza de seus objetivos, tem duração maior, por prever instâncias e prazos recursais a serem seguidos para a análise adequada do objeto pretendido.
E18	. Por fim, consoante exposto na análise deste parecer, caso o cidadão queira apresentar uma reclamação ou denúncia em relação à divulgação de seus dados pessoais na rede mundial de computadores, ele poderá acessar a página <a href="https://sistema.ouvidorias.gov.br/">https://sistema.ouvidorias.gov.br/</a> . Pelo e-OUV, será possível apresentar os argumentos e transmitir os arquivos sobre os fatos que deseja relatar, dentre os quais, eventuais violações ao art. 32, IV da Lei 12.527/2011.
E19	9. Quanto à apuração de possíveis ineficiências, não é o recurso instituído pela LAI meio idôneo para a solicitação de procedimentos dessa natureza. A Controladoria-Geral da União, no entanto, dispõe de um canal de reclamações, elogios, dúvidas ou sugestões referentes aos serviços públicos federais ou a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Tal contato pode ser feito por intermédio do sítio <a href="http://www.cgu.gov.br/Ouvidoria/FaleComAOuvidoria/index.asp">http://www.cgu.gov.br/Ouvidoria/FaleComAOuvidoria/index.asp</a> ou pelo envio de correspondência para o endereço: Controladoria-Geral da União/ Ouvidoria Geral da União; SAS Quadra 01, Bloco A 8º andar, Edifício

	Darcy Ribeiro - CEP: 70.070-905 – Brasília (DF).
E20	10. Diante do exposto, pontua-se que não foram satisfeitas as preliminares de admissibilidade recursal.
E21	. Assim, fica evidente que a Lei nº 12.527/2011 não ampara, por exemplo, a formulação de consultas, reclamações e denúncias, bem como pedidos de providências para a Administração Pública Federal, sendo recomendável, no caso concreto, que o cidadão dirija sua solicitação ao canal indicado pela entidade recorrida na resposta, isto é, à Superintendência de Relações com Consumidores (Central de Atendimento Telefônico 1331 ou via postal pelo endereço SAUS Quadra 06 Bloco E, 7º andar, CEP 70.070-940), ou ao Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-OUV), por meio do link <a href="https://sistema.ouvidorias.gov.br/">https://sistema.ouvidorias.gov.br/</a> , conforme já lhe fora orientado por esta Controladoria em resposta a recurso já julgado, concernente à mesma matéria: PARECER nº 1639 de 08/06/2015 (Ref. NUP 53850.000715/2015-11) 8. De todo o exposto, opina-se pelo não conhecimento do recurso, uma vez que parte do pedido encontra-se fora do escopo (art. 7º) da Lei 12.527/2011, visto se tratar de uma reclamação e de uma solicitação de providência pela Administração Pública, neste caso, a publicação de uma retificação no Diário Oficial ou medida afim. A parte do pedido que constitui duas indagações é inovadora em relação ao pedido inicial, razão pela qual não se pôde confirmar a negativa de acesso à informação (art. 16 da LAI) por parte do recorrido, fato que também impede o conhecimento desse mérito nesta instância recursal. CGU SAS, Quadra 01, Bloco A - Edifício Darcy Ribeiro Brasília/DF - CEP 70070-905 5 9. Por fim, consoante exposto na análise deste parecer, caso o cidadão queira apresentar uma reclamação ou denúncia em relação à divulgação de seus dados pessoais na rede mundial de computadores, ele poderá acessar a página <a href="https://sistema.ouvidorias.gov.br/">https://sistema.ouvidorias.gov.br/</a> . Pelo e-OUV, será possível apresentar os argumentos e transmitir os arquivos sobre os fatos que deseja relatar, dentre os quais, eventuais violações ao art. 32, IV da Lei 12.527/2011
E22	Logo, entende-se que o presente recurso não deva ser conhecido por esta Controladoria, por não se tratar de pedido de acesso à informação, e sim de solicitação de providências, manifestação não amparada no escopo da LAI.
E23	Em suas manifestações, o cidadão reclamou do tratamento dispensado a suas demandas pela autarquia, denunciando a Anatel por arbitrariedade e descaso. Observa-se, então, que as manifestações se configuram em denúncias e reclamações. Logo, o e-SIC não é o canal competente para a resolução do caso.
E24	Apesar de não se tratar de matéria abrangida no escopo da Lei de Acesso à Informação, as demandas do cidadão devem ser recebidas e apreciadas pela Administração Pública Federal, mais especificamente por setores competentes para apuração de denúncias.
E25	Ademais, pontua-se que, pelo conteúdo das demandas, devem elas ser apuradas por meio pertinente, fora do sistema eSIC, visto que não se enquadra no escopo da Lei de Acesso à Informação, razão pela qual os fatos serão levados ao conhecimento da Coordenação-Geral de Atendimento ao Cidadão – CGCID/OUV/CGU-PR.
E26	11. Cumpre salientar que, como tangenciado pela ANATEL, há discrepância entre a intenção do requerente e os fins da Lei de Acesso à Informação. Não se presta tal expediente ao recebimento de denúncias, nem mesmo a apurações ou procedimentos para correção de irregularidades. Não há que se ter em conta, portanto, a situação dos dois servidores dita irregular junto ao CREA.

E27	11. Ao longo do procedimento recursal, o solicitante, tendo obtido dados informativos da reclamação que havia apresentado, passou a questionar o método de fiscalização empregado pela ANATEL, nomeadamente pleiteando que sua reclamação, por si só, originasse uma fiscalização. O Sistema e-SIC presta-se à obtenção de informação, conforme definição da Lei 12.527/2011: “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento”. Ao transmutar sua postura para a mera crítica da atividade regulatória, o solicitante, em sede de recursos, fugiu aos parâmetros oferecidos pela Lei 12.527.
E28	18. Observa-se então que as manifestações se configuram como denúncias e reclamações apresentadas em forma de solicitações. Apesar da forma de questionamento, o conteúdo das demandas não contém pedido de acesso à informação nos termos da Lei 12.527/2011, regulamentada pelo Decreto 7.724/2012. Logo, o e-SIC não é o canal competente para a resolução do caso. Referência 2 - 2,21% Cobertura 21. Em sede de terceira instância recursal, a CGU já apreciou diversas demandas semelhantes interpostas pelo em desfavor da Anatel, sendo que até o presente momento houve o conhecimento e o desprovemento de todos os recursos interpostos, por não se tratar de demanda abrangida pelo escopo da LAI e por não ser possível a entrega do solicitado. Como exemplo, cito os recursos: 53850.001194/201268, 53850.001163/2012-15, 53850.001164/2012-51, 53850.001181/2012-99, 53850.001244/2012-15, 53850.001199/2012-91 e 53850.001224/2012-36.
E29	. O e-SIC é a ferramenta para o fornecimento de informações respaldadas pela LAI, e não para o tratamento de reclamações, denúncias e consultas. As respostas apresentadas pela Anatel no decorrer dos procedimentos são bastante razoáveis e encontram amparo na legislação pertinente. Ao que parece, diante da insatisfação do cidadão em relação ao tratamento de suas demandas via PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA Controladoria-Geral da União Ouvidoria-Geral da União sistema focus pela agência demandada, as alternativas possíveis que lhe restam são os órgãos de proteção ao consumidor e o Poder Judiciário
E30	Sendo assim, cabe repisar que a Ouvidoria-Geral da União (OGU), órgão integrante da CGU, tem competência para receber, examinar e encaminhar manifestações de ouvidoria referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Uma vez que o pedido contém aparente reclamação de ouvidoria, informa-se que é possível registrá-la no sítio eletrônico <a href="https://sistema.ouvidorias.gov.br/">https://sistema.ouvidorias.gov.br/</a> , onde estão disponíveis as instruções para a apresentação de denúncias, solicitações, sugestões, reclamações e elogios referentes aos serviços públicos federais. CGU SAS, Quadra 01, Bloco A - Edifício Darcy Ribeiro Brasília/DF - CEP 70070-905 9 Conforme ver, no e-OUV, o cidadão poderá concentrar os argumentos e transmitir os arquivos sobre os fatos que deseje relatar de modo mais célere, diferentemente do processo de acesso à informação que, em virtude da natureza de seus objetivos, tem duração maior, por prever instâncias e prazos recursais a serem seguidos para a análise adequada do objeto pretendido.
E31	8. Feitas as considerações acima, cabe verificar, sobretudo, que os demais “pedidos” formulados pelo recorrente no curso deste processo administrativo são, na verdade, reclamações quanto à atuação da ANATEL, não amparadas pela Lei n. 12.527/11: Art. 7 O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: o 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;
E32	frisando-se ainda não ser o e-Sic o canal adequado para a apresentação de reclamações.
E33	Inicialmente, cumpre pontuar que não se trata de negativa de acesso à informação. Ao se a executar o Serviços em deparar com o pedido do cidadão, que almeja receber cópia dos autos do processo nº 53000.049651/2012, referente a autorização à TV Fortaleza/CE, a Anatel solicitou que a demanda fosse registrada em sistema específico. Para tanto, apoiou-se no artigo 7º, I da Lei 12.527/2011
E34	“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;”
E35	14. Em contrapartida, a Anatel alega que as demandas recebidas são tratadas de forma global e sistemática pelas áreas de acompanhamento, controle e fiscalização, não sendo competência da autarquia a solução de demanda pontual entre o cidadão e operadora. Sugeriu ao requerente que, mantida a insatisfação, leve o caso ao instituto de defesa do consumidor ou ao juizado de pequenas causas. Por fim, esclareceu que a detentora do arquivo contendo a gravação de atendimento é a operadora Vivo, sendo dever dela a conservação e a disponibilização da informação ao cidadão.
E36	20. Ainda no mérito, quanto ao item 11, subitens 2 e 3, opina-se pelo desprovemento das demandas por não estarem no escopo da Lei de Acesso à Informação.

E38	<p>autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias. impugnada, 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 contado do recebimento do recurso. 3. Feitas as considerações acima, é importante verificar que os pedidos originalmente formulados pelo recorrente foram respondidos adequadamente na primeira oportunidade em que a instituição pública teve para se manifestar, muito embora o cidadão não concorde com a gestão atual da agência. 4. Quanto às denúncias apresentadas, frisamos que elas devem ser analisadas por outros canais de relacionamento da ANATEL, não podendo a CGU, neste momento, manifestar-se sobre elas, uma vez que não estão amparadas pela Lei n. 12.527/11: Art. 7 O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: o 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 dias, Controladoria uma 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</p>
E39	<p>. Por fim, observa-se que o recurso impetrado junto à essa controladoria, não se enquadra na delimitação da Lei de Acesso à Informação prevista em seus artigos 2º, 4º e 7º, por caracterizar-se como reclamação cidadã da qualidade da prestação de serviços prestados pelas empresas operadoras de telefonia celular e da legislação pertinente.</p>
E40	<p>9. Nesse sentido, é importante a recorrida destacar, que não é possível, em pedido de acesso a informações, solicitar providências ou apresentar reclamação quanto a serviços públicos; nesses casos, ao cidadão são oferecidos os canais próprios para atendimento dessas demandas, em especial as ouvidorias. Ademais, caso tais canais não ofereçam resposta satisfatória, o cidadão poderá apresentar denúncia ou reclamação à Ouvidoria-Geral da União (CGU), preferencialmente pelo site <a href="http://www.cgu.gov.br">http://www.cgu.gov.br</a>.</p>
E41	<p>Ressalte-se que a providência sugerida não impede informar ao recorrente que no sítio eletrônico <a href="https://sistema.ouvidorias.gov.br/">https://sistema.ouvidorias.gov.br/</a> estão disponíveis as instruções para a apresentação de denúncias, solicitações, sugestões, reclamações e elogios referentes aos serviços públicos federais que envolvam ações de agentes, órgãos e entidades. Conforme verá, no e-OUV, novo sistema para o recebimento de manifestações de Ouvidoria, o cidadão poderá concentrar os argumentos e transmitir os arquivos sobre os fatos que deseje relatar de modo mais célere, diferentemente do processo de acesso à informação que, em virtude da natureza de seus objetivos, tem duração maior, por prever instâncias e prazos recursais a serem seguidos para a análise adequada do objeto pretendido.</p>
E42	<p>Mesmo de posse das informações almejadas, o cidadão não ficou satisfeito. Logo, o problema não reside na falta de informação por parte da agência, mas sim no inconformismo do cidadão com os procedimentos adotados pela Agência, que acredita serem a causa de possíveis danos morais e materiais sofridos. O problema relatado, apesar de</p>
	<p>relevante, não pode ser resolvido na esfera administrativa pela CGU.</p>
E43	<p>17. Em linhas gerais, nota-se que o sistema e-SIC é a ferramenta para o fornecimento de informações respaldadas pela LAI, e não para o tratamento de reclamações, denúncias e consultas. As respostas apresentadas pela Anatel no decorrer do procedimento são razoáveis e encontram amparo na legislação pertinente, logo, não há que se falar em negativa de disponibilização das informações almejadas.</p>
E45	<p>Diante da insatisfação do cidadão em relação ao tratamento de suas demandas pela agência reguladora e diante da ausência de competência da CGU para entrar no mérito dos procedimentos adotados pela demandada e para determinar se houve dano a ser indenizado, cabe ao cidadão pleitear por socorro junto aos órgãos de proteção ao consumidor e também junto ao Poder Judiciário.</p>
E46	<p>Por fim, recomenda-se orientar o cidadão para que procure os órgãos de defesa do consumidor e até mesmo o Poder Judiciário para que procedam à apuração dos seus pleitos.</p>
E47	<p>10. Isso não se confunde com o andamento de cada um desses processos internamente na ANATEL. Ou seja, as reclamações apresentadas à ANATEL, de números 1593442.2013 e 1188381.2013, não são pedidos de acesso à informação. São outro tipo de manifestação que não entra na abrangência da Lei de Acesso à Informação e, portanto, não devem seguir os prazos da mencionada Lei.</p>
E48	<p>11. Portanto, quanto ao descontentamento destacado pelo cidadão, no que diz respeito à demora em solucionar tais manifestações no âmbito da ANATEL, esta Controladoria-Geral da União, como órgão recursal da Lei de Acesso à Informação, se encontra de mãos atadas</p>
E49	<p>12. Havendo indícios de qualquer irregularidade no processo que corre no âmbito da ANATEL, sugere-se ao cidadão que efetue denúncia por meio do endereço eletrônico 24 <a href="http://www.cgu.gov.br/Denuncias/">http://www.cgu.gov.br/Denuncias/</a>. Frise-se que é importante apresentar fundamentação mínima que justifique eventual ação de controle.</p>

E50	6. Sendo a cidadã portadora da informação demandada, qual seja, se sua solicitação foi cumprida ou não pela operadora de serviços, verifica-se que o teor do pedido da cidadã caracteriza-se como uma reclamação quanto aos serviços prestados pela operadora de telefonia. A reclamação é ainda mais evidente nos recursos em primeira e segunda instância, nos quais constam apenas manifestações relacionadas ao problema enfrentado pela cidadã junto a essa operadora.
E52	. A apresentação de reclamação transcende a competência da Lei nº 12.527/11, que regula o acesso a informações das entidades e órgãos governamentais, e transcende, conseqüentemente, a competência do Serviço de Informações ao Cidadão e das instâncias recursais estabelecidas pela Lei com o objetivo de garantir o acesso a informações públicas.
E53	Conforme o disposto no inciso I do artigo 4º da Lei nº 12.527/11, informação, para os efeitos da lei, significa “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”. O artigo 7º da Lei nº 12.527/11, por sua vez, delimita o conceito do pedido de acesso à informação para os efeitos da Lei: 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.
E55	0. Como a reclamação apresentada está fora do escopo da Lei de Acesso à Informação e a ANATEL apresentou informações sobre o canal adequado para a apresentação desta, além de explicar o procedimento interno que evidencia que a posse da informação solicitada é da cidadã e esta deveria ser comunicada à Anatel, não cabe o conhecimento do recurso pela Controladoria-Geral da União. A Controladoria-Geral da União somente conhece recursos relativos à negativa de acesso a informações sob responsabilidade de órgãos e entidades públicas, conforme o disposto no artigo 16 da Lei nº 12.527/11, in verbis: 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. (...)
E56	Quanto às competências da Controladoria-Geral da União listadas pela cidadã em seu recurso a este órgão, cabe observar que a CGU é o órgão central do Sistema de Controle Interno e do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. Compete a este órgão, entre outras atividades, a apreciação de manifestações e representações relacionadas com procedimentos e ações de agentes públicos, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, conforme o disposto na Portaria nº 570, 11 de maio de 2007; no entanto, não é possível apresentar essa reclamação via e-SIC, pois este canal é específico para a solicitação de informações.
E57	. Orienta-se que a cidadã, em caso de insatisfação com os serviços prestados pela ANATEL ou com os servidores que prestaram atendimento, entre em contato primeiramente com a Ouvidoria da ANATEL <a href="http://sistemas.anatel.gov.br/soa/">http://sistemas.anatel.gov.br/soa/</a> e apresente sua denúncia ou reclamação em relação aos serviços da entidade pública. A Ouvidoria-Geral da União atua nos casos em que o problema não é solucionado por meio das instâncias internas à entidade. Em relação ao tratamento do problema relacionado à operadora de serviços, orienta-se o contato
	com a Superintendência de Relações com os Consumidores da ANATEL, que pode ser feito pelos telefones: (61) 23122296/2599/2291, por Fax: (61) 2312-2209; ou por carta ao endereço: Setor de Autarquias Sul - SAUS, Quadra 06, Bloco C, E, F, E, H - CEP: 70.070-940 – Brasília/DF.
E58	. Não obstante a tentativa de ver esclarecida a dúvida do cidadão no desenrolar das respostas inicial e recursais, ratificamos a posição da recorrida, vez que conforme demonstrado, não há obrigatoriedade de registro das reuniões internas do agente público com sua equipe, demais órgãos ou assessorias da ANATEL, cuja única exceção consiste nas audiências internas com a participação de particulares, nos termos do Decreto nº 4.334/2002 e normas de publicação da ANATEL. O que se denota, no decorrer da presente instrução, é a indignação do cidadão quanto à dificuldade de obter contato com a Superintendente em questão, pois supostamente falsas as informações repassadas por sua secretária (participação em reuniões durante 15 dias e nas 15 ligações feitas à recorrida).
E59	6. Quanto aos demais pontos do Recurso ora analisado, o cidadão externa que a negativa foi tomada sem justificativa legal. Pelo contrário, temos que a negativa foi devidamente fundamentada nas normas que regem as audiências/agendas dos agentes públicos a elas submetidas. Os questionamentos misturam, ainda, a insatisfação do cidadão quanto às respostas inicialmente fornecidas pela requerida, bem como – já asseverado – ao tratamento dado pela ANATEL frente às solicitações anteriormente apresentadas.

E60	O e-SIC é ferramenta para o fornecimento de informações respaldadas pela LAI, e não para o tratamento de reclamações, denúncias ou consultas. Assim, consideramos que as respostas apresentadas pela ANATEL no decorrer deste procedimento foram suficientes e amparadas na legislação pertinente
E61	Não obstante a tentativa de ver esclarecida a dúvida do cidadão no desenrolar das respostas, verifica-se – nesta 3ª instância – que a presente demanda não se traduz, especificamente, em um pedido de acesso a informação. Trata-se, na verdade, de solicitação de esclarecimentos na forma de obter o motivo do encerramento de demanda anterior – o cidadão mostra-se indignado com o andamento de suas reclamações contra a empresa prestadora de telefonia Claro, solicitando, outrossim, providências quanto à irregular condução de todos os ID registrados no sistema Focus do SAC da ANATEL.
E62	Quanto aos demais pontos do Recurso ora analisado, o cidadão requer à CGU a tomada das providências cabíveis. Em resumo, o recorrente solicita esclarecimentos e reitera reclamações/denúncias na forma de questionamentos a fim de obter o respaldo da Lei de Acesso à Informação (LAI). Os questionamentos misturam, ainda, a insatisfação do cidadão quanto às respostas inicialmente fornecidas pela requerida, bem como – já asseverado – ao tratamento dado pela ANATEL frente às reclamações anteriormente apresentadas.
E63	. O e-SIC é ferramenta para o fornecimento de informações respaldadas pela LAI, e não para o tratamento de reclamações, denúncias ou consultas. Não obstante, consideramos que as respostas apresentadas pela ANATEL no decorrer deste procedimento foram suficientes e amparadas na legislação pertinente.
E64	Ademais, ratifica-se que a solicitação inicial, bem como as inseridas no protocolo mencionado, não se tratam de pedido de acesso à informação, nos termos da LAI, mas sim de uma consulta seguida de reclamações e denúncias, demandas que não se enquadram no escopo da legislação vigente. A definição de “informação” na LAI se refere a dados que 3 podem ser usados para a produção de conhecimento. O que o cidadão, de fato almeja, não é uma informação, mas sim o pronto atendimento de suas reclamações no âmbito do SAC da recorrida. Tais demandas podem ser encaminhadas para a Ouvidoria da própria ANATEL, ou em havendo indícios de quaisquer irregularidades, sugere-se ao cidadão que efetue denúncia por meio do endereço eletrônico <a href="http://www.cgu.gov.br/Denuncias/">http://www.cgu.gov.br/Denuncias/</a> . Frise-se que é importante apresentar fundamentação mínima que justifique eventual ação de controle por parte da CGU.
E65	Dessa forma, fica evidente que a Lei de Acesso à Informação não ampara, por exemplo, formulações de consultas, reclamações e denúncias; pedidos de providências para a Administração Pública Federal; discussões acerca de temas de fundo das respostas prestadas; solicitações de indenizações; devendo tal expediente ser utilizado tão somente para pleitear acesso a informações.
E66	. No caso concreto, verifica-se que o recorrente não solicita acesso a informações, de modo que o seu pedido não encontra amparo na Lei de Acesso à Informação, sendo o e-SIC canal inadequado para tratamento do mesmo.
E67	. Dessa forma, fica evidente que a Lei de Acesso à Informação não ampara, por exemplo, a formulação de consultas, reclamações e denúncias; pedidos de providências para a Administração Pública Federal; a discussão acerca de temas de fundo das respostas prestadas; solicitações de indenizações; devendo tal expediente ser utilizado tão-somente para pleitear acesso a informações. 7. No caso concreto, verifica-se que o recorrente não solicita acesso a informações, de modo que o seu pedido não encontra amparo na Lei de Acesso à Informação, sendo o e-SIC canal inadequado para tratamento do mesmo.
E68	Não obstante a tentativa de ver esclarecida as dúvidas do cidadão no desenrolar das respostas, verifica-se – nesta 3ª instância – que a presente demanda não se traduz, especificamente, em um pedido de acesso a informação. Trata-se, na verdade, de uma reclamação seguida de denúncia no tocante ao poder regulatório da recorrida – o cidadão mostra-se indignado com o andamento de suas reclamações, solicitando, outrossim, providências quanto à irregular condução dos seus ID registrados no sistema Focus do SAC da ANATEL.
E69	. Quanto aos demais pontos do Recurso ora analisado, o cidadão requer à CGU a tomada das providências cabíveis. Em resumo, o recorrente reitera reclamações/denúncias na forma de questionamentos a fim de obter o respaldo da Lei de Acesso à Informação (LAI). Os questionamentos misturam, ainda, a insatisfação do cidadão quanto às respostas inicialmente fornecidas pela requerida, bem como – já asseverado – ao tratamento dado pela ANATEL frente às reclamações anteriormente apresentadas.
E70	O e-SIC é ferramenta para o fornecimento de informações respaldadas pela LAI, e não para o tratamento de reclamações, denúncias ou consultas. Não obstante, consideramos que as respostas apresentadas pela ANATEL no decorrer deste procedimento foram suficientes e amparadas na legislação pertinente. 8. Ademais, ratifica-se que a solicitação inicial, bem como as inseridas no protocolo mencionado, não se tratam de pedido de acesso à
	informação, nos termos da LAI, mas sim de uma reclamação seguida de denúncia, demandas que não se enquadram no escopo da legislação vigente. A definição de “informação” na LAI se refere a dados que podem ser usados para a produção de conhecimento. O que o cidadão, de fato almeja, não é uma informação, mas sim o pronto atendimento de suas reclamações no âmbito do SAC da 3 recorrida. Tais demandas podem ser encaminhadas para a Ouvidoria da própria ANATEL, ou em havendo indícios de quaisquer irregularidades, sugere-se ao cidadão que efetue denúncia por meio do endereço eletrônico <a href="http://www.cgu.gov.br/Denuncias/">http://www.cgu.gov.br/Denuncias/</a> . Frise-se que é importante apresentar fundamentação mínima que justifique eventual ação de controle por parte da CGU.

E71	. Passando à análise do mérito, verifica-se que a presente demanda não se traduz, especificamente, em um pedido de acesso a informações. Trata-se, na verdade, de interposição de reclamação em face da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, junto ao Ministério das Comunicações – MC, buscando, de forma transversal, informações antes solicitadas e tratadas pela ANATEL no protocolo 13704192013.
E72	Após criteriosa análise dos argumentos expostos, há que se atentar para duas situações diversas: 5.1. A primeira, quanto à incompetência da recorrida em analisar a reclamação ora posta em forma de acesso à informação. Com efeito, temos que a ANATEL é vinculada ao Ministério das Comunicações e caracterizada por ausência de subordinação hierárquica; 2 5.2. A segunda, onde reafirmamos que o e-SIC é ferramenta para o fornecimento de informações respaldadas pela LAI, e não para o tratamento de reclamações, denúncias ou consultas. As respostas apresentadas pelo MC no decorrer deste procedimento foram suficientes e amparadas na legislação pertinente.
E73	De plano, evidencia-se que o pedido inicial do cidadão à ANATEL - Autarquia responsável pelo controle e fiscalização do mercado de telecomunicações – trata-se, de fato, de uma reclamação em virtude da mora, por parte desta Agência, no andamento de processo administrativo registrado na Ouvidoria-Anatel.
E74	Todavia, o Serviço de informações ao Cidadão – SIC desta Autarquia foi criado para atender pedidos de informações públicas, conforme prescreve o art. 7º da Lei de Acesso à Informação. Referência 3 - 0,88% Cobertura 8. Portanto, com base no normativo apontado, fica evidenciado que o pedido apontado pelo requerente não pode ser obtido via SIC, uma vez sua solicitação não se refere a uma simples demanda de informação pública, e sim à reclamação do próprio demandante.
E75	. Ressalta-se que a vigência da Lei de Acesso não coibiu os demais canais de relacionamento com o cidadão, tampouco o Serviço de Informação ao Cidadão – SIC, os substitui. E Ainda, a ANATEL em momento algum cerceou o direito do cidadão de se manifestar no processo. Pelo contrário, dadas às características do pedido, a Agência Reguladora apenas o informou que o canal adequado para acolher reclamações ou denúncias, seja sobre os serviços das prestadoras, seja sobre os serviços da Anatel, são: Sala do Cidadão (presencial nas representações da Anatel), Internet, Central de Atendimento Telefônico (1331), Carta e Fax. 10. Isto posto, conforme evidencia a Lei 12.527/2012, reforçamos que o Serviço de Atendimento ao Cidadão da ANATEL não é o instrumento adequado para apuração de reclamações, denúncias e apuração de irregularidades.
E76	Além disso, as manifestações dirigidas à CGU não são, propriamente, recursos. A insurgência do cidadão contra o fato do MME ter redirecionado seu pedido à ANEEL não se encaixa no conceito informação ou documento, para fins de aplicação da LAI, tampouco nas hipóteses recursais elencadas no art. 16 da LAI, pois não houve negativa de acesso à informação ou descumprimento dos procedimentos de acesso à informação. Aliás, no que se refere ao procedimento adotado pelo MME, de redirecionar a questão à ANEEL, parece-nos, salvo melhor juízo, adequado ao disposto no inciso IV, §1º, do art. 15, do Dec. nº 7.724/2012: 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; (...)
E77	Por fim, cabe apontar para o fato de que o Sistema Eletrônico de Serviço de Acesso ao Cidadão (e-SIC) deve ser utilizado de acordo com as finalidades específicas da Lei de Acesso à Informação, que compreende os direitos de obter, entre outros: Art. 7º (...) 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. 14. A discordância do cidadão quanto ao encaminhamento dado às suas manifestações de ouvidoria e denúncias deve ser tratado por meio de outros canais, como as Ouvidorias e os serviços de atendimento ao consumidor, mas não por meio do e-SIC. A má utilização do e-SIC gera um ônus para a Administração Pública e para a sociedade na medida em que recursos humanos e financeiros são dispendidos no processamento de solicitações que não se referem às possibilidades de acesso elencadas no art. 7º da Lei nº 12.527/2011.
E78	De outro lado, observa-se que o pedido do requerente não se traduz em solicitação de informação específica, mas, dado que guarda natureza classificável como reclamação ou sugestão, consiste, na verdade, em matéria eminentemente de Ouvidoria.
E79	Verifica-se do recurso do art. 23 do Decreto nº 7.724/2012, que a inconformidade do requerente transcende os auspícios da Lei de Acesso a informação, que lhe garante a prestação de informação pública requerida. Todavia, o recurso do requerente adentra a ceara da discussão de sua insatisfação com forma de atuação da Agência, o que
	estaria mais afeto à atuação da Agência, não se configurando, portanto, uma negativa indevida de acesso à informação pública.

E80	Com isso, não remanesce razão ao recorrente em todas as suas colocações no recurso retromencionado. De outro lado, vale observar que os pedidos do requerente não se traduzem em solicitação de informação específica, por guardar natureza classificável como reclamação ou sugestão, consistindo matéria eminentemente de Ouvidoria.
E81	<p>Verifica-se, dessa maneira, que a demanda em análise não apresenta pedido de acesso à informação, e sim de solicitação de outra natureza. Afirmativa que pode ser fortalecida pela compreensão advinda da definição legal de informação. O art. 3º do Decreto 7.224/2012 – que regulamenta a Lei de Acesso à Informação – define informação como: “dados, processados ou não, 23 dias, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”. O pedido que consta no recurso adentra, necessariamente, pela apuração de possíveis irregularidades cometidas pela CEMAT em relação aos consumidores. A natureza da solicitação, portanto, diverge da definição de informação trazida pelo Decreto 7.224/2012 e pelo art. 4º. da Lei n 12.527/11. A Lei de Acesso à Informação objetiva a disponibilização de dados existentes na administração pública, e não a apuração de desvios referentes a temas que não estão abarcados na definição legal de informação. Em síntese, o recurso pede algo que não é informação pública consolidada, e sim apuração de irregularidades. O objetivo do pedido não é obter informação pública registrada em documento, e sim solicitar procedimento que possa produzir dados ainda não existentes. 6. 7o Ademais, visando exemplificar o direito de acesso à informação legalmente protegido, o art. da Lei de Acesso à Informação estabelece que: 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. 7. A Lei de Acesso à Informação não ampara a formulação de consultas, reclamações e denúncias, bem como pedidos de providências para a Administração Pública Federal ou solicitações de indenizações. Os pedidos de acesso devem veicular, única e exclusivamente, o acesso a “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”. 24 8. No caso concreto, verifica-se que a recorrente não solicita acesso a informações, de modo que o seu pedido não encontra amparo na Lei de Acesso à Informação, sendo o eSIC canal inadequado para tratamento do mesmo. 9. Importa salientar o correto encaminhamento que a ANEEL realizou ao ofício. A conversão do pedido de acesso em solicitação de ouvidoria – com a devida indicação do número de protocolo – está em conformidade com a natureza de denúncia e reclamação da solicitação. Permite ainda que o cidadão possa alcançar seu objetivo de modo adequado.</p>
E82	<p>Por fim, torna-se oportuno informar que, para manifestações (reclamações, sugestões e elogios) referentes à prestação de serviços públicos ou procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, recomenda-se entrar em contato com a Ouvidoria-Geral da União através do seguinte <a href="http://www.cgu.gov.br/Ouvidoria/FaleComAOuvidoria/">http://www.cgu.gov.br/Ouvidoria/FaleComAOuvidoria/</a> endereço</p>

E83	<p>Verifica-se, dessa maneira, que a demanda em análise não apresenta pedido de acesso à informação, e sim de solicitação de outra natureza. Afirmativa que pode ser fortalecida pela compreensão advinda da definição legal de informação. O art. 3º do Decreto 7.224/2012 – que regulamenta a Lei de Acesso à Informação – define informação como: “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”. O pedido que consta no recurso adentra, necessariamente, pela apuração de possíveis irregularidades cometidas pela AGER/MT em seu papel de regulação. A natureza da solicitação, portanto, diverge da definição de informação trazida pelo Decreto 7.224/2012 e pelo art. 4º. da Lei n 12.527/11. A Lei de Acesso à Informação objetiva a disponibilização de dados ° existentes na administração pública, e não a apuração de desvios referentes a temas que não estão abarcados na definição legal de informação. Em síntese, o recurso pede algo que não é informação pública consolidada, e sim apuração de irregularidades. O objetivo do pedido não é obter informação pública registrada em documento, e sim solicitar procedimento que possa produzir dados ainda não existentes. 6. 7o Ademais, visando exemplificar o direito de acesso à informação legalmente protegido, o art. da Lei de Acesso à Informação estabelece que: 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:</p> <p>24 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. 7. A Lei de Acesso à Informação não ampara a formulação de consultas, reclamações e denúncias, bem</p>
	<p>como pedidos de providências para a Administração Pública Federal ou solicitações de indenizações. Os pedidos de acesso devem veicular, única e exclusivamente, o acesso a “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”. 8. No caso concreto, verifica-se que a recorrente não solicita acesso a informações, de modo que o seu pedido não encontra amparo na Lei de Acesso à Informação, sendo o e-SIC canal inadequado para tratamento do mesmo. 9. Por fim, importa advertir o cidadão acerca do correto uso da Lei de Acesso à Informação. Não é a primeira vez que o solicitante utiliza o e-SIC de forma inadequada, para realizar reclamações e denúncias. Pretende-se informar que a repetição dessa utilização inadequada impõe prejuízo aos seus interesses, pois prejudica seus esforços de conseguir resolver possíveis problemas da Administração Pública. Além disso, essa repetição pode prejudicar o esforço dos agentes públicos responsáveis pelos serviços que visam garantir o direito fundamental de acesso à informação.</p>

E84	<p>Verifica-se, dessa maneira, que a demanda em análise não apresenta pedido de acesso à informação, e sim de solicitação de outra natureza. Afirmativa que pode ser fortalecida pela compreensão advinda da definição legal de informação. O art. 3º do Decreto 7.224/2012 – que regulamenta a Lei de Acesso à Informação – define informação como: “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer 26 meio, suporte ou formato”. A natureza da solicitação, portanto, diverge da definição de informação trazida pelo Decreto 7.224/2012 e pelo art. 4º. da Lei n 12.527/11. A Lei de Acesso à Informação objetiva a disponibilização de dados existentes na administração pública, e não a apuração de desvios referentes a temas que não estão abarcados na definição legal de informação. Em síntese, o recurso pede algo que não é informação pública consolidada, e sim apuração de irregularidades. O objetivo do pedido não é obter informação pública registrada em documento, e sim solicitar procedimento que possa produzir dados ainda não existentes. 7. 7o</p> <p>Ademais, visando exemplificar o direito de acesso à informação legalmente protegido, o art. da Lei de Acesso à Informação estabelece que: 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. 8. A Lei de Acesso à Informação não ampara a formulação de consultas, reclamações e denúncias, bem como pedidos de providências para a Administração Pública Federal ou solicitações de indenizações. Os pedidos de acesso devem veicular, única e exclusivamente, o acesso a “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”. 27 9. No caso concreto, verifica-se que a recorrente não solicita acesso a informações, de modo que o seu pedido não encontra amparo na Lei de Acesso à Informação, sendo o e-SIC canal inadequado para tratamento do mesmo.</p>
E85	<p>Caso os recursos do cidadão tenham sido interpostos com o objetivo de obter solução (decisão) para ofícios (requerimentos) anteriormente encaminhados, deve-se perceber que a Lei de Acesso à Informação não é mecanismo adequado para essa demanda. O cidadão deve perceber a diferença entre “acesso à informação” e “pedido para apressar decisão ou solução”. Através da Lei de Acesso à Informação solicita-se dado já existente que esteja contido em documento. Afirmativa que pode ser fortalecida pela compreensão da definição legal de informação. O art. 3º do Decreto 7.224/2012 – que regulamenta a Lei de Lei n 12.527/11 – define informação o como: “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”. No pedido para apressar decisão ou solução acerca de requerimento, a decisão ainda não existe, ainda não há dado em documento a ser disponibilizado. A Lei de Acesso à Informação objetiva a disponibilização de dados existentes na administração pública, e não a solicitação de providências acerca de investigação em curso. Em síntese, se a insatisfação com as respostas disponibilizadas pela ANEEL estiver relacionada com o desejo de obter solução (decisão) para ofícios anteriormente encaminhados, deve-se perceber que o e-SIC não é o mecanismo adequado para alcançar esse objetivo.</p>
E86	<p>Ademais, visando exemplificar o direito de acesso à informação legalmente protegido, o art. 7o da Lei de Acesso à Informação estabelece que: 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. 27 11. A Lei de Acesso à Informação não ampara a formulação de consultas, reclamações e denúncias, bem como pedidos de providências para a Administração Pública Federal ou solicitações de indenizações. Os pedidos de acesso devem veicular, única e</p>
	<p>exclusivamente, o acesso a “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”. 12. No caso concreto, verifica-se que, independente da interpretação do termo “resposta” utilizada pelo cidadão, os recursos não podem receber provimento. Na primeira interpretação, considera-se que as informações já foram disponibilizadas. Na segunda interpretação, percebe-se que os pedidos não encontram amparo na Lei de Acesso à Informação, sendo o e-SIC canal inadequado para o tratamento dos mesmos.</p>

E87	<p>Assim, o conjunto de pedidos formulados pelo recorrente está flagrantemente fora do escopo da Lei de Acesso à Informação. A referida Lei não serve como recurso administrativo às decisões tomadas pelos órgãos públicos fora do âmbito do acesso à informação, tampouco a referida Lei serve de amparo para pedido de providências e/ou de apuração de suspeitas de ilicitude. Dessa forma, o pleito do recorrente não está contemplado em nenhum dos incisos elencados no art. 7º, da Lei nº 12.527/2011, in verbis: Lei nº 12.527/2011 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.</p>
E88	<p>Assim, o conjunto de pedidos formulados pelo recorrente está flagrantemente fora do escopo 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.</p>
E89	<p>No caso em apreço, parece-nos que o objetivo do recorrente não pode ser aquele expresso no item “a”, já que a tramitação de documentos protocolizados junto à Aneel pode ser verificada pela internet, no endereço: <a href="http://www.aneel.gov.br/area.cfm?id_area=31">http://www.aneel.gov.br/area.cfm?id_area=31</a>. 7. Seu objetivo é, portanto, obter solução para requerimentos anteriormente encaminhados à agência recorrida. Não obstante a legitimidade de sua pretensão, a CGU já decidiu, em diversos recursos impetrados pelo cidadão, que a Lei de Acesso à Informação (LAI) possui um escopo específico, conferindo aos cidadãos os direitos de obter, entre outros (art. 7º): 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. (...) 8. A LAI, em síntese, regulamenta o direito de acesso às informações custodiadas pela Administração Pública, e o e-SIC foi desenvolvido como um canal de processamento dos pedidos de acesso. Logo, não é o canal adequado para solicitar à entidade pública providências ou solução para requerimentos. Nesse sentido, cabe citar novamente o parecer que analisou os NUPs 48700.000685/2014-37 e 48700.000691/2014-94: 9. Caso os recursos do cidadão tenham sido interpostos com o objetivo de obter solução (decisão) para ofícios (requerimentos) anteriormente encaminhados, deve-se perceber que a Lei de Acesso à Informação não é mecanismo adequado para essa demanda. O cidadão deve perceber a diferença entre “acesso à informação” e “pedido para apressar decisão ou solução”. Através da Lei de Acesso a Informação solicita-se dado já existente que esteja contido em documento. Afirmativa que pode ser fortalecida pela compreensão da definição legal de informação. O art. 3º do Decreto 7.224/2012 – que regulamenta a Lei de Lei n 12.527/11 – define informação como: “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”. No pedido para apressar decisão ou solução acerca de requerimento, a decisão ainda não existe, ainda não há dado em documento a ser disponibilizado. A Lei de Acesso a Informação objetiva a disponibilização de dados existentes na administração pública, e não a solicitação de providências acerca de investigação em curso. Em síntese, se a insatisfação com as respostas disponibilizadas pela ANEEL estiver relacionada com o desejo de obter solução (decisão) para ofícios anteriormente encaminhados, deve-se perceber que o e-SIC não é o mecanismo adequado para alcançar esse objetivo.” 9. A discordância do cidadão quanto ao encaminhamento dado às suas manifestações de ouvidoria deve ser tratada por meio de Ouvidorias e de serviços de atendimento ao consumidor, mas não por meio do e-SIC. A título de esclarecimento, cabe à CGU rever, em sede recursal, pedidos nos quais houve negativa de acesso à informação e, no cumprimento deste dever legal, pode determinar a entrega da informação quando as justificativas apresentadas pelo órgão recorrido não encontram amparo na LAI. No caso em</p>

	tela, não tem a CGU competência legal para, no curso de procedimento de acesso via LAI, impor à Aneel o dever de dar uma solução às reclamações de ouvidoria promovidas pelo cidadão.
E90	Quanto à análise de mérito, observa-se que o pedido não se enquadra no Art. 4º da Lei 12.527/2011 que conceitua como informação “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato” e nem no Art. 7º, pois não se trata de solicitação de informação contida em registros do órgão ou de orientação para obtenção da informação. A maior parte do pedido (itens de 2 a 7) tem a natureza de solicitação de providências. O item 1 refere-se à motivação para um suposto ato de ilegalidade, pois o requerente parte da premissa de que o órgão recorrido permite que o ente por ele regulado não cumpra o Código de Defesa do Consumidor, o que em síntese pode ser considerado como uma reclamação. Sendo assim, observa-se que a demanda do requerente não se enquadra como pedido de acesso à informação conforme estabelecido pela Lei 12.527/2011
E91	A Ouvidoria-Geral da União (OGU), órgão integrante da CGU, tem competência para receber, examinar e encaminhar reclamações, denúncias, sugestões e elogios referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Nesse sentido, e conforme registrado no Relatório deste Parecer, opina-se que o assunto seja encaminhado à Coordenação-Geral de Atendimento ao Cidadão (CGCID), integrante da estrutura da OGU, a fim de que possa emitir opinião técnica sobre a matéria. No desempenho dessa atividade, a CGCID poderá realizar contato com o recorrente, a fim de colher subsídios para a compreensão do assunto. Pelo e-mail sic@cgu.gov.br, é possível obter informações sobre o andamento dessa análise.
E92	Nesse sentido, opina-se que o assunto seja encaminhado à Coordenação-Geral de Atendimento ao Cidadão (CGCID), integrante da estrutura da OGU, a fim de que possa emitir opinião técnica sobre a matéria.
E93	No caso concreto, verifica-se que o recorrente não solicita acesso a informações, de modo que o seu pedido não encontra amparo na Lei de Acesso à Informação, sendo o e-SIC canal inadequado para tratamento deste.
E94	Ainda no que se refere aos pressupostos de admissibilidade, observa-se que ambos os recursos demandam providências da CGU no que diz respeito às supostas irregularidades apontadas pelo cidadão. Tais solicitações fogem ao escopo da Lei de Acesso à Informação, haja vista não caber a esta Controladoria, no papel de órgão recursal da Lei nº 12.527/11, determinar a abertura de processos administrativos ou ainda apurar eventuais ilegalidades no âmbito do caso relatado. Segue transcrição de parte dos recursos enviados a esta CGU: “Diante do exposto, pedimos a V.S. que se digne, dentro dos limites dos poderes que lhe são conferidos, apurar o que vem ocorrendo no Ministério de Minas e Energia, e pôr fim aos desmandos desse Ministério.”
E95	“Em face disso, solicitamos a Vossa Senhoria que dê um basta, ponha um fim ao desmando arraigado em todos os órgãos do sistema energético brasileiro, principalmente na Concessionária CERON/ELETOBRAS.”
E96	Os próprios pedidos de acesso iniciais já fogem ao escopo da Lei. No pedido 48700.002381/2013-23 é solicitada intervenção por parte do Secretário de Energia Elétrica, enquanto no NUP 48700.002399/2013-25 é feita mera citação da solicitação de abertura de processo administrativo.
E97	Destarte, uma vez não conhecidos os recursos interpostos perante esta Controladoria, orienta-se ao cidadão efetuar nova solicitação perante o MME caso exista interesse. Ainda, sugere-se ser claro e objetivo quanto à informação que se deseja obter, ciente de que a Lei de Acesso não é canal adequado para solicitar abertura de processos administrativos ou tomada de providências. A Lei se propõe única e exclusivamente a atender solicitações de acesso a determinada informação. Inexistindo solicitação clara de informação, não há como se exigir do órgão ou entidade qualquer postura diversa do não conhecimento do pedido.
E98	Por fim, sugere-se ainda, caso haja utilização de recurso federal na situação relatada, apresentar denúncia formal por meio do endereço <a href="http://www.cgu.gov.br/Denuncias/">http://www.cgu.gov.br/Denuncias/</a> . A Controladoria-Geral da União recebe denúncias relativas à defesa do patrimônio público, ao controle sobre a aplicação dos recursos públicos federais, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da 210 administração pública federal. Impende apresentar na denúncia elementos mínimos que justifiquem uma ação de controle futura por parte desta Casa.
E99	De plano, evidencia-se que o pedido inicial do cidadão à ANEEL - Autarquia responsável pelo controle e fiscalização do mercado de energia elétrica - trata de pedido de tomada de providências urgentes, para que a Concessionária CERON/ELETOBRAS cumprisse o cronograma informado pelo ofício da ANEEL nº364 SMA/ANEEL. Todavia, o Serviço de informações ao Cidadão – SIC desta Autarquia foi criado para atender pedidos de informações públicas, conforme prescreve o art. 7º da Lei de Acesso à Informação.
E100	Portanto, com base no normativo apontado, fica evidenciado que o pedido apontado pelo requerente não pode ser obtido via SIC, uma vez sua solicitação não se refere a uma simples demanda de informação pública, e sim a uma solicitação de apuração de falhas /irregularidades a esta Controladoria Geral da União, no que se refere à fiscalização da Aneel em determinado Contrato de Concessão. Ademais, conforme resposta em vias recursais, a Entidade informa ao cidadão que já foi instruído pela Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade – SFE da ANEEL, o processo nº 48500.001126/2013-10, que resultou na lavratura do Auto de Infração nº 1.041/2013, anexado ao processo.

E101	Deve-se esclarecer também que a vigência da Lei de Acesso não coibiu os demais canais de relacionamento com o cidadão, tampouco o Serviço de Informação ao Cidadão – SIC, os substitui. Ainda, a ANEEL em momento algum cerceou o direito do cidadão de se manifestar no processo. Pelo contrário, dadas às características do pedido, a Agência Reguladora apenas o informou que o canal adequado para o tratamento de reclamações de consumidores a respeito das distribuidoras é a Ouvidoria Setorial da ANEEL, acessível por meio do telefone gratuito 167 ou, ainda, pelo sítio eletrônico da Agência ( <a href="http://www.aneel.gov.br">www.aneel.gov.br</a> ) na área "Fale Conosco".
E102	Isto posto, conforme evidência a Lei 12.527/2012, reforçamos que o Serviço de Atendimento ao Cidadão da ANEEL não é o instrumento adequado para reclamações, denúncias, apuração de irregularidades/falhas ou pedido de abertura de processo administrativo diversos.
E103	De plano, evidencia-se que o pedido inicial do cidadão à ANEEL - Autarquia responsável pelo controle e fiscalização do mercado de energia elétrica - trata de pedido de abertura de processo administrativo para apuração de responsabilidades do atual Interventor da CEMAT. Todavia, o Serviço de informações ao Cidadão – SIC desta Autarquia foi criado para atender pedidos de informações públicas, conforme prescreve o art. 7º da Lei de Acesso à Informação
E104	Portanto, com base no normativo apontado, fica evidenciado que o pedido apontado pelo requerente não pode ser obtido via SIC, uma vez sua solicitação não se refere a uma simples demanda de informação pública, e sim a uma solicitação de abertura de processo administrativo para apuração de falhas /irregularidades em determinado Contrato de Concessão. Ademais, conforme resposta em vias recursais, a Entidade informa ao cidadão que sua solicitação será adequadamente atendida pelos canais corretos desta Autarquia. 6. Deve-se esclarecer também que a vigência da Lei de Acesso não coibiu os demais canais de relacionamento com o cidadão, tampouco o Serviço de Informação ao Cidadão – SIC, os substitui. Ainda, a ANEEL em momento algum cerceou o direito do cidadão de se manifestar no processo. Ela, dadas às características do pedido, apenas o informou que o e-SIC não é o canal adequado para o tratamento de abertura de processos administrativos.
E105	Isto posto, conforme evidência a Lei 12.527/2012, reforçamos que o Serviço de Atendimento ao Cidadão da ANEEL não é o instrumento adequado para pedido de abertura de processo administrativo diversos.
E106	De plano, evidencia-se que o pedido inicial do cidadão à ANEEL - Autarquia responsável pelo controle e fiscalização do mercado de energia elétrica - trata de pedido de abertura de processo administrativo para apuração de responsabilidades do atual Interventor da CEMAT. Todavia, o Serviço de informações ao Cidadão – SIC desta Autarquia foi criado para atender pedidos de informações públicas, conforme prescreve o art. 7º da Lei de Acesso à Informação.
E107	Portanto, com base no normativo apontado, fica evidenciado que o pedido apontado pelo requerente não pode ser obtido via SIC, uma vez sua solicitação não se refere a uma simples demanda de informação pública, e sim a uma solicitação de abertura de processo administrativo para apuração de falhas /irregularidades em determinado Contrato de Concessão. Ademais, conforme resposta em vias recursais, a Entidade informa ao cidadão que sua solicitação será adequadamente atendida pelos canais corretos desta Autarquia. 6. Deve-se esclarecer também que a vigência da Lei de Acesso não coibiu os demais canais de relacionamento com o cidadão, tampouco o Serviço de Informação ao Cidadão – SIC, os substitui.
E108	Ainda, a ANEEL em momento algum cerceou o direito do cidadão de se manifestar no processo. Ela, dadas às características do pedido, apenas o informou que o e-SIC não é o canal adequado para o tratamento de abertura de processos administrativos. 7. Isto posto, conforme evidência a Lei 12.527/2012, reforçamos que o Serviço de Atendimento ao Cidadão da ANEEL não é o instrumento adequado para pedido de abertura de processo administrativo diversos.
E109	De plano, evidencia-se que o pedido inicial do cidadão à ANEEL - Autarquia responsável pelo controle e fiscalização do mercado de energia elétrica – trata-se, na verdade, de uma reclamação em virtude da mora, por parte desta Agência, em responder aos seus questionamentos anteriormente registrados na Ouvidoria-Aneel.
E110	Todavia, o Serviço de informações ao Cidadão – SIC desta Autarquia foi criado para atender pedidos de informações públicas, conforme prescreve o art. 7º da Lei de Acesso à Informação. 5. Portanto, com base no normativo apontado, fica evidenciado que o pedido apontado pelo requerente não pode ser obtido via SIC, uma vez sua solicitação não se refere a uma simples demanda de informação pública, e sim à reclamação do próprio demandante . Ademais, conforme resposta em vias recursais, a Entidade informa ao cidadão que seu assunto, de Solicitação de Ouvidoria nº 010.044.72413-34, está sendo tratado pela Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados de Mato Grosso – AGER/MT.
E111	Ressalta-se que a vigência da Lei de Acesso não coibiu os demais canais de relacionamento com o cidadão, tampouco o Serviço de Informação ao Cidadão – SIC, os substitui. Ainda, a ANEEL em momento algum cerceou o direito do cidadão de se manifestar no processo. Pelo contrário, dadas às características do pedido, a Agência Reguladora apenas o informou que o canal adequado para o tratamento de reclamações de consumidores a respeito das distribuidoras é a Ouvidoria Setorial da ANEEL, acessível por meio do telefone gratuito 167 ou, ainda, pelo sítio eletrônico da Agência ( <a href="http://www.aneel.gov.br">www.aneel.gov.br</a> ) na área "Fale Conosco".
E112	Isto posto, conforme evidência a Lei 12.527/2012, reforçamos que o Serviço de Atendimento ao Cidadão da ANEEL não é o instrumento adequado para apuração de reclamações, denúncias e apuração de irregularidades.
E113	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 não conhecimento do recurso interposto, nos termos do art. 23 do referido Decreto, no âmbito do pedido de informação nº 48700.002784/201372, direcionado à Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL.

E114	De plano, evidencia-se que o pedido inicial do cidadão à ANEEL - Autarquia responsável pelo controle e fiscalização do mercado de energia elétrica – trata-se, na verdade, de uma reclamação em virtude da mora, por parte desta Agência, no andamento de processo administrativo registrado na Ouvidoria-Aneel. 5. Todavia, o Serviço de informações ao Cidadão – SIC desta Autarquia foi criado para atender pedidos de informações públicas, conforme prescreve o art. 7º da Lei de Acesso à Informação. 5. Portanto, com base no normativo apontado, fica evidenciado que o pedido apontado pelo requerente não pode ser obtido via SIC, uma vez sua solicitação não se refere a uma simples demanda de informação pública, e sim à reclamação do próprio demandante. Ademais, conforme resposta em vias recursais, a Entidade informa ao cidadão que seu assunto, de Solicitação de
E115	Ouvidoria nº 010.044.98913-79, está sendo tratado pela Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados de Mato Grosso – AGER/MT. 6. Ressalta-se que a vigência da Lei de Acesso não coibiu os demais canais de relacionamento com o cidadão, tampouco o Serviço de Informação ao Cidadão – SIC, os substitui. Ainda, a ANEEL em momento algum cerceou o direito do cidadão de se manifestar no processo. Pelo contrário, dadas às características do pedido, a Agência Reguladora apenas o informou que o canal adequado para o tratamento de reclamações de consumidores a respeito das distribuidoras é a Ouvidoria Setorial da ANEEL, acessível por meio do
	telefone gratuito 167 ou, ainda, pelo sítio eletrônico da Agência ( <a href="http://www.aneel.gov.br">www.aneel.gov.br</a> ) na área "Fale Conosco". 7. Isto posto, conforme evidencia a Lei 12.527/2012, reforçamos que o Serviço de Atendimento ao Cidadão da ANEEL não é o instrumento adequado para apuração de reclamações, denúncias e apuração de irregularidades.
E116	Portanto, com base no normativo apontado, fica evidenciado que o pedido apontado pelo requerente não pode ser obtido via SIC, uma vez sua solicitação não se refere a uma simples demanda de informação pública, e sim a uma solicitação de apuração de falhas /irregularidades a esta Controladoria Geral da União, no que se refere à fiscalização da Aneel em determinado Contrato de Concessão. Ademais, conforme resposta em vias recursais, a Entidade informa ao cidadão que já foi instruído pela Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade – SFE da ANEEL, o processo nº 48500.001126/2013-10, que resultou na lavratura do Auto de Infração nº 1.041/2013, anexado ao processo.
E117	Deve-se esclarecer também que a vigência da Lei de Acesso não coibiu os demais canais de relacionamento com o cidadão, tampouco o Serviço de Informação ao Cidadão – SIC, os substitui. Ainda, a ANEEL em momento algum cerceou o direito do cidadão de se manifestar no processo. Pelo contrário, dadas às características do pedido, a Agência Reguladora apenas o informou que o canal adequado para o tratamento de reclamações de consumidores a respeito das distribuidoras é a Ouvidoria Setorial da ANEEL, acessível por meio do telefone gratuito 167 ou, ainda, pelo sítio eletrônico da Agência ( <a href="http://www.aneel.gov.br">www.aneel.gov.br</a> ) na área "Fale Conosco".

Código	Referência
E118	Isto posto, conforme evidencia a Lei 12.527/2012, reforçamos que o Serviço de Atendimento ao Cidadão da ANEEL não é o instrumento adequado para reclamações, denúncias, apuração de irregularidades/falhas ou pedido de abertura de processo administrativo diversos.
E119	Não obstante, inconformado com tais respostas, o cidadão recorre à CGU e pede, em síntese, para “apurar o que vem ocorrendo na ANEEL, sob a recusa em responder/cumprir ao que lhe é pedido, conforme a lei, resoluções e os regulamentos determinam.”. Essa solicitação, porém, está fora do escopo da Lei de Acesso à Informação, tendo em vista que não se refere à disponibilização de informação, constituindo, ao invés disso, pedido de providências.
E120	Ressaltasse que a ANEEL esclareceu ao Recorrente, por ocasião da resposta do recurso à Autoridade Máxima, que o canal adequado para o tratamento de reclamações de consumidores a respeito das distribuidoras é a Ouvidoria Setorial da ANEEL, acessível por meio do telefone gratuito 167 ou, ainda, pelo sítio eletrônico da Agência ( <a href="http://www.aneel.gov.br">www.aneel.gov.br</a> ) na área "Fale conosco". Enfatizou que o canal e-SIC, por sua vez, presta-se ao fornecimento de informações já existentes.
E121	Assim, ao analisar o caso em tela, verifica-se que não houve negativa de acesso à informação, logo não há subsunção dos fatos aos casos elencados no artigo 16 da Lei 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: 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.”
E122	Pelo teor da manifestação do interessado, depreende-se que o mesmo, ao supor haver descumprimento do Código de Defesa do Consumidor, abre debate concernente às providências a serem adotadas pela ANEEL em relação à suposta irregularidade por ele apontada, formulando inquirições com conotações de reclamação, de denúncia e de pedidos de providências, o que não é cabível em pedido de acesso à informação.
E123	É importante esclarecer que os procedimentos definidos pela Lei nº 12.527/2011 destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º 6. da Constituição da República, ou seja, o acesso a dados processados ou não que possam ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato, conforme o disposto no inciso I do art. 3º. 7. Visando exemplificar o direito de acesso à informação legalmente protegido, o art. 7º estabelece que: 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
E124	Dessa forma, fica evidente que a Lei nº 12.527/2011 não ampara, por exemplo, a formulação de consultas, reclamações e denúncias, bem como pedidos de providências para a Administração 25 da LAI Pública Federal, sendo recomendável, no caso concreto, que o cidadão apresente sua manifestação à Ouvidoria da ANEEL, por meio da Central 167, do site <a href="http://www.aneel.gov.br">www.aneel.gov.br</a> ou dos meios indicados no link: <a href="http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/Orientacoes_Ouvidoria_Setorial_ANEEL_2014.pdf">http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/Orientacoes_Ouvidoria_Setorial_ANEEL_2014.pdf</a> .
E125	Em relação aos pedidos nº 3, 4 e 6, informou a requerida que o e-SIC não é canal adequado para atender reclamações ou algo do gênero. Tal resposta, salvo melhor juízo, está correta, pois se verifica que o pedido do cidadão apresenta-se de forma tendenciosa, uma vez que tem o condão de levantar dúvidas sobre a conduta da entidade fiscalizadora e dos seus dirigentes. Sobre este assunto é importante destacar não somente a Lei de Acesso à Informação não é meio adequado para tal espécie de manifestação, como a Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito federal, dispõe ser dever do administrado, dentre outros, proceder com urbanidade, lealdade e boa-fé, sendo este o comportamento esperado pelas partes em qualquer processo no âmbito da administração pública.

E126	No mérito, registre-se que o cidadão afirma – equivocadamente – em seu recurso à CGU, que o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão - e-SIC seria o portal adequado para realização de solicitações de acesso à informação para toda Administração Pública Direta e Indiretas, bem como demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, estados, Distrito Federal e/ou municípios. Nesta hipótese, abrangendo inclusive a CEMIG - Companhia Energética de Minas Gerais S.A., alvo de seus questionamentos.
E127	Logo, a Lei de Acesso à Informação não autoriza adoção de providência que não seja a de prestar informações, razão pela qual não cabe utilizar-se do rito previsto pelo Decreto 7.724/2012 para promover a discussão acerca do tema de fundo da resposta ou conhecer de reclamações / denúncias / pedidos de providência – devendo tal expediente ser utilizado tão-somente para pleitear acesso a informações. Dessa forma, não é possível conhecer das diversas
	reclamações apresentadas pelo requerente.
E128	A despeito disso, acrescente-se que a Ouvidoria-Geral da União (OGU), órgão integrante da CGU, tem competência para receber, examinar e encaminhar reclamações, denúncias, sugestões e elogios referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Uma vez que o recurso à CGU veicula diversas reclamações, sugere-se que o cidadão registre sua manifestação no e-OUV, disponível em página mantida pela CGU – <a href="https://sistema.ouvidorias.gov.br/publico/Manifestacao/RegistrarManifestacao.aspx">https://sistema.ouvidorias.gov.br/publico/Manifestacao/RegistrarManifestacao.aspx</a> , com vistas a possibilitar o tratamento adequado a eventual demanda a ser dirigida à CGCID, a qual integra a estrutura da OGU. A fim de facilitar o tratamento de eventual manifestação, inclusive de denúncias, sugere-se que todas as informações relevantes para a
E128	compreensão dos fatos sejam disponibilizadas, as quais podem ser encaminhadas como anexo à manifestação, inclusive.
E129	. O demandante não apresenta, em seu pedido inicial e em seus recursos, pedido de acesso a informação disponível na entidade. Cabe observar que a apresentação de solicitação de providências administrativas que não estejam relacionadas estritamente ao acesso a informação disponível na entidade, assim como apresentação de reclamação quanto a ações e omissões da entidade que também não estejam relacionadas estritamente ao acesso a informação, transcende a competência da Lei nº 12.527/11, que regula o acesso a informações das entidades e órgãos governamentais, e transcende, conseqüentemente, a competência do Serviço de Informações ao Cidadão e das instâncias recursais estabelecidas pela Lei com o objetivo de garantir o acesso a informações públicas.
E130	7. Vale lembrar também que, conforme o disposto no inciso III do artigo 12 da Lei nº 12.527/11, o pedido de acesso à informação deverá conter “especificação, de forma clara e precisa, da informação requerida”.
E131	A Controladoria-Geral da União conhece recursos relativos à negativa de acesso a informações existentes que estejam sob responsabilidade de órgãos e entidades públicas, conforme o disposto no artigo 16 da Lei nº 12.527/11, in verbis:
E132	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. (...)
E133	Como a demanda do cidadão não se caracteriza como um pedido de acesso à informação, não compete à Controladoria-Geral da União o conhecimento do recurso apresentado. Orienta-se que o cidadão apresente sua demanda à ANP por meio do fale conosco dessa entidade, que é um canal abrangente de comunicação com o cidadão.
E134	1. A Ouvidoria-Geral da União (OGU), órgão integrante da CGU, tem competência para receber, examinar e encaminhar reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Nesse caso orienta-se que o cidadão apresente sua demanda à CGU por meio do sistema e-OUV - Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal, disponível na página <a href="https://sistema.ouvidorias.gov.br">https://sistema.ouvidorias.gov.br</a> . Por meio do sistema e-OUV é possível apresentar denúncias, solicitações, sugestões, reclamações e elogios a diversos órgãos e entidades.

E135	5. É importante esclarecer que a Lei de Acesso à Informação (LAI) não ampara formulações de reclamações, denúncias e pedidos de providências para a Administração Pública Federal. A própria LAI, no inciso I do art. 4º, expõe a definição de informação: “informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”. Assim, a própria Lei fixa a finalidade e o alcance do direito de acesso à informação, o qual pode ser compreendido pelas hipóteses mencionadas no art. 7º da LAI, conforme transcrição abaixo: 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.
E136	Assim, no que diz respeito à solicitação para que a CGU inclua o recorrente na próxima nomeação para o cargo de analista administrativo da ANP, constata-se que o recorrente não solicita acesso a informações, de modo 9 que o seu pedido não encontra amparo na LAI, sendo o e-SIC canal inadequado para tratamento do mesmo.
E137	Recomenda-se ao cidadão que, para a apresentação de reclamações, denúncias, solicitações, sugestões e elogios referentes aos serviços públicos federais, utilize o sítio eletrônico <a href="https://sistema.ouvidorias.gov.br/">https://sistema.ouvidorias.gov.br/</a> .
E138	Por derradeiro, quanto à solicitação da cidadã de que seja realizada diligência a fim de identificar o não

	cumprimento, ou o cumprimento parcial, do controle de frequência dos ocupantes de cargos comissionados da ANP, destacamos que a Ouvidoria-Geral da União (OGU), órgão integrante da CGU, tem competência para receber, examinar e encaminhar reclamações, denúncias, sugestões e elogios referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. É possível registrar denúncia em formulário eletrônico próprio, disponível na página da CGU – <a href="https://sistema.ouvidorias.gov.br/index.aspx?ReturnUrl=%2f">https://sistema.ouvidorias.gov.br/index.aspx?ReturnUrl=%2f</a> , com vistas a possibilitar o tratamento adequado à presente demanda por parte da Coordenação-Geral de Atendimento ao Cidadão (CGCID), a qual integra a estrutura da OGU. A fim de facilitar o tratamento da denúncia, sugere-se que todas as informações relevantes para a compreensão dos fatos sejam disponibilizadas, as quais podem ser encaminhadas como anexo da denúncia, inclusive.
E139	Por fim, em relação à pergunta inicial motivadora do uso da Lei de Acesso à Informação (LAI), verifica-se que a ANS respondeu satisfatoriamente ao pleito do recorrente, ainda que de forma indireta, não havendo restrição de acesso a informações. Assim, recomenda-se que o 29 recorrente dirija suas manifestações de insatisfação quanto ao atendimento recebido ou quanto aos procedimentos adotados pela ANS no tratamento das demandas fiscalizatórias à Ouvidoria da Agência Nacional de Saúde Suplementar, por meio do link <a href="http://www.ans.gov.br/aans/ouvidoria">http://www.ans.gov.br/aans/ouvidoria</a> . Caso tal canal não ofereça resposta satisfatória, o cidadão poderá apresentar denúncia ou reclamação à Ouvidoria-Geral da União (CGU), preferencialmente pelo site <a href="http://www.cgu.gov.br">http://www.cgu.gov.br</a> .
E140	12. No entanto, está claro também que não pertence ao escopo da Lei de Acesso à Informação a análise sobre o estabelecimento de cooperação técnica institucional entre as entidades do Poder Executivo Federal. Dessa maneira, solicitações sobre o mérito de pedidos de cooperação institucional não devem ser discutidos via SIC, tendo a Lei nº 12.527/2011 como fundamento legal. A Lei nº 12.527/11 destina-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação, previsto no inciso XXXIII do artigo 5º e no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição federal. De acordo com o Decreto nº 7.724/2012, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação, compete ao SIC: Art. 9º Os órgãos e entidades deverão criar Serviço de Informações ao Cidadão - SIC, com o objetivo de: I - atender e orientar o público quanto ao acesso à informação; II informar sobre a tramitação de documentos nas unidades; e III - receber e registrar pedidos de acesso à informação. Parágrafo único. Compete ao SIC: I - o recebimento do pedido de acesso e, sempre que possível, o fornecimento imediato da informação; II - o registro do pedido de acesso em sistema eletrônico específico e a entrega de número do protocolo, que conterá a data de apresentação do pedido; e III - o encaminhamento do pedido recebido e registrado à unidade responsável pelo fornecimento da informação, quando couber. (grifo meu).

E141	Após criteriosa análise dos argumentos expostos, há que se atentar para duas situações diversas: 10.1. A primeira, quanto à impossibilidade da CGU em adentrar no mérito das razões de classificação de determinada informação pela entidade detentora da mesma – há procedimento específico, fora do e-SIC, de competência exclusiva do órgão classificador – artigos 29 (pedido de desclassificação perante a autoridade classificadora) e 17 (eventual recurso ao Ministro de Estado da área), ambos da Lei 12.527/2012; 10.2. A segunda, no que tange ser de competência da CGU a análise da observância dos procedimentos de classificação de informação sigilosa estabelecida no artigo 16, inciso III da Lei 12.527/2012.
E142	5. É importante esclarecer que o e-SIC não é o canal adequado para discussão sobre eventual insatisfação com o conteúdo das motivações apresentadas ou com a metodologia de avaliação. A Lei de Acesso à Informação (LAI) não ampara formulações de reclamações, denúncias e pedidos de providências para a Administração Pública Federal. A própria LAI, no inciso I do art. 4º, expõe a definição de informação: “informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”. Assim, a própria Lei fixa a finalidade e o alcance do direito de acesso à informação, o qual pode ser compreendido pelas hipóteses mencionadas no art. 7º da LAI, conforme transcrição abaixo
E143	6. Recomenda-se ao cidadão que, para a apresentação de reclamações, denúncias, solicitações, sugestões e elogios referentes aos serviços públicos federais, utilize o sítio eletrônico <a href="https://sistema.ouvidorias.gov.br/">https://sistema.ouvidorias.gov.br/</a> .
E144	Controladoria-Geral da União, que deverá se manifestar no prazo de cinco contado do recebimento do recurso. 9. Feitas as considerações acima, impende ainda verificar que, a despeito da existência de diversos recursos, as informações solicitadas foram disponibilizadas à recorrente. Ressalte-se que a única discussão pendente no momento é acerca do cancelamento ou não da autorização especial da empresa Rápido Planaltina, o que evidentemente transcende o escopo da Lei de Acesso à Informação, pois o pedido feito pela cidadã não é de informação, mas sim uma denúncia acerca de supostas irregularidades na prestação de um serviço público. 10. Senão vejamos. A competência da CGU dentro da sistemática da Lei n. 12.527/11 está prevista no 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; dias, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA Controladoria-Geral da União Ouvidoria-Geral da União 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.
E145	11. Dessa forma, a CGU não tem competência para cancelar a autorização solicitada pela via do eSIC. Por outro lado, verifica-se, como informação complementar prestada pela ANTT, que o Estado já está oferecendo o tratamento adequado às denúncias da cidadã, conforme processo n. 50500.002231/2013-18 de responsabilidade da própria autarquia recorrida.
E146	7. Registre-se, nesse sentido, que a legislação de acesso à informação não ampara demandas que tragam em seu bojo
	questionamentos a respeito do entendimento dos órgãos quanto à legislação aplicada à sua área de competência. Nesse sentido, a própria Lei de Acesso à Informação fixa os limites de seu escopo, ao apresentar a definição de informação, nos seguintes termos: “informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”.
E147	Sugere-se, portanto, ao cidadão que, para essa demanda específica, busque o canal adequado para a apresentação de solicitações diversas às acolhidas no escopo da legislação de acesso à informação, qual seja a Ouvidoria da Agência Nacional de Transportes Terrestres
E148	Em seus recursos, a cidadã se queixa do fato de ter tido seu processo, que já estava quase concluído com base na Resolução nº 1.166/2015, arquivado, e considera injusto e ilegal ter que iniciar um novo processo para regular as atividades da empresa que representa. Em que pese seja compreensível sua insatisfação com relação aos serviços prestados pela ANTT, em especial com os prejuízos financeiros que possa ter em virtude da mudança nas exigências para a prestação do serviço de transporte, não há como negar que as informações solicitadas no pedido inicial foram prestadas. As demais manifestações registradas no curso do pedido de acesso são reclamações e pedidos de providência, que fogem ao escopo da Lei de Acesso à Informação.
E149	Em outras palavras, a CGU não detém competência legal para dirimir o conflito apresentado, pois sua solução não depende da entrega de uma informação específica, mas sim da composição entre as partes a respeito do início de um novo procedimento, com o aproveitamento de todos os documentos já juntados pela empresa no processo que foi arquivado. Não está no bojo da Lei de Acesso a discussão sobre as informações franqueadas à cidadã ou o encaminhamento de pedidos de providência. Para esses objetivos, a cidadã dispõe de outros canais como as Ouvidorias, o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder, além das medidas judiciais.

E150	Apesar do encaminhamento desses documentos, o cidadão interpôs recursos por pretender que as informações a respeito dos atendimentos sejam prestadas em suporte específico (“certidão de inteiro teor”). Em suas respostas, a ANTT explica que não emite certidão referente a atendimento de ouvidoria, mas que os documentos já enviados seriam instrumentos hábeis para atestar a veracidade das informações. Apesar da inexistência de documento denominado “certidão de inteiro teor”, não houve negativa da ANTT em atestar a veracidade das informações mencionadas no pedido inicial. Ao reiterar que pretende certidão não existente na ANTT, inclusive com citação do art. 116, V, “b”, da Lei nº 8.112/1990, o recurso do cidadão não encontra amparo na LAI, sendo o e-SIC canal inadequado para solicitar certidão ainda não existente na Administração Pública. O direito à certidão, previsto no art. 5º, XXXIV, “b”, da Constituição de 1988, é regulamentado pela Lei nº 9.051/1995, que prevê prazo de 15 dias e, diferente do art. 10, §3º, da LAI, exige que o interessado apresente os “esclarecimentos relativos aos fins e razões do pedido”. Caso a certidão de inteiro teor já fosse existente na ANTT, a sua disponibilização possivelmente estaria no âmbito da LAI.
E151	Recomenda-se ao cidadão que, para a apresentação de reclamações, denúncias, solicitações, sugestões e elogios referentes aos serviços públicos federais, utilize o sítio eletrônico <a href="https://sistema.ouvidorias.gov.br/">https://sistema.ouvidorias.gov.br/</a>
E152	Passando à análise do mérito, verifica-se que a presente demanda não se traduz, especificamente, em um pedido de acesso a informação. Trata-se, na verdade, de solicitação de esclarecimentos na forma de questionário (8 perguntas) acerca da atuação da recorrida no 2 campo da vigilância sanitária – o cidadão mostra-se indignado com possíveis omissões no tocante a esclarecimentos e/ou denúncias anteriormente apresentadas à ANVISA através do seu canal da Ouvidoria.
E153	. Quanto aos demais pontos do Recurso ora analisado, o cidadão requer à CGU a tomada das providências cabíveis, inclusive o encaminhamento das questões aos órgãos do Poder Judiciário. Em resumo, o recorrente solicita esclarecimentos e reitera reclamações/denúncias na forma de questionamentos a fim de obter o respaldo da Lei de Acesso à Informação (LAI). Os questionamentos misturam, ainda, a insatisfação do cidadão quanto às respostas inicialmente fornecidas pela requerida, bem como – já asseverado – ao tratamento dado pela ANVISA frente às solicitações/denúncias anteriormente apresentadas
E154	O e-SIC é ferramenta para o fornecimento de informações respaldadas pela LAI, e não para o tratamento de reclamações, denúncias ou consultas. As respostas apresentadas pela ANVISA no decorrer deste procedimento, além de fornecidas espontaneamente na resposta ao Recurso de 1ª Instância, foram suficientes e amparadas na legislação pertinente. Ademais, ratifica-se que as solicitações iniciais, bem como as que se seguem em grau de recurso, não se tratam de pedido de acesso à informação, nos termos da LAI, mas sim de um pedido de consultoria, demanda que não se enquadra no escopo da legislação vigente. A definição de “informação” na LAI se refere a dados que podem ser usados para a produção de conhecimento. O que o cidadão, de fato almeja, não é uma informação, mas sim o produto dela, um conhecimento produzido. E não cabe à CGU exigir do órgão recorrido que seja produzido um documento que atenda a dúvidas pessoais.
E155	20. Antecipe-se que, no caso em tela, o debate sobre a forma do parecer ou da decisão a respeito dos recursos impetrados no âmbito do concurso da Anvisa, se os pareceres deveriam ser motivados individualmente ou se a apreciação coletiva dos recursos seria suficiente, o grau necessário de detalhamento dos fundamentos das decisões e questões afins transcendem os limites da Lei nº 12.527/2011, que, em seus princípios e regras, visa garantir o direito fundamental de acesso a informação existente, produzida, custodiada e disponível.
F1	No caso em análise, verifica-se que não houve negativa de acesso à informação. O cidadão solicitou à ANAC informação sobre publicidade aérea, questionando se é possível a realização desta modalidade de propaganda. Vejase que a agência recorrida lhe explicou que “é possível a prestação de serviço de aeropublicidade sonora, desde que tal atividade seja previamente autorizada pela ANAC”. Conforme se depreende do relatório do pedido, o serviço de
	aeropublicidade está regulamentado pela Portaria nº 190/GC-5, de 20 de março de 2001, que contempla uma lista de atividades de publicidade. Essa lista, contudo, não exaure as possibilidades de publicidade aérea, sendo possível outros tipos de publicidade que não estejam registradas na referida Portaria, como a publicidade sonora. Portanto, essa forma de comunicação é possível, desde que a empresa detenha habilitação para realizá-la.
F2	Em síntese, não foi possível identificar no pedido de acesso realizado nenhuma informação - nos termos conceituais da Lei de Acesso à Informação- a ser entregue pela ANAC, para além dos esclarecimentos já prestados. Constatase, assim, que não houve negativa de acesso à informação e, por isso, o recurso não pode ser conhecido. Além disso, as demais manifestações veiculadas por meio do pedido de acesso estão fora do escopo da LAI, já que são manifestações de ouvidoria.
F3	Em virtude do raciocínio tracejado, opina-se pelo não conhecimento do recurso, uma vez que a informação inicialmente solicitada pelo senhor D.K.S. foi entregue pela ANATEL. Não havendo negativa de acesso, ficando descaracterizada a possibilidade de interposição de recurso à CGU (art.16 da LAI).

F4	Quanto ao pedido feito em via recursal à CGU, constatamos que a ANATEL já disponibilizou a lista supra referida à recorrente no dia 17 de abril de 2013. Assim, tendo sido a informação demandada devidamente prestada à recorrente durante a instrução desse recurso, há que se reconhecer a perda do objeto recursal
F5	Por meio da análise do processo, entende-se que a resposta concedida foi satisfatória, uma vez que esclareceu os procedimentos realizados pela agência quanto ao prazo de resposta (item 1), ao cancelamento de reclamações (item 2) e ao acompanhamento desse tipo de manifestação (item 3), além de listar as ações realizadas para recuperação dos valores devidos pelas concessionárias (item 4) e de informar que a concessionária citada tem sido auditada e punida nos termos da lei (item 5). 1 No entanto, o cidadão permanece insatisfeito e, em sede de 1ª e 2ª instâncias, recorre para que o pleito seja respondido pelo Conselho Diretor. Diante do referendo das respostas realizado pelo referido Conselho, o cidadão, irrisignado, mantém sua insatisfação e aparentemente inova em sede recursal:
F6	uma vez que a ANATEL disponibilizou efetiva e adequadamente a informação pública solicitada pelo recorrente,
F7	4. Deste modo, entendo que a informação almejada pelo cidadão não foi negada pela Anatel. Apesar do ser parte legítima para a interposição do recurso e tê-lo feito de forma tempestiva, opino pelo não conhecimento do recurso ante a ausência de sucumbência e conseqüente ausência de subsunção do fato aos casos previstos no artigo 16 da Lei 12.527/2011, a saber: “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.” (grifou-se)
F8	Conclui-se, portanto, que não houve negativa de acesso, tendo sido a informação disponibilizada ao cidadão na resposta do órgão ao recurso de segunda instância, fato que enseja o não conhecimento do recurso interposto.
F9	11. Assim, penso que o presente recurso não deve ser conhecido, uma vez que a informação foi disponibilizada ao recorrente e o órgão recorrido se dispôs a fornecer a informação no formato desejado pelo cidadão, mediante pagamento de custas do procedimento, o que é permitido pela Lei de Acesso à Informação, conforme demonstrado.
F10	9. Nesse sentido, e tendo em vista o pedido de acesso à informação alvo do presente Parecer, melhor especificado em seu recurso de 1ª instância, qual seja, de relatório sobre as ações tomadas pela ANATEL quanto a dois processos de reclamação apresentados, há que se concordar que a informação foi de fato prestada, na medida em que a ANATEL fornece todo o histórico de cada um dos processos.
G1	20. Ademais, não enxergamos claramente uma forma de atender ao objeto da informação, vez que são solicitados “... processos de prestação de contas de convênios, termos de parceria e contratos de gestão firmados pela ANA com organizações governamentais, associações, oscips, fundações e outras entidades sem fins lucrativos nos anos de 2009, 2010, 2011 e 2012”. Estamos concordes com a alegação da requerida em cerca quais processos (se houvessem) poderiam ser consultados e, na hipótese, objeto de reprografia.
G2	23. Os pedidos e seus respectivos recursos são bastante confusos. O cidadão coloca denúncias e reclamações na forma de questionamentos a fim de obter o respaldo da Lei de Acesso à Informação. Os questionamentos misturam recursos já apreciados pela Anatel e pela CGU com demandas cadastradas em sistema da agência.
G3	6. No entanto, caso o requerente tenha interesse em formular nova solicitação de acesso para atendimento de tal demanda, recomenda-se que redija o pedido de forma mais específica – a título de exemplo, o trecho do recurso dirigido à CGU não permite a clara identificação do objeto, uma vez que não indica os atos a que faz referência, por exemplo: “Recorro para que as informações solicitadas sejam fornecidas, visto que as informações solicitadas devem estar disponíveis. Se existe autorização para os procedimentos praticados devem ser públicos. Assim como o nome dos responsáveis dos atos praticados.”
G4	6. Entretanto, ocorre que o cidadão, em seu recurso de 2ª instância, aparenta confundir-se quanto à abrangência da Lei de Acesso à Informação, razão pela qual merecem ser tecidos alguns comentários sobre a aplicação da Lei.
G5	Orienta-se o cidadão ser claro em suas solicitações futuras, ciente de que a utilização da Lei de Acesso à Informação pressupõe a efetiva solicitação de informações determinadas, não sendo canal adequado para demais manifestações.
G6	Confunde portanto a Lei de Acesso e o sistema e-SIC.

G7	A Lei nº 12.527/2011 regula o direito à informação, previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Logo em seu art. 1º o legislador informa da abrangência do dispositivo: Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela , no inciso II do § União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei: I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público; II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. 7. O Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão - e-SIC, porém, conforme disposto em sua página inicial1 , destina-se às pessoas, sejam elas físicas ou jurídicas, que desejem encaminhar pedidos de acesso à informação aos órgãos e às entidades do Executivo Federal. Ocorre que a CEMIG é uma companhia de capital aberto controlada pelo Governo do Estado de Minas Gerais.
G8	sem apresentar pedido de informação sobre a denúncia de forma clara e precisa.
G9	21. Em resumo, conclui-se que: 1) Trata o pedido, de reiteração de ação semelhante ao mesmo órgão demandado 2) Houve omissão da ANVISA em responder ao recurso de segunda instância, fato (parágrafo 3); que concorreu para prejudicar o resultado do pedido (parágrafos 7 e 13) 3) A falta de clareza do quanto solicitado gerou desentendimentos em relação a que tipo de informação seria demandada e a competência para a sua disponibilização (parágrafos 2, 3, 15 e 16);
H1	15. Quanto ao segundo pedido, o recorrente já havia solicitado os testes de eficácia e segurança do medicamento em questão, conforme processo n. 25820.000707/2012-35. Em recente decisão da Comissão Mista de Reavaliação de Informações – CMRI, foi negado o acesso aos testes pré-clínicos e clínicos, conforme decisão 0005/2013, em 25 de janeiro do corrente ano. Dessa forma, há evidente sobreposição de pedidos entre o presente processo e aquele já submetido à CMRI.
H2	15. Quanto ao segundo pedido, o recorrente já havia solicitado os testes de eficácia e segurança do medicamento em questão, conforme processo n. 25820.000707/2012-35. Em recente decisão da Comissão Mista de Reavaliação de Informações – CMRI, foi negado o acesso aos testes pré-clínicos e clínicos, conforme decisão 0005/2013, em 25 de janeiro do corrente ano. Dessa forma, há evidente sobreposição de pedidos entre o presente processo e aquele já submetido à CMRI.
H3	1) O pedido dos testes de segurança do medicamento em questão já havia sido negado anteriormente, não podendo a CGU se manifestar novamente sobre esse assunto;
I1	8. É oportuno esclarecer que, em relação à publicidade das informações sob a guarda das entidades do poder público, a Lei de Acesso à Informação estabelece que: 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. (Grifo nosso). 28 Nesse sentido, as avaliações de desempenho de servidores públicos são uma das formas de mensurar a eficácia, eficiência e a efetividade das atividades desenvolvidas pelo agente público enquanto representante do Estado. Representam, portanto, o resultado da atividade administrativa do poder público de atribuir valor ao trabalho desenvolvido, com vistas ao aprimoramento das rotinas administrativas internas, a fim de prestar serviços de maior qualidade à sociedade. Para fins de controle social, o acesso às avaliações de desempenho representaria a possibilidade de o cidadão avaliar em que medida a Administração Pública está empreendendo esforços para corrigir eventuais falhas laborais diagnosticadas por meio das referidas avaliações. Ademais, não há como se presumir que a divulgação de informações relativas ao exercício de função pública venha a prejudicar a intimidade, vida privada, a honra, a imagem de funcionários, ou que sua disponibilização trate de desrespeito à liberdade ou garantia individual, como argumenta a ANTAQ, pelo fato de ser apenas uma forma de mensuração do impacto do trabalho desenvolvido pelo servidor no cumprimento de sua missão institucional. Cabia à ANTAQ demonstrar concretamente que a divulgação dessas avaliações ocasionaria o dano alegado. Todavia, registre-se, novamente, que a CGU tentou obter junto à ANTAQ, sem sucesso, acesso ao modelo da avaliação de desempenho.
I2	Como já expressado, a Administração não envidou esforços no sentido de amparar a negativa nesses termos, e tampouco seria razoável fazê-lo uma vez que se faz referência a um processo aberto e público de tomada de decisão.

I3	5. Quanto à alegação do MAPA acerca da existência de sigilo, respaldado no parágrafo 2o do art. 5º do Decreto 7.724/2012, verificamos que as informações solicitadas não se enquadram plenamente no referido artigo. O cidadão deseja apenas os quantitativos, sem qualquer menção aos nomes das empresas ou marcas de produtos. Sabe-se que, em regra, existem 3 ou mais empresas explorando cada princípio ativo do mercado de agrotóxicos brasileiro. Logo, a proteção prevista no parágrafo 2o do art. 5º do Decreto 7.724/2012 só abarca situações que possibilitariam a identificação do mercado de cada empresa singularmente, como nos mercados em que atuam uma ou duas empresas.
	Só assim ficaria evidente que a divulgação dos quantitativos poderia representar vantagem competitiva a outros agentes econômicos, conforme entendimento firmado na reunião do dia 22 de abril de 2013.
I4	15. No caso em apreço, logrou a Anvisa demonstrar a impossibilidade de atendimento da demanda sem que, fazendo-o, impactasse excessivamente as atividades da área. Tal impacto, frise-se, seria sentido quer se atendesse o pleito do cidadão, quer se fornecesse o acesso direto aos documentos, uma vez que, premida pela obediência ao princípio da legalidade, estaria a Administração obrigada a analisar previamente cada um dos documentos objetos de acesso a fim de resguardar os direitos a intimidade e propriedade de terceiros, presentes incidentalmente naqueles mesmos suportes. 16. De outra parte, devemos atentar para o fato de que o recorrente limitouse, nos recursos internos, a alegar a superestimativa da demanda, sem, contudo, apresentar prova que elidisse a presunção relativa de veracidade dos atos da Administração. 17. Quanto às razões apresentadas ao recurso à CGU,
I5	Quanto à análise de mérito, observa-se que o pedido trata de informação objetiva e existente. Tais informações, corporificadas na forma de expedientes firmados pela ANVISA, foram inicialmente negados pela autarquia sob a alegação de sigilo. No curso do processo e por provocação da CGU, a Autarquia revisa sua análise e disponibiliza parcialmente, em 11 de fevereiro de 2014, o quanto solicitado. Ausente apenas a cópia da Ata da Reunião GCMED, de 22 de abril de 2010, que, de acordo com a ANVISA, não foi encontrada até a data do encaminhamento. Propõe, o órgão recorrido, que a cidadão registre novo pedido caso mantenha o desejo de receber a referida Ata.
I6	22. A princípio, a proteção dada à composição das bancas examinadoras dos concursos públicos não encontra sustentação imediata no rol das hipóteses previstas no art. 23 da Lei nº 12.527/2011, a não ser por força de interpretação extensiva. De todo modo, o enquadramento em quaisquer dos incisos desse artigo exigiria a classificação da informação. Por seu turno, mostra-se falho e superficial o argumento da Cetru de que a Lei não determina que os nomes dos componentes da banca sejam divulgados, pois ignora o caráter geral e abstrato das normas veiculadas pela Lei de Acesso à Informação, sua dimensão principiológica e necessidade de interpretação das suas disposições quando aplicadas aos casos concretos. Enfatize-se que, nos termos da Lei, a publicidade é a regra e o sigilo, a exceção, o que significa que não há enumeração exaustiva do que deve ser divulgado, mas estipulação taxativa do que pode ser protegido por sigilo.
I7	Em novo contato com o órgão demandado, solicitou-se novos esclarecimentos e fundamento para a negativa. Entretanto, o órgão demandado reviu a situação e apresentou ao demandado, em 03/06/2014, por email, com conhecimento à CGU, as razões da impossibilidade de, no momento atual, atender à demanda do cidadão na forma do pedido inicial, entretanto, foram indicadas aquelas que o cidadão dispõe para ver atendida a sua solicitação, assim como os locais em que estão essas informações, não obstante as atuais limitações estruturais da entidade.
I8	Por outro lado, tendo em vista não ter havido classificação de sigilo em parte da informação solicitada, embora tenha sido alegado inicialmente que o atendimento ao cidadão “exigiria trabalho adicional na recuperação e análise de dados e incorreria, sem dúvidas, em prejuízo para as atividades de rotinas da Gerência-Geral de Saneantes, que atua com limitado número de servidores no exercício do controle sanitário de produtos disponibilizados ao cidadão, sobretudo, aquele ligado ao registro e notificação de saneantes domissanitários disponibilizados ao consumo”, e em razão da reconsideração do demandado em dispor a informação pública ao demandante, não se entende como razoável manter essa condição funcional de limitação de acesso à informação em decorrência de desatualização tecnológica ou operacional de instrumento interno, uma vez que a Lei de Acesso à Informação deve ser vista também como um meio de revisão dos processos internos das instituições públicas, em particular, o sistema eletrônico utilizado pela ANVISA para manter os dados dos processos que solicitam o registro de substâncias e de medicamentos a serem oferecido comercialmente ao uso da população, de modo a possibilitar o atendimento, de forma tempestiva e ampla, aos pedidos de acesso à informação, formulados pelos cidadãos. (grifo do analista)
J1	14. Uma vez que o tema encontra-se em debate, disponibilizar a informação pode acarretar prejuízos à Anac, como coordenadora do procedimento, e também às empresas, no que tange ao sigilo comercial de suas atividades ao terem seu planejamento futuro exposto, de modo a por em risco seu planejamento estratégico obtido muitas vezes via contratação de consultorias especializadas
J2	Dessa forma, a negativa de acesso à informação de processo administrativo de caráter investigatório e apuratório em curso encontra respaldo legal, doutrinário e jurisprudência. Ainda assim, o recorrente justifica seu pedido de acesso aos autos principalmente com o seguinte argumento: “o cidadão que agora recorre a V.S. é parte interessada no processo, por força do ofício nº 189/2015-SMA/ANEEL, inclusive já remetemos documentação a este em 04 de setembro de 2015 conforme cópia que agora anexamos. porém, sequer conseguimos verificar se este foi juntado ao mesmo.”

J3	5. Cabe observar que o acesso a documentos que fundamentam a tomada de decisão tem acesso restrito até que haja a edição do ato decisório respectivo, conforme o disposto no parágrafo 3º do artigo 7º da Lei nº 12.527/11: Lei nº 12.527/11 Art. 7º § 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.
J4	9. Passando ao exame do mérito, observa-se que a questão central do pedido é o debate quanto à possibilidade de divulgação de informações referentes ao Contrato de Adesão da Portonave S/A Terminais Portuários de Navegantes. Enquanto o requerente alega o direito à informação garantida pela LAI (ressalvados os sigilos referentes às informações comerciais), a ANTAQ sustenta que “a divulgação de informações que integram os vários processos de outorga de autorização integrantes do acervo desta Agência, poderá implicar em vantagem competitiva a outros agentes econômicos, em prejuízo daquele que os repassou a este órgão”, e com base nesse entendimento, é que o processo foi classificado como sigiloso no grau reservado, conforme as razões constantes no TCI anexado à resposta inicial.
J5	7. Mencione-se, nesse ponto, análise já realizada pela CGU acerca da matéria: PARECER nº 2450, de 18/06/2014 (Ref. NUP 52750.000602/2013-19) (...) 57. A subsunção ao disposto parece-nos estar condicionada a dois caracterizantes: (i) que a informação haja sido colhida pela Administração no exercício de atividade de controle, regulação e supervisão da atividade econômica e (ii) que a divulgação possa representar vantagem competitiva a outros agentes econômicos. 58. Quanto à primeira condicionante, está claro que a informação objeto da solicitação não foi colhida no bojo de um processo de regulação, supervisão ou controle da atividade econômica, mas simplesmente em uma relação comercial estabelecida como desdobramento de um processo licitatório – submetida, quanto à publicidade, ao disposto no art. 48-A da Lei Complementar 101/2000 e no art. 7º da Lei 12.527/2011. 59. Quanto à segunda condicionante, cumpre salientar que a alegação de que a informação poderia afetar a vantagem competitiva de terceiro não poderá persistir sem que haja a apresentação de um nexos claro entre o ato de disponibilização e o dano, nexos este que o recorrido não logrou apontar. Além disso, é de se presumir, no caso, que a vantagem competitiva somente poderia ser vulnerada caso a informação estivesse integralmente no âmbito da autodeterminação da imagem da empresa – o que, como se logrou demonstrar no item anterior, não ocorre. (...) 8. No caso concreto, verifica-se que a disponibilização de banco de dados que relacione CNPJ, RNTRC e a quantidade de veículos registrados para cada CNPJ e RNTRC revelaria a capacidade operacional de cada um dos transportadores empresariais e autônomos do território nacional, o que poderia representar vantagem competitiva a outros agentes econômicos e expor seu patrimônio.
J6	7. Cumpre registrar que o §3º do art. 7º da LAI não veda acesso aos documentos preparatórios à tomada de decisão, mas concede à Administração a faculdade de negar-lhes publicidade até o momento em que o respectivo ato decisório seja adotado. Trata-se de exceção temporária ao princípio da máxima divulgação das informações públicas, que tem como justificativa o fato de, em alguns casos, a divulgação de informações antes de concluído o processo ao qual elas se referem ter o condão de comprometer o processo como um todo. Por isso, a CGU questionou a recorrida sobre os prejuízos que a divulgação acarretaria no processo decisório, bem como acerca do ato decisório a partir do qual as informações estariam disponíveis.
L1	13. Ainda em relação a informações sobre PADO, o requerente alega que seu “direito constitucional vem sendo negado, uma vez que a constituição não determina que o usuário deva pagar R\$80 de passagem, para ter acesso a qualquer documento”, visto ter sido informado pela ANATEL que “caso o mesmo quisesse saber qualquer informação sobre PADO, deveria se dirigir ao escritório regional desta no Rio de Janeiro”. Compulsando os autos, não se verifica a existência de tal orientação. Entretanto, não nos parece que tal orientação estivesse a descumprir a Lei. Ao contrário, estaria em conformidade com o art. 7º, I, da Lei nº 12.527/2011, o qual assegura o direito de obter orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada e, nos termos do art. 11, § 6º, da referida Lei, ao informar o requerente, por escrito, o lugar e a forma pela qual poderá consultar, obter ou reproduzir a informação, o órgão estaria desobrigado de seu fornecimento direto. Mais ainda, nos termos do art. 12, o órgão poderia até cobrar o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e materiais utilizados na reprodução de documentos. Assim, tendo em vista ainda que a locomoção do requerente ao local onde poderá acessar a informação não é de responsabilidade do órgão, não há que se falar em negativa de direito constitucional.
L2	11. A demanda contém partes de natureza distintas, que podem ser agrupadas em questionamentos, reclamações e denúncias. No âmbito da LAI, a competência recursal da CGU se restringe aos questionamentos que o cidadão apresentou à Anatel.

L3	8. No entanto, deve-se ater ao fato que, embora seja uma prática bastante recomendável, a legislação de acesso à informação não obriga que os órgãos do Poder Público ofereçam ao cidadão a possibilidade de fornecimento da informação em formato diferente do digital em qualquer situação. A Administração Pública está obrigada a entregar a informação em formato diferente do digital apenas em alguns casos específicos, como a seguir: Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível. § 6º Caso a informação solicitada esteja disponível ao público em formato impresso, eletrônico ou em qualquer outro meio de acesso universal, serão informados ao requerente, por escrito, o lugar e a forma pela qual se poderá consultar, obter ou reproduzir a referida informação, procedimento esse que desonerará o órgão ou entidade pública da obrigação de seu fornecimento direto, 28 salvo se o requerente declarar não dispor de meios para realizar por si mesmo tais procedimentos. Art. 12. O serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados. Parágrafo único. Estará isento de ressarcir os custos previstos no caput todo aquele cuja situação econômica não lhe permita fazê-lo sem prejuízo do sustento próprio ou da família, declarada nos termos da Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983. Art. 13. Quando se tratar de acesso à informação contida em documento cuja manipulação possa prejudicar sua integridade, deverá ser oferecida a consulta de cópia, com certificação de que esta confere com o original. Parágrafo único. Na impossibilidade de obtenção de cópias, o interessado poderá solicitar que, a suas expensas e sob supervisão de servidor público, a reprodução seja feita por outro meio que não ponha em risco a conservação do documento original.
L4	9. Dessa forma, a Administração Pública somente está obrigada a entregar a informação requerida em formato distinto do digital caso não haja a possibilidade de sua reprodução, por riscos à integridade do documento por exemplo. Nesse caso, terá o órgão público que providenciar meios para que o cidadão tenha acesso à informação no formato existente. Ademais, no caso de reprodução de documentos, os Órgãos Públicos não estão obrigados a arcar com as despesas do procedimento, ao menos, não nos casos em que o solicitante não se enquadre na prerrogativa do parágrafo único do artigo 12 da Lei nº 12.527/11, supra. Para isso, observe-se o disposto no Decreto nº 7.724/12: Art. 4º A busca e o fornecimento da informação são gratuitos, ressalvada a cobrança do valor referente ao custo dos serviços e dos materiais utilizados, tais como reprodução de documentos, mídias digitais e
	postagem. Parágrafo único. Está isento de ressarcir os custos dos serviços e dos materiais utilizados aquele cuja situação econômica não lhe permita fazê-lo sem prejuízo do sustento próprio ou da família, declarada nos termos da Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983. Art. 18. Quando o fornecimento da informação implicar reprodução de documentos, o órgão ou entidade, observado o prazo de resposta ao pedido, 29 7.115, de 29 de agosto disponibilizará ao requerente Guia de Recolhimento da União - GRU ou documento equivalente, para pagamento dos custos dos serviços e dos materiais utilizados. Parágrafo único. A reprodução de documentos ocorrerá no prazo de dez dias, contado da comprovação do pagamento pelo requerente ou da entrega de declaração de pobreza por ele firmada, nos termos da Lei nº 7.115, de 1983, ressalvadas hipóteses justificadas em que, devido ao volume ou ao estado dos documentos, a reprodução demande prazo superior.
L5	Porém, a LAI não tem a intenção de obrigar órgãos e entidades demandados a disponibilizar informações que eles não detêm.
L6	Para tanto temos o seguinte posicionamento da CGU sobre a hipótese: ALTERAÇÃO OU AMPLIAÇÃO DO PEDIDO NO PROCEDIMENTO RECURSAL. Admite-se alteração ou ampliação do escopo do pedido em sede recursal sempre que esta for aceita, ainda que tacitamente, pelo órgão requerido.
L7	Verifica-se que houve alteração do pedido inicial: o cidadão, a princípio, solicita que o órgão certifique o andamento processual de suas reclamações, para, nos seus recursos à CGU, afirmar que gostaria de obter uma resposta do MME, pois lá registrou seus pedidos.
L8	Sobre a alteração de pedidos em sede recursal, a CGU tem afirmado que, em razão da inexistência de vínculo hierárquico entre este órgão recursal e o órgão recorrido, não nos cabe decidir sobre questão não apreciada no pedido inicial ou nos recursos interpostos na ANEEL.
L9	Tal posicionamento visa proteger o interesse do próprio cidadão, na medida em que ao inovar em sede recursal, o novo questionamento deixa de ser apurado pelas instâncias recursais internas ao órgão, seguindo diretamente para a apreciação desta CGU. O ordenamento jurídico pátrio veda a inovação de pedidos em fase de recurso por entender que a prática cerceia os direitos constitucionais do contraditório e da ampla defesa, ante a supressão de instância.
L10	. Ora, conforme ensina Hely Lopes Meirelles, “Os atos administrativos, qualquer que seja sua categoria ou espécie nascem com presunção de legitimidade, independentemente da norma legal que a estabeleça. Essa presunção decorre do princípio da legalidade da Administração, que, nos Estados de Direito, informa toda a atuação governamental.”

L11	Em relação ao disposto no artigo 20 do Decreto nº 7.724/12, a autoridade da ANEEL que respondeu ao recurso considerou que o acesso público a documento preparatório utilizado como fundamento de tomada de decisão ou de ato administrativo somente é assegurado a partir da edição do ato ou decisão. No caso em epígrafe, o relatório de análise de perturbação (RAP) se constitui em documento preparatório e o auto de infração ou o termo de arquivamento, decorrentes do término do processo de apuração de irregularidades, seriam o ato administrativo que justificaria o sigilo momentâneo da informação.
L12	Pelo exposto, percebe-se que a ANEEL encontra-se legalmente amparada para negar o pedido de acesso à cidadã ao relatório de análise de perturbação (RAP), referente ao apagão do dia 04 de Fevereiro de 2014, uma vez que o relatório em análise faz parte de processos administrativos em fase de instrução e que, portanto, a sua revelação poderia prejudicar as investigações em curso. Esta hipótese de indeferimento do pedido se coaduna com o artigo 20 do Decreto nº 7.724/11 c/c o parágrafo 3º, do artigo 7º da Lei nº 12.527/12, uma vez que a sua divulgação poderia comprometer a decisão final dos referidos processos de fiscalização: Lei nº 12.527/11 Art. 7º reitos de obter: 210 O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os di§ 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. 20. O acesso a documento preparatório ou informação nele contida, utilizados como fundamento de tomada de decisão ou de ato administrativo, será assegurado a partir da edição do ato ou decisão.
L13	O cidadão, no recurso de segunda instância, encaminhou ao órgão recorrido o Contrato no 01/2007, como forma de contestar a argumentação de que a ANEEL não dispõe do documento. Deve-se destacar que esse encaminhamento não altera a pressuposição advinda da declaração do órgão, pois a solicitação do cidadão é por informações a respeito do referido contrato, as quais a ANEEL afirma não dispor.
L14	Verifica-se ainda que, no recurso à CGU, o cidadão argumenta que o órgão recorrido teria obrigação de prestar as informações, tendo em vista o disposto no art. 3º, V, da Lei nº 9.427/1996, que trata da competência da 2ª BRASIL. Controladoria-Geral da União. Parecer no 67. 4273 de 03/11/2014. Processo no 09200.000319/20143 Disponível em: < <a href="https://www.acessoinformacao.gov.br/assuntos/recursos/recursos-julgados-acmri/sumulas-e-resolucoes/sumulacmri-6-2015">https://www.acessoinformacao.gov.br/assuntos/recursos/recursos-julgados-acmri/sumulas-e-resolucoes/sumulacmri-6-2015</a> >. Acesso em: 07/04/2015. 9 ANEEL: “V - dirimir, no âmbito administrativo, as divergências entre concessionárias, permissionárias, autorizadas, produtores independentes e autoprodutores, bem como entre esses agentes e seus consumidores”. No entanto, a Lei de Acesso à Informação (LAI) não é o instrumento adequado para dirimir as divergências mencionadas no referido inciso. A LAI não ampara formulações de consultas, reclamações, denúncias e pedidos de providências para a Administração Pública Federal. A própria LAI fixa os limites de seu escopo: “informação: dados, processos ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”, nos termos do inciso I do art. 4º exemplificar o direito de acesso à informação legalmente protegido, o art. 7º LAI estabelece que: . Ademais, visando da 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.
L15	Antes da análise de mérito, registre-se que o administrado também tem deveres perante a Administração Pública. A lei de processo administrativo, nesse sentido, prevê que o administrado deve proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé (art. 4º, II, Lei nº 9784/1999). Essa observação preliminar objetiva enfatizar ao cidadão que a Lei de Acesso à Informação deve ser utilizada de forma correta, de acordo com os propósitos que fazem parte de seu objetivo. Entende-se que os instrumentos estatais colocados à disposição do cidadão podem conter dificuldades de manuseio. A administração pública deve, assim, orientar o cidadão para o correto entendimento desses mecanismos. O autor do presente recurso, no entanto, demonstra possuir capacidade suficiente para entender os trâmites das leis e instrumentos normativos. Mesmo assim, não é a primeira vez que se utiliza do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) de forma inadequada, no intuito de apresentar denúncias e reclamações. O texto do presente recurso destacase pelo uso de expressões e vocabulários que, a depender da interpretação, pode ser considerado sem a urbanidade condizente ao processo administrativo. Recomenda-se que o cidadão utilize o e-SIC de forma correta e sem o uso de expressões que podem ser compreendidas como ofensivas aos agentes públicos.

L16	A certidão de inteiro teor - geralmente emitida em cartórios de registros públicos, cartórios de varas judiciais e juntas comerciais – é o documento que apresenta a transcrição dos atos praticados e nome dos envolvidos neles. Via de regra, as certidões visam atender interesses particulares, porém podem ser também ferramenta de controle dos atos da Administração Pública.
L17	Fé pública se remete à presunção de veracidade dos documentos emitidos por autoridades públicas no exercício de suas funções. Logo, um documento, seja ofício ou certidão, assinalado por superintendente da Aneel tem fé pública.
L18	A LAI visa garantir que o cidadão obtenha a informação requerida, tanto em suporte físico ou virtual; seu foco não é garantir a disponibilização da informação em determinado tipo documental.
L19	Dessa forma, fica evidente que a Lei de Acesso à Informação não ampara, por exemplo, a formulação de consultas, reclamações e denúncias; pedidos de providências para a Administração Pública Federal; a discussão acerca de temas de fundo das respostas prestadas; solicitações de indenizações; devendo tal expediente ser utilizado tão somente para pleitear acesso a informações.
L20	Posto isso, não merecem ser conhecidos os recursos, haja vista a utilização da Lei de Acesso pressupor a efetiva solicitação de determinada informação, o que não ocorre no presente. O ora recorrente apenas remete às solicitações de abertura de processo administrativo contra o Diretor Geral da ANEEL e o Diretor Presidente da Concessionária ELETROBRAS DISTRIBUIÇÃO RONDONIA – CERON S/A, sem deixar claro em seus pedidos iniciais que deseja ter acesso a qualquer tipo de informação. A solicitação não se encaixa em qualquer das hipóteses elencadas no art. 7º da Lei nº 12.527/11: “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.”
L21	Esta Controladoria, em situações similares, tem entendido que a indicação de canal específico para o atendimento a solicitações dos cidadãos não pode ser interpretada como uma negativa de acesso, a não ser que seja demonstrada a ineficiência de tal canal: PARECER nº 2639 de 16/10/2013 (Ref. NUP 99901.001114/2013-11) 8. Sendo assim, correta a interpretação do Banco do Brasil, que solicita, na resposta originária, que o cidadão se utilize dos canais de atendimento ao consumidor, e, no recurso de 2ª instância, demanda que o cidadão compareça à agência bancária para que obtenha cópia dos contratos desejados. Percebe-se assim que a instituição bancária não está propriamente denegando acesso às referidas informações, mas, tão-somente, exige que o cidadão se utilize dos meios e procedimentos próprios para obtê-las. PARECER nº 1957 de 31/05/2014 (Ref. NUP 3740.0013590/2013-61) 6. Esta Controladoria já entendeu, em outras oportunidades (NUP 99902.001874/2013-19 e 37400.011099/2013-03), que a disponibilização de canal específico de comunicação entre o órgão/entidade da Administração Pública e os cidadãos obstaculiza o atendimento de demandas via LAI, a não ser que o cidadão comprove a ineficiência do canal específico. Tal entendimento é fundamentado no inciso II do art. 13 do Decreto 7.724/2012, que prescreve que “não serão atendidos pedidos de acesso à informação desproporcionais ou desarrazoados”. Nesse diapasão, seria desarrazoado impor ao órgão recorrido a obrigação de duplicar esforços no sentido de atender a uma demanda via LAI, com a utilização do SIC, quando este já disponibiliza estruturas físicas e recursos humanos próprios para o atendimento
	ao público.
L22	Mencione-se que o questionamento assinalado no item 4 é revestido de certo relativismo. Ao reivindicar justificativa detalhada sobre todas as respostas aos itens anteriores, ou seja, aos itens de 1 a 3, o interessado pressupõe uma negativa de acesso já no protocolo do pedido de acesso à informação. Conforme descrito nos parágrafos anteriores, o solicitado nos itens 1 e 3 foi totalmente atendido e o item 2 constitui solicitação não amparada pelo escopo da Lei de Acesso à Informação.

L23	<p>Não cabe à CGU adentrar no mérito da resposta no presente momento, uma vez que o cidadão não se insurgiu quanto à qualidade e à suficiência da mesma mas, sim, quanto ao atraso na entrega da informação. Decreto nº 7.724/2012 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.</p>
L24	<p>O atraso ocorrido, de 2 dias úteis, foi justificado pela Agência, uma vez que a solicitação envolvia registro de áudio que demandou perícia das autoridades competentes quanto a sensibilidade da informação. Entendo dessa forma não ser possível afirmar que o atraso teve intenção deliberada de prejudicar direito do cidadão ou retardar-lhe o acesso ao que foi solicitado, nos termos do inciso I do art. 65 do Decreto nº 7.724/2012.</p>
L25	<p>A Lei nº 9.784/1999, por sua vez, regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Essa Lei regula o processo administrativo de forma ampla e também não responde ao pedido do cidadão, que solicita o procedimento específico da ouvidoria da ANEEL em relação à concessionária do serviço, quando do recebimento de denúncias.</p>
L26	<p>A inovação foi aceita pela agência e esta explicou ao cidadão os procedimentos adequados para acompanhamento de sua denúncia. Conforme o disposto na Súmula CMRI nº 1/2015, caso haja um procedimento específico do órgão para atendimento da demanda apresentada pelo cidadão, a informação do referido procedimento atende ao pedido de informação: Súmula CMRI nº 1/2015 "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."</p>
L27	<p>O Ofício em questão trata de pedido de providência formulado pelo recorrente em nome de terceiros, nos seguintes termos: "solicita providências com relação ao pedido de fornecimento de energia protocolado na distribuidora em 24/6/2009". A ANEEL, nesse documento, comunica ao cidadão que de ofício irá instaurar uma ação de fiscalização. Entretanto, a ANEEL não reconheceu o cidadão como parte legitimamente interessada e também, com base unicamente no conteúdo do Ofício, não se vislumbra o seu enquadramento nas hipóteses previstas no artigo 9º da Lei 9.784/99: Art. 9º São legitimados como interessados no processo administrativo: I - pessoas físicas ou jurídicas que o iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação; II - aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada; III - as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos; IV - as pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos.</p>
L28	<p>Ora, sequer é possível considerar que o cidadão estava exercendo direito de representação para abertura da fiscalização, pois no ofício, repita-se, consta que ele "solicita providências com relação ao pedido de fornecimento de energia protocolado na CGU SAS, Quadra 01, Bloco A - Edifício Darcy Ribeiro Brasília/DF - CEP 70070-905 8 distribuidora em 24/6/2009" referente a uma cidadã em específico. Nesse caso concreto, a abertura do processo administrativo de fiscalização é em nome do próprio Estado, não sendo o requerente parte do processo administrativo, o que afasta a hipótese do inciso I do artigo acima colacionado. Também não se vislumbra como eventual multa a ser aplicada na concessionária poderia afetar diretamente os direitos do recorrente, descaracterizando a aplicação do inciso II supramencionado. Já os incisos III e IV tratam de interesses coletivos e difusos, enquanto o caso concreto se consubstancia na demanda de um cidadão referente a interesse individual de sua representada que deseja ver o seu pedido de fornecimento de energia atendido. Enfim, avaliando o Ofício em questão, não resta evidente a legitimidade do requerente em acessar os autos da fiscalização em curso.</p>
L29	<p>Dessa forma, considera-se satisfatória a promessa da ANEEL de que divulgará as informações após a decisão final do processo administrativo fiscalizatório, uma vez que a negativa fundamentada em documento preparatório é sempre temporária: "Ademais, essa hipótese de restrição, apesar de não ter prazo determinado, não pode durar ad aeternum. Ou seja, apesar da omissão legal, o fato da informação estar contida em documento preparatório somente pode ensejar a negativa circunstancial da informação. Nesse sentido, veja-se o seguinte precedente: Ora, a administração não pode postergar o direito do cidadão em obter informações dos órgãos públicos ad aeternum, motivo pelo qual há prazo certo e específico para tal desiderato (TJSC, RNMS n. 20130197671, Rel. Cid Goulart, julgado em 17/07/2013)." FONTE: CUNHA FILHO &amp; XAVIER, 2014, p. 340, In: Lei de Acesso à Informação: teoria e prática. MANDADO DE SEGURANÇA. REMESSA OFICIAL. DIREITO DE ACESSO A AUTOS DE PROCESSO ADMINISTRATIVO. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS. A IMPOSIÇÃO DE LAPSO TEMPORAL INDETERMINADO PARA ACESSO A AUTOS DE PROCESSO ADMINISTRATIVO, QUANDO NÃO SE TRATA DE CASOS DE SIGILO PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, CONSTITUI VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE E DA PUBLICIDADE. TJDF - RMO 1363109720078070001 DF 0136310-97.2007.807.0001 (TJDF). Publicado em 10/06/2009.</p>

L30	No que tange às manifestações apresentadas pela ANEEL ao longo do fluxo de acesso à informação, observa-se que, tanto na resposta inicial como na resposta ao recurso de 1ª instância, a Agência oferece informações a respeito do processo nº 010.025.09714-50 e não do processo nº 010.024.07314-56, ao qual o cidadão efetivamente se reporta em sua solicitação inicial. Tal fato aparentemente se explica em razão de a manifestação de ouvidoria nº 010.025.09714-50 possuir o mesmo teor do presente pedido de acesso, NUP 48700.007910/2014-66, conforme a ANEEL esclarece em resposta ao recurso de 2ª instância.
L31	Ou seja, o cidadão utiliza-se de dois canais distintos para apresentar a mesma demanda, gerando retrabalho e consumindo os recursos humanos da Administração desnecessariamente. Frise-se que o ora recorrente já foi advertido, por meio de Ofício do Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União, a não propor pedidos abusivos de informação, em especial aqueles repetitivos, conforme se pode observar do trecho abaixo: 8. Cabe ressaltar que a CGU contactou o cidadão em 09 de junho de 2014 por meio de ofício, com o intuito, dentre outros, de informá-lo de que esta Controladoria tratou da matéria – objeto de diversos pedidos e manifestações de ouvidoria no âmbito da CGU, da ANEEL e do MME – de forma exaustiva. Além disso, recomendou-se ao requerente que: se abstenha de propor pedidos abusivos de informação, a exemplo dos pedidos aqui analisados, que - seja pela sua quantidade, pelo seu caráter repetitivo ou sistemático - causem transtorno ao bom funcionamento das instâncias recursais e judicativas criadas pela LAI, acarretando prejuízo ao direito de acesso de outros cidadãos à obtenção da justiça em sede de direito à informação.1 (grifos nossos).
L32	Importante, por fim, destacar que a Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, prevê, em seu art. 4º, os deveres do administrado: Art. 4º São deveres do administrado perante a Administração, sem prejuízo de outros previstos em ato normativo: I Parecer CGU nº 45, de 16/01/2015, referente ao NUP 48700.007654/2014-15. 25 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.
L33	Recomenda-se ao cidadão não apresentar pedidos duplicados no Canal de Ouvidoria e no Sistema Eletrônico de Acesso à Informação – e-SIC.
L34	14. Nesse sentido, considerado o exposto no parágrafo acima, e o Ofício 3093/2012/SAB, de 21/12/12, entregue a empresa solicitante, que informa da finalização da análise da documentação e que a continuidade do trâmite da Autorização de Operação fica condicionada ao envio de documentos especificados em anexo, declara-se a perda de objeto do recurso que ora tramita nesta Casa.
L35	16. Impende ressaltar, contudo, que não cabe a esta CGU, como órgão recursal da Lei de Acesso à Informação, entrar no mérito relativo à existência ou não de prazo legal para a análise de documentação referente à Autorização de Operação relacionada à ANP, tampouco determinar que tal análise seja feita em prazo mais reduzido.
L36	7. Em que pese o relatório disponibilizado na resposta em 2ª instância ser bastante genérico e não contemplar o pedido de acesso do cidadão nos seus detalhes, houve, em momento posterior, divulgação, por parte da ANP, das informações referentes à aplicação de multas, da maneira como solicita pelo
L37	8. Destarte, ainda que a disponibilização da informação na internet tenha ocorrido durante a instrução do recurso nesta Casa, há que se concordar que o pleito do cidadão foi solucionado, caracterizando-se, desse modo, a perda de objeto do recurso que ora tramita nesta ControladoriaGeral da União.
L38	28. Tal argumento parece-nos carecer de consistência, visto que não foi capaz o recorrente de caracterizar “no bem maior que o acesso a essas informações traz”, e tampouco demonstrar a equivalência de tais benefícios alcançados pela publicidade de dados regionais com os benefícios alcançados pela publicidade de dados estaduais para as finalidades da política pública nos quais estão insertos.
L39	Vale ressaltar que tal decisão foi tomada com base na Proposta de Ação no. 82 de 27/01/2015 na qual são relatadas as bases / justificativas para tal tipo de decisão. Resumidamente, a entidade alega que o fornecimento da cópia da decisão ao invés do processo integral tem sido o procedimento adotado como padrão para atendimento às diversas demandas já recebidas sobre o mesmo tema, uma vez que tal documento é composto pelo resumo das informações relevantes do processo e do resultado do julgamento. Assim sendo, não haveria porque o pedido em análise ter um tratamento diferenciado, até mesmo porque ainda não houve registro, até a data da proposta, de reclamação por parte dos demais requerentes. 11. Após a verificação do conteúdo da informação disponibilizada ao requerente, conforme cópia enviada para a CGU, conclui-se que o pedido do requerente foi devidamente atendido em conformidade com os padrões de atendimento adotados pela recorrida e anteriormente aceitos pela CGU.
L40	8. Diante dos argumentos, é importante registrar que para as unidades organizacionais da ANS processar esses dados, independente de disponibilizar o quantitativo dos beneficiários ou apenas os nomes dos mesmos, conforme sugerido pelo requerente, acarretaria um trabalho adicional de análise e consolidação, devido à necessidade de tarjar todas as informações pessoais pertinentes a cada pessoa, ainda que a informação já estivesse produzida. Nesse caso concreto, as unidades organizacionais da ANS não dispõem das informações tal como solicitadas e seria necessário destacar um ou mais servidores para realizarem a extração e análise de dados de forma a obter a informação requerida, interrompendo sua rotina de trabalho.

L41	12. Nesse sentido, o parágrafo único do mencionado artigo impõe à Entidade que, caso esta tenha conhecimento, indique “o local onde se encontram as informações a partir das quais o requerente poderá realizar a interpretação, consolidação ou tratamento de dados”.
L42	13. Por fim, quanto ao pedido subsidiário – cópia parcial do processo – concluímos que, uma vez classificada a informação como sigilosa pela autoridade competente do órgão/entidade que a detém, tal sigilo alcança todo o teor
	da respectiva informação, salvo menção acerca de sigilo parcial. Portanto, não havendo qualquer ressalva expressa no respectivo TCI, não há que se cogitar de acesso parcial ao documento protegido.
L43	9. Por outro lado, há de se considerar que eventuais registros realizados nas referidas avaliações, tais como comentários acerca do desempenho do servidor, justificativas para a atribuição de notas, bem como sugestões ou críticas às atividades desenvolvidas poderiam expor, caso divulgados, informações sensíveis, criando situações de constrangimento para o servidor. Justifica tal posicionamento o fato de da instituição mencionar em suas respostas a existência de um “desempenho satisfatório”. Dessa forma, considera-se mais razoável, levando-se em consideração a atribuição de valor ao desempenho do servidor, proceder à divulgação das avaliações de desempenho apenas dos servidores que progrediram.
L44	9. A título elucidativo e a fim de estabelecer um marco teórico a respeito do tema suscitado pela ANTAQ, Cunha Filho e Xavier (2014) conceituam informação pessoal como: (...) aquela que não diz respeito propriamente a uma atividade pública, mas sim, a uma pessoa natural. São informações que, ainda que estejam registradas ou custodiadas em órgãos públicos, dizem respeito à intimidade particular de uma pessoa. Exemplos claros de informações pessoais são aquelas referentes à identidade ou endereço residencial de servidores públicos – informações que, ainda que se encontrem sob guarda do Poder Público, não podem ser acessadas por meio da LAI (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014, p. 142 e 143). É inegável reconhecer que há documentos produzidos pela Administração Pública que veiculam informações que devem ser protegidas, a fim de resguardar a privacidade da pessoa natural, conforme postula a Lei de Acesso à Informação: Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a: I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação; II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso. (Grifo nosso).
L45	11. Dessa forma, a alegação de inexistência de documento/informação pela ANTT deve ser considerada verdadeira, ampara inicialmente no art. 19 da Constituição da República Federativa do Brasil. Tal posicionamento tem respaldo na doutrina, conforme citação abaixo colacionada de Hely Lopes Meirelles: “Os atos administrativos, qualquer que seja sua categoria ou espécie nascem com presunção de legitimidade, independentemente da norma legal que a estabeleça. Essa presunção decorre do princípio da legalidade da Administração, que, nos Estados de Direito, informa toda a atuação governamental”. 12. Considerando que o cidadão não logrou êxito em demonstrar que a informação existe na atualidade, a razão assiste à ANTT. Não se pode afirmar que a suposta retirada dos demais arquivos solicitados pelo cidadão do sítio eletrônico seja uma boa prática, muito pelo contrário. Contudo, no âmbito da transparência passiva em análise no momento, a resposta da agência, embora não seja satisfatória ao cidadão, deve ser mantida, já que não houve infração evidente à Lei de Acesso à Informação e, neste processo administrativo, não cabe a apuração de responsabilidade pela suposta perda das informações em questão.
L46	A Lei de Acesso à Informação oferece diversos mecanismos de resposta: formato impresso, eletrônico e consulta. A resposta da Administração Pública a pedido de acesso à informação deve ser considerada como ato administrativo. Através desse ato, atende-se a direito fundamental do cidadão e disponibilizam-se dados públicos autênticos e íntegros. A negativa não fundamentada pode sujeitar o responsável a medidas disciplinares. A resposta ao cidadão, mesmo nas hipóteses de desprovisionamento, carrega o requisito da presunção de veracidade. Essas características atendem, em suma, ao conceito de ato administrativo: “manifestação de vontade funcional apta a gerar efeitos jurídicos, produzida no exercício de função administrativa” <sup>1</sup> eletrônica, em que pese a aparência de informalidade, é forma prevista pela própria Lei de Acesso à 1 JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 383. 26 Caso não seja possível o acesso imediato, o órgão ou entidade . O mecanismo de divulgação Informação e pelo Decreto no 7.724/2012, tendo por objetivo facilitar o contato com o cidadão, em atendimento à celeridade e transparência.

L47	8. Importa ressaltar que a CGU tem precedentes que reforçam o entendimento de que não existe obrigatoriedade no envio da informação por correspondência. O mesmo requerente do presente pedido, por exemplo, inter pôs recurso à CGU referente aos pedidos de informação números 25820.001982/2014-38 e 09200.000185/2014-84. Nos dois casos a CGU expôs que a resposta por e-SIC é meio legítimo e oficial, não sendo a correspondência um meio obrigatório e gratuito. O parecer que fundamentou a decisão da CGU no pedido de informação no 09200.000185/2014-84 expôs o seguinte: deve-se ficar claro que, embora seja uma prática recomendável, a legislação de acesso à informação não obriga que os órgãos do Poder Público ofereçam ao cidadão a possibilidade de envio da informação concedida em formato diferente do digital. A Lei nº 12.527/11 e o Decreto nº 7.724/12 são claros em facultar essa possibilidade à Administração Pública, indicando os caminhos para a efetivação desse procedimento. Por conseguinte, percebe-se que Administração Pública está obrigada a prestar a informação solicitada que não seja classificada ou que não esteja protegida por algum outro tipo de sigilo legal ou interdição temporária. Dessa forma, o sistema e-SIC é um meio legítimo e oficial para se proceder ao acesso à informação. Portanto, uma vez franqueada a informação por meio do e-SIC ou qualquer outro meio facilitado pela legislação, o órgão público desobriga-se perante o requerente. Por sua vez, o parecer da CGU no pedido de informação no 25820.001982/2014-38 ressaltou que: o próprio campo do e-SIC preenchido pelo cidadão onde consta a forma de recebimento da resposta indica que, nos casos de correspondência física, será cobrado o custo de postagem e reprodução da informação, nos seguintes termos: “Forma de recebimento da resposta: Correspondência física (com custos)”.
L48	16. Quanto ao pedido da integralidade do processo de registro de medicamentos, excetuados os testes clínicos, cite-se que a mera previsão em portaria do sigilo de informação é insuficiente para se negar seu acesso ao cidadão. Com efeito, enquanto a Lei de Acesso exige o Termo de Classificação da Informação, os demais sigilos reconhecidos no
	art. 22 da Lei 12.527/2011, regulamentado pelo inciso I do art. 6 do Decreto 7.724/12, independem de previsão em portaria da ANVISA ou mesmo de Termo de Classificação da Informação.
L49	5. Cabe esclarecer que a decisão da CGU, caso acolhida, não significa determinação, ao órgão ou entidade recorrido(a), para entrega da informação solicitada, pois não é possível, diante da ausência de resposta ao pedido e à Reclamação, avaliar eventuais fundamentos para negativa de acesso (sigilo legal, classificação da informação, informações pessoais, etc). No entanto, da resposta, o cidadão poderá interpor novo recurso à CGU após esgotamento das instâncias recursais internas, nos termos do que determinam os artigos 21 a 23 do Decreto nº 7.724/2012: 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. Art. 22. No caso de omissão de resposta ao pedido de acesso à informação, o requerente poderá apresentar reclamação no prazo de dez dias à autoridade de monitoramento de que trata o art. 40 da Lei nº 12.527, de 2011, que deverá se manifestar no prazo de cinco dias, contado do recebimento da reclamação. § 1º O prazo para apresentar reclamação começará trinta dias após a apresentação do pedido. § 2º A autoridade máxima do órgão ou entidade poderá designar outra autoridade que lhe seja diretamente subordinada como responsável pelo recebimento e apreciação da reclamação. 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 (grifos nossos).
L50	5. O que a recorrente discorda novamente na fase de esclarecimento, fazendo o processo chegar à CGU, foi da inclusão na RDC 24/2011 dos produtos do mar para se sujeitarem ao regime de registro. Tal discordância, entendemos, foge ao escopo da LAI, como já julgou a CGU em outro caso: ESCOPO DE APLICAÇÃO DA LAI. INFORMAÇÃO IN ABSTRATO SOBRE VALIDADE OU CUMPRIMENTO DE NORMA. Não está incluído no âmbito da LAI informação acerca da validade in abstrato de norma jurídica ou de seu cumprimento por parte da Administração Pública. NUP precedente: 23480.015683/2012-91; 00077.000689-2012-21; 00086.000095/2012-19.
L51	Por fim, cumpre enfatizar que caso o cidadão tenha interesse, deve ser realizada nova solicitação de informação à Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA.

L52	<p>29. Do exposto, vislumbram-se argumentos favoráveis e desfavoráveis à divulgação da informação: de um lado, tem-se a necessidade de tornar efetiva a transparência e publicidade das informações de caráter público e assegurar o exercício do controle social, de outro, deve ser preservada a integridade da vida íntima dos componentes da banca examinadora, protegendo-os, ainda que temporariamente, de pressões e constrangimentos. O que dificulta a conciliação no caso em tela é que as regras definidas no contrato e no edital e que, portanto, presumem-se válidas e eficazes, foram instituídas com o propósito de garantir o sigilo da banca, não só em relação à sociedade em geral, mas em relação à própria Anvisa, em benefício (em tese) de todos os envolvidos no certame. Mesmo que eventualmente se questione a legitimidade dos fundamentos utilizados para este fim – garantia da lisura do certame e segurança e preservação da intimidade dos membros da banca – o fato é que o sigilo, no concurso da Anvisa, tornou-se regra contratual e editalícia. E não é suficiente argumentar que estas regras não podem se sobrepor à Lei de Acesso a Informação, o que seria verdade contanto que a informação em disputa tivesse natureza inequivocamente pública. No entanto, como se viu até aqui, é plausível e aceitável a interpretação que enxerga elementos de personalidade na informação requerida. Os cuidados tomados para manter a banca sob sigilo e que redundaram em cláusulas (não explícitas) tanto do contrato como do edital visaram preservar a intimidade dos componentes da banca. Estes foram contratados no âmbito de relação jurídica privada, diversa, portanto, da relação contratual entre Anvisa e Cetrol e, portanto, não deveriam ser afetados por decisões que tenham o condão de afetar suas pretensões e expectativas em matéria de preservação da intimidade, o que também afastaria a aplicação do inciso III do art. 7º da Lei nº 12.527/2011. Para que os componentes da banca, e também os elaboradores de questões, tivessem os seus nomes divulgados, seria necessário conhecer e saber previamente que isso seria feito, assim poderiam aceitar ou não esta condição. Em resumo, a existência de terceiros fora da relação estrita entre Anvisa e Cetrol, que foram contratados para realizar determinados serviços e têm seus contratos regidos por outros direitos e obrigações, desaconselha a divulgação das informações pleiteadas, sob pena de imputar um ônus imprevisível a quem não participou da constituição de tal obrigação.</p>
M1	<p>10. Diante das razões já elucidadas, esta Controladoria fez interlocução em 12/05/15 com o fim de solicitar esclarecimentos adicionais, tendo em vista o 27 que já foi exarado na Análise nº 40/2015, do Conselho Diretor da ANATEL que fora dado provimento parcial ao cidadão no sentido de disponibilizar as informações solicitadas, em especial, a manifestação das providências que foram tomadas pela Agência frente ao protocolo da reclamação do usuário contra a operadora de telefonia (CLARO). No entanto, não foi possível identificar a inserção dessa resposta inserida no e-SIC.</p>
M2	<p>As informações acima são parte de um rico material elaborado pela a ANATEL em resposta à consulta realizada pelo cidadão. Mesmo tendo perdido o prazo para manifestar-se no recurso de 2ª instância, após entendimentos com a CGU, a Agência optou pelo envio das informações ao cidadão.</p>
M3	<p>Em contato telefônico em 13/07/2015, a ANATEL nos informou que o relatório já havia sido produzido estando</p>
	<p>pendente até aquele momento apenas seu envio ao cidadão.</p>
M4	<p>16. Na Nota Técnica encaminha à OGU, a Anatel explicou que a mencionada vulnerabilidade não foi objeto de fiscalização visto que conforme o artigo 45 da Resolução 85/1998, que regulamenta o serviço telefônico fixo comutado, é da responsabilidade do assinante tanto a instalação quanto o funcionamento adequado da Rede Interna: “Art. 45. O Assinante é responsável pela instalação e pelo funcionamento adequado da Rede Interna, de acordo com os princípios de engenharia, as normas técnicas vigentes, assim como, com as orientações e especificações PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA Controladoria-Geral da União Ouvidoria-Geral da União técnicas que constarem do contrato de prestação do serviço firmado com a Prestadora.</p>
M5	<p>17. Ao se confrontar os argumentos do cidadão com os argumentos da autarquia, em especial aqueles prestados com riqueza de detalhes no Ofício 160/2012/SUE-ANATEL</p>
M6	<p>5. Na fase de instrução processual, a CGU solicitou informações adicionais à Anatel, de modo a viabilizar o julgamento do recurso. Em resposta, a demandada esclareceu que no que tange aos códigos de acesso, a Anatel destina e atribui os recursos de numeração às prestadoras. Estas são as responsáveis pelo processo de designação, que consiste na alocação de cada código de acesso, previamente autorizado a assinante, terminal de uso público ou serviço – ou seja, é a prestadora que designa o recurso a um determinado assinante, mediante acordo comercial; logo, a Anatel não é a detentora do cadastro dos assinantes.</p>
M7	<p>No interesse maior do cidadão, a ANATEL, após contato da CGU, optou por prestar informações adicionais ao cidadão, conforme e-mail: De: CC - consumidor Enviada em: quinta-feira, 19 de fevereiro de 2015 14:58 Para: (...) Assunto: Pedido de Informação 53850003437201464 Prezado Senhor, em complementação ao pedido de informação 53850003437201464 registrado pelo Sr. J. P. A. S., informo que o funcionário que inseriu a resposta na solicitação de nº 2933010.2014 foi Darlen Lopes Pereira da Silva, estagiário da Gerência de Tratamento de Solicitações de Consumidores, supervisionado pelo servidor Rafael Leal Ferreira de Mello. Atenciosamente, Gerência de Tratamento de Solicitações de Consumidores</p>

M8	4. Assim, a Controladoria Geral da União enviou, em 09/01/2014, e-mail à ANATEL, solicitando maiores esclarecimentos a respeito da dificuldade técnica que esta Autarquia tem em fornecer, de forma clara e objetiva, as respostas aos questionamentos colocados pelo cidadão.
M9	Em Esclarecimentos Adicionais
M10	Assim, durante a instrução desse recurso, após Solicitação de Esclarecimentos Adicionais, a informação solicitada foi devidamente disponibilizada ao recorrente, conforme e-mail enviado ao cidadão pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, no dia 30 de abril do corrente ano, cujo comprovante se encontra nestes autos. Assim, o cidadão teve acesso ao Dossiê nº 010.048.66713-44 e ao seu único – conforme manifesta a recorrida – documento correlato, que
M11	Por derradeiro, em Esclarecimentos Adicionais a recorrida manifesta que uma vez “apresentada procuração será dado acesso às informações solicitadas”. Sendo assim, o cidadão pode entrar com novo pedido de acesso, que, se acompanhado do referido documento, estará propenso a ser atendido.
M12	Passando à análise de mérito, registre-se terem sido solicitados esclarecimentos adicionais à Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL a fim de verificar, sobretudo, a existência de resposta ao requerimento de audiência por videoconferência formulado pelo cidadão e a justificativa correspondente à negativa de acesso à informação referente ao item 5 do pedido inicial. 5. A Agência esclareceu que: a. O requerimento do cidadão enquadra-se ao Decreto nº 4.334/2002, que dispõe sobre as audiências concedidas a particulares por agentes públicos em exercício na Administração Pública Federal, advertindo, em seu art. 4º, que a solicitação não gera direito à audiência; b. Foi expedida resposta ao cidadão por meio do Ofício 262/2015-SMA/ANEEL, que informa não ser aplicável a realização de audiência pois o assunto em pauta já havia sido objeto de deliberação da Diretoria Colegiada da ANEEL e teve decisão emitida do Despacho 1.753, de 02 de junho de 2015 (Processo ANEEL 48500.000585/2015-48). Cópias dos referidos documentos foram encaminhadas ao cidadão; c. Não dispõe das informações referentes aos requerimentos apresentados ao Diretor Geral da Agência no período de 01/01/2015 até a data do pedido de acesso em tela pois muitos pedidos de reunião são feitos pelo e-mail das secretárias ou até mesmo por telefone e não geram documentação passível de cópia ou vistas.
M13	essa razão, a CGU continuou realizando questionamentos ao órgão nesse sentido.
M14	Diante da evidência acima, foram realizadas novas interlocuções junto ao órgão, que resultou na entrega das informações solicitadas pelo cidadão, conforme consta no relatório. O órgão encaminhou à CGU e-mail que fora direcionado ao cidadão, em 9 de outubro de 2015, contendo: os documentos que compunham o processo em comento e que subsidiaram a tomada de decisão do órgão, assim como as trocas de informações ocorridas entre a Aneel e a distribuidora por meio do Sistema de Gestão de Ouvidoria – SGO, na fase de instrução do processo.
M15	Assim, houve prejuízo ao presente recurso, com fundamento no artigo 52 da Lei nº 9.784/1999: “Art. 52. O órgão competente poderá declarar extinto o 211 CGU Controladoria-Geral da União OGU – Ouvidoria-Geral da União Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação processo quando exaurida sua finalidade ou o objeto da decisão se tornar impossível, inútil ou prejudicado por fato superveniente”.
M16	Em seu recurso à Controladoria-Geral da União, o cidadão reitera o pleito inicial, o que motivou o diálogo deste órgão com a agência com vistas à entrega da informação inicialmente solicitada ao cidadão. O documento enviado apresenta informações detalhadas, precisas, objetivas e concretas sobre os procedimentos da agência, quando do recebimento de denúncia, em relação à concessionária demandada, conforme a solicitação inicial do cidadão.
M17	A despeito das alegações do requerente, o Ofício em questão não foi juntado aos autos deste processo de acesso à informação. Assim, sempre com a finalidade de cumprir a Lei de Acesso à Informação, a CGU entrou em contato com a ANEEL para obter cópia do documento que supostamente concede ao requerente legitimidade para acessar uma fiscalização em curso
M18	Durante a fase de instrução dos recursos, esta Controladoria julgou necessário solicitar esclarecimentos adicionais, a fim de melhor atender à demanda do cidadão. Em relação aos documentos que não puderam ser disponibilizados na plataforma do e-SIC, devido às limitações de espaço, a ANEEL ofereceu a seguinte possibilidade ao cidadão para obtê-los, por não se tratarem estes de documentos essenciais ao atendimento do pedido inicial: Os dois arquivos restantes têm 424 MB e 264 MB e podem ser requisitados por do formulário de vistas e/ou cópias de documento da ANEEL. O formulário e as instruções para a solicitação pode ser encontrado em nosso sítio, no endereço eletrônico: <a href="http://www.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=629">http://www.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=629</a> .

M19	<p>Em relação ao recurso nº 48700007655/2014-51, diante da resposta da ANEEL de que a demanda direcionada pela ouvidoria da ANEEL teria sido recebida como foi conhecida como “(...) Agravo contra o Despacho nº 4.249, de 24 de outubro de 2014. O Recurso foi, todavia, considerado intempestivo (...)”, esta Controladoria apresentou o seguinte questionamento àquela Agência: No que tange ao pedido de acesso registrado sob o NUP nº 48700.007655/2014-51, verificou-se que, no tópico 2 da resposta inicial, a ANEEL informou que “O Ofício nº 202/2014 (...) foi conhecida [SIC] como Agravo contra o Despacho nº 4.249 (...) O Recurso foi, todavia, considerado intempestivo (...)” e que, por isso, não teve seu mérito analisado. Solicito, nesse sentido, informar se há algum meio alternativo de os questionamentos apresentados no ofício em questão serem respondidos. Em caso positivo, indicar esse meio. Em resposta, fora informado que: No ofício 202/2014 há somente uma solicitação de informação, qual seja, a de informar as funções dos Diretores da ANEEL. As competências da Diretoria desta agência estão elencadas na Seção II do Capítulo III da Portaria MME nº 349, de 28 de novembro de 1997, que aprova o regimento interno da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. 214 As atribuições exclusivas do Diretor-geral da ANEEL podem ser encontradas no anexo I, Capítulo II, do Decreto nº 2.335, de 06 de outubro de 1997, conforme foi assinalado pelo próprio senhor Antonio da Silva no Ofício 202/2014. Quanto às solicitações de determinação à Superintendência de Fiscalização da ANEEL, para que fiscalize a concessionária CEMAT e para que a ANEEL determine a essa concessionária que cumpra de imediato as normas legais vigentes, informamos que a respostas a essas determinações podem ser encontradas na fundamentação da Decisão do Despacho nº 4.249, de 2014 (<a href="http://www.aneel.gov.br/cedoc/adsp20144249.pdf">http://www.aneel.gov.br/cedoc/adsp20144249.pdf</a>), a partir do parágrafo 16. (Grifo nosso).</p>
M20	<p>motivo pelo qual esta Controladoria realizou interlocução com o recorrido. Em decorrência do contato realizado, aquela Agência optou por enviar ao cidadão, em 09/02/2015, e-mail onde constava o seguinte texto: Complementarmente às informações encaminhadas no âmbito do Protocolo no 48700.007910/2014-66, registrado no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – e-SIC, informamos que a solicitação de ouvidoria no 010.024.07314-56, encerrada em 18 de dezembro de 2014, foi respondida pelo então Superintendente de Mediação Administrativa, Ouvidoria Setorial e Participação Pública Alex Sandro Feil. (grifo nosso).</p>
M21	<p>10. Analisado o pleito, verifica-se que a questão central é a exigência de o Requerente receber a parte não sigilosa da gravação executada durante a reunião de diretoria 11. Isto posto, a CGU, por meio do Ofício nº encaminhado à nº 670, ocorrida em 06/06/2012, com indicação do que eventualmente for ocultado, de modo a verificar se o enquadramento nas hipóteses legais de sigilo é procedente. /2012/OGU/CGU-PR, de 09/10/2012, solicitou, caso existam, documentos e informações complementares a par daqueles já registrados e disponíveis no e-SIC, que poderiam fornecer esclarecimentos adicionais à análise do recurso interposto.</p>
M22	<p>12. Em 05/10/2012, pelo Ofício n.º 24/2012/SEC, de 26/10/2012, apresentou a seguinte resposta: “A Sua Senhoria o Senhor José Eduardo Romão Ouvidor-Geral da União SAS Quadra 1, Bloco A, 9º andar – Sala 904 Ed. Darcy Ribeiro 70070-905 – Brasília – Distrito Federal - DF Assunto: Lei de Acesso a Informações Referência: Ofício nº NUP 48700.000396/2012-76. Senhor Ouvidor-Geral, 1. Em resposta ao ofício em epígrafe, encaminho cópia integral dos autos do processo 48610.010238/2012-33, de 28/08/2012 (ANEXO 1), que versa sobre o pedido de acesso a informações mencionado, também enviada para o e-mail <a href="mailto:ogu.instrucao@cgu.gov.br">ogu.instrucao@cgu.gov.br</a>. 2. Preliminarmente, sobre o suposto equívoco e descumprimento ao disposto no Art. 11, §4º, da Lei nº 12.527/2011, como é de conhecimento da CGU, este ocorreu em razão da inadaptação inicial do sistema e-sic aos termos do Decreto 7.724/2012 (ANEXO 2). Cabe ressaltar, porém, que o problema não impediu ou sobrestou o recurso interposto pelo requerente, conforme se verifica pelo andamento do processo. 3. Sobre a alegação de que “o disposto em um contrato não pode se sobrepor a lei, no que se refere às informações sigilosas”, entendemos que não há conflito nem sobreposição, uma vez que os contratos de concessão possuem cláusulas de confidencialidade como parte inerente de sua forma e vigência, sendo que a própria Lei 12.527/2011 (art. 22) e o Decreto 7.724/2012 (art. 5o, § 2o e art. 6º) determinam a proteção a outras hipóteses legais de sigilo e às informações obtidas pelas no exercício de sua atividade de regulação. 4. O recurso em 2ª Instância foi submetido à Diretoria Colegiada que reiterou esse entendimento desta Secretaria Executiva, conhecendo do recurso e, no mérito, indeferindo-o. (Resolução de Diretoria nº 840/2012, de 29/08/2012, fls. 12, do processo 48610.010238/2012-33). A realização de gravações das reuniões de Diretoria Colegiada – e o acesso a essas gravações seja por meio de cópia de áudio seja por meio de 5. /2012/OGU/CGU-PR, de 09/10/2012 – e-SIC PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA Controladoria-Geral da União Ouvidoria-Geral da União transcrição – não estão regulamentadas em nenhum instrumento legal ou infra-legal, exceto no caso das sessões deliberativas que se destinem a resolver pendências entre agentes econômicos e entre estes e consumidores e usuários de bens e serviços da indústria do petróleo, caso em que se permite a gravação por meios eletrônicos e o fornecimento de transcrições aos interessados, nos termos do Art. 18, da Lei nº 9.478/97 (redação dada pela Lei nº 12.490/2011). 6. A Reunião de Diretoria objeto da demanda, porém, foi uma Reunião Ordinária deliberativa, cuja ata segue anexa (ANEXO 3), e não Reunião específica para dirimir conflito entre agentes, nos termos do dispositivo legal supracitado. 7. Por oportuno informo que, não</p>

	<p>obstante, a está adotando diversas medidas para ampliar a transparência e a participação social na sua atuação, entre elas a publicização das Reuniões de Diretoria Colegiada. Nesse sentido, foi feita em 13/07/2011 revisão da Instrução Normativa ANP nº 001/99, que regulamenta os procedimentos referentes à Reunião de Diretoria Colegiada, a fim de introduzir a possibilidade de transmissão da sessão pública da reunião em tempo real pela rede mundial de computadores. No momento, está sendo feita nova revisão nessa Instrução Normativa para sua adequação à Lei 12.527/2011 e está sendo estruturado projeto para implementar as sessões públicas de Reunião de Diretoria Colegiada. 8. Paralelamente, estão sendo adotadas, também, medidas para o aprimoramento da gestão documental da Agência, a fim de introduzir sistemática de classificação da informação quanto ao sigilo e tratamento adequado das informações sigilosas, passo prévio indispensável para a publicização da reunião de Diretoria Colegiada, dado o grande volume de informações sensíveis oriundas dos agentes regulados que a recebe. 9. Assim, embora o objetivo de publicizar as Reuniões de Diretoria ainda não tenha sido atingido em razão da ausência de procedimentos administrativos, de recursos orçamentários, de infraestrutura e de pessoal, todos os passos estão sendo tomados para a superação desses obstáculos. 10. Com votos de estima e consideração, fico à disposição para esclarecimentos ulteriores. Atenciosamente, Luciana Vieira Secretária-Executiva”</p>
M23	11. Preliminarmente, cumpre enfatizar que a ANP, em resposta a ofício encaminhado por esta Controladoria-Geral da União, destaca o motivo pelo qual não enviou resposta ao recurso de 2ª instância.
M24	10. Preliminarmente, cumpre enfatizar que, em resposta a Ofício de solicitação de esclarecimentos encaminhado por esta Controladoria-Geral da União, a ANP enviou o Ofício 03/2013/SEC em 14/02/2013.
M25	4. Preliminarmente, cumpre destacar que, em 13/03/2013 foi realizado contato telefônico com a ANP, na tentativa de que fosse aberto diálogo junto ao órgão.
M26	4. Quanto à análise de mérito, sendo evidente que o pedido trata de informação existente e específica, foi realizada reunião entre esta Controladoria-Geral da União e aquela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, de maneira a possibilitar que esclarecimentos referentes ao caso em tela pudessem ser prestados.
M27	5. Em que pese a resposta inicial e demais respostas referentes às instâncias recursais, oferecidas ao cidadão, a ANP, fruto do diálogo que se seguiu à reunião realizada na sede desta Controladoria, em Brasília, optou por franquear acesso aos documentos solicitados, tendo em vista o recorrente ser parte interessada em processo resultante da ação de fiscalização.
M28	Destarte, em 03/10/13, o ora solicitante compareceu à ANP onde recebeu cópias dos documentos de interesse, configurando-se, portanto, a perda de objeto do recurso interposto.
M29	6. Posto isto, a Controladoria Geral da União enviou, em 19/12/2013, e-mail à ANP, solicitando maiores esclarecimentos a respeito da dificuldade técnica que esta Autarquia tem em fornecer, de forma clara e objetiva, as respostas aos questionamentos colocados pelo cidadão.
M30	6. Posto isto, a Controladoria Geral da União enviou, em 19/12/2013, e-mail à ANP, solicitando maiores esclarecimentos a respeito da dificuldade técnica que esta Autarquia tem em fornecer, de forma clara e objetiva, as respostas aos questionamentos colocados pelo cidadão.
M31	6. Posto isto, a Controladoria Geral da União enviou, em 19/12/2013, e-mail à ANP, solicitando maiores esclarecimentos a respeito da dificuldade técnica que esta Autarquia tem em fornecer, de forma clara e objetiva, as respostas aos questionamentos colocados pelo cidadão.
M32	11. Em 12/03/2014, foi encaminhado e-mail à Agência solicitando esclarecimentos sobre a possibilidade de enviar, por meio digital, a cópia dos processos solicitados, excluindo os documentos considerados sigilosos (anexo III, IV e V, da Resolução ANP nº 37/2007) à cidadã.
M33	14. Frente ao recurso apresentado a esta Controladoria Geral da União – CGU foi realizada interlocução em 12/02/2015 com a ANP para sugerir que o órgão busque os referidos documentos, por meio de aplicativo da Receita Federal, disponível no site da Fazenda: <a href="http://www.nfe.fazenda.gov.br/portal/principal.aspx">http://www.nfe.fazenda.gov.br/portal/principal.aspx</a> no intuito de atender à demanda inicial de forma satisfativa. Se ainda restar 29 dúvida quanto aos procedimentos de extração dos dados, sugeriu-se que o órgão fizesse contato com Secretaria de Fazenda do Estado para obter os passos necessários para obtenção das informações
M34	18. Em função das tratativas que se seguiram, a ANP informou que estariam produzindo a informação no setor responsável e, assim que estivessem prontas fariam contato. No entanto, tendo em vista o lapso temporal, foi realizada nova interlocução, em 31/03/15, na qual se acertou uma nova estratégia, qual seja: a ANP fizesse contato junto às Secretarias de Fazenda do Distrito Federal e Rio 210 de Janeiro com intuito de obter orientação quanto aos passos necessários para obtenção das notas fiscais requeridas pelo cidadão. Enfatizou-se, no e-mail, que caso a avaliação fosse positiva, o próprio órgão faria o pedido, tendo em vista que é necessária a utilização do certificado digital, o qual garante o sigilo das informações detidas pelo órgão. Ressalta-se que a sugestão ora tratada foi acatada pela ANP.

M35	19. Registra-se que, no intuito de obter posicionamento junto à ANP para saneamento do processo, foram feitos novos contatos em 20 e 22/04/15. No entanto, só houve retorno por parte da ANP em 13/05/15, por meio de e-mail, no qual a autoridade de monitoramento informou que o setor responsável levantou manualmente as informações solicitadas pelo requerente e solicitouse manifestação desta CGU quanto às providências adequadas para a disponibilização das informações ao cidadão.
M36	19. Registra-se que, no intuito de obter posicionamento junto à ANP para saneamento do processo, foram feitos novos contatos em 20 e 22/04/15. No entanto, só houve retorno por parte da ANP em 13/05/15, por meio de e-mail,
	no qual a autoridade de monitoramento informou que o setor responsável levantou manualmente as informações solicitadas pelo requerente e solicitouse manifestação desta CGU quanto às providências adequadas para a disponibilização das informações ao cidadão.
M37	A recorrida também não havia disponibilizado as informações solicitadas sobre a quantidade dos processos de fiscalização de CL em andamento. Instada pela CGU, a recorrida disponibilizou por e-mail para a cidadã, em 03/02/2015, a relação com os números e as datas de abertura desses processos. Cópia dessa mensagem foi anexada aos autos do presente processo.
M38	8. Diante da manutenção da negativa de acesso imediato às informações faltantes, buscou-se em 30/12/2014 saber junto à recorrida sobre a possibilidade da disponibilização do acesso à cidadã aos 19 (dezenove) processos de fiscalização de Conteúdo Local listados na planilha “Relação de Multas aplicadas em 2011 e 2013” com a devida proteção das informações sigilosas. Em resposta no dia 14/01/2015 a recorrida informou que esses 19 (dezenove) processos constituem 97 volumes e totalizam 18.443 páginas, cuja disponibilização geraria trabalho adicional em função de conterem informações sigilosas, resguardadas pelo art. 5º do Decreto nº 7.724/2012, cujo tratamento adequado geraria 1.845 horas de trabalho, por 231 dias, se fosse feito por 01 (um) funcionário com dedicação de 08 (oito) horas por dia. Ressaltou ainda a recorrida que “em face das condições fáticas existentes, e consoante o princípio da precaução, não se afigura razoável, hoje, conceder acesso ao estoque dos processos de fiscalização encerrados”. Isto porque as informações sigilosas desses processos, segundo a recorrida, ainda não receberam a devida proteção, em desatendimento ao art. 25 da Lei nº 12.527/2011. A recorrida justificou-se nos seguintes termos: o processo de aprendizado quanto à identificação e tratamento das informações sigilosas, passíveis ou não de classificação, está em desenvolvimento na ANP, não sendo de pleno domínio de todos os seus servidores. Por se tratarem, na sua maioria, de processos antigos, com os quais os servidores atualmente lotados na Coordenadoria de Conteúdo Local (a maioria recém ingressos, nomeados no final de 2013) não tem familiaridade, o risco de erro 27 de avaliação quanto à sigilosidade dos documentos constantes nesses processos é maior, o que implica em responsabilidade da ANP e de seus agentes públicos, nos termos da própria LAI. (sic) Ademais, “com o fito de mitigar a limitação existente em relação aos processos encerrados e evitá-la no futuro”, a recorrida determinou a adoção das seguintes medidas: I) a melhoria dos relatórios de fiscalização de conteúdo local disponíveis na internet, de forma que passem a incluir a data de abertura e de encerramento dos processos, bem como informação sobre o conteúdo local ofertado e o atingido. Essas informações também terão que ser buscadas manualmente em cada um dos processos, porém são indubitavelmente públicas para os processos encerrados, não trazendo riscos de erro de avaliação e divulgação indevida de informação sigilosa. Ou seja, essa determinação gera um ônus para a execução das atividades finalísticas da Coordenadoria de Conteúdo Local, porém de menor impacto e risco do que tratar todo o estoque de processos encerrados. II) a adoção, para os processos de fiscalização de conteúdo local correntes, os procedimentos de gestão documental relativos à proteção do sigilo, inclusive a rotulagem/marcação dos documentos sigilosos, de forma a garantir a segurança e a transparência das informações custodiadas ou produzidas pela ANP no âmbito desses processos. A plena adoção desses procedimentos de gestão documental requererá o treinamento da equipe e o tratamento de todos os volumes dos processos correntes
M39	A ANS, em destacado posicionamento pró-transparência, após rápida interlocução com a CGU, optou por disponibilizar as informações solicitadas ao 26 cidadão, tarjando apenas elementos sensíveis à intimidade, à vida privada, à imagem e à honra contidas nos registros.
M40	4. Por outro lado, uma vez informado pelo cidadão em suas razões recursais que a FUNASA havia obtido a informação com a Fazenda Estadual do Distrito Federal, da mesma espécie, foi recomendado por esta CGU/Ouvidoria que a ANS adotasse o mesmo procedimento junto às Secretarias de Fazenda do Rio de Janeiro, Distrito Federal e São Paulo, em função da localização das suas unidades gestoras. Após a orientação expedida, a entidade efetuou reiterados contatos com os setores competentes das fazendas estaduais e obteve os arquivos apenas da Fazenda do Distrito Federal.

M41	recebimento do (Grifou-se) 16. Na fase de instrução processual, a Ouvidoria-Geral da União – OGU questionou o demandado quanto à elaboração do Termo de Classificação da Informação – TCI (conforme artigo recurso. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA Controladoria-Geral da União Ouvidoria-Geral da União 31 do Decreto 7.724/2012) visto que parte do requerido foi apontado como sigiloso no grau reservado. Ao responder, o secretáriogereral da ANS pontuou que as áreas técnicas responsáveis pelos temas levantados foram consultadas para a formulação de respostas. Esclareceu que não foi elaborado o TCI e reconheceu que o termo “informação reservada” foi utilizado de forma inadequada, pois a informação é sim sigilosa, porém não é classificada. Pontuou que a agência se encontra em período de aprendizado quanto aos termos da Lei de Acesso à Informação, sendo que o procedimento para classificação de documentos e a elaboração de TCI apenas ficou claro recentemente.
M42	7. No que concerne à proporcionalidade/extensão dos documentos a serem fornecidos, a Controladoria Geral da União enviou, em 02/12/2013, e-mail à Ouvidoria da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) solicitando maiores esclarecimentos no que se refere à quantidade estimada de documentos pertinentes à solicitação do cidadão. Em resposta, datada de 06/12/2013, a entidade respondeu o seguinte: A partir de um levantamento feito nos arquivos da ASSEP relativo a 2011, 2012 e até novembro de 2013, informo que a Procuradoria Federal junto à ANS enviou aproximadamente 650 informações ao Poder Judiciário (Federal/Estadual) como subsídios para o julgamento de processos judiciais envolvendo conflito entre operadoras e beneficiários de planos de saúde, conforme estatística abaixo: 1) 2011: 97 ofícios, que encaminhou análises técnica da DIPRO sobre cobertura de procedimentos e eventos em saúde; 2) 2012: 300 ofícios, que encaminhou análises técnicas da DIPRO sobre cobertura de procedimentos e eventos em saúde; 3) 2013 (de janeiro a novembro): 253 ofícios, que encaminhou análises técnicas da DIPRO sobre cobertura de procedimentos e eventos em saúde. Não há na ASSEP documentos complementares que possam fornecer subsídios ao julgamento do recurso na CGU. Ressalto, entretanto, que todas as análise técnicas com as
	características acima indicadas contém informações pessoais de terceiros (beneficiários), que se inserem no conceito previsto no artigo 3º, inciso V (“V - Informação pessoal - informação relacionada à pessoa natural identificada ou identificável, relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem”), do Decreto nº 7.724, de 16/05/2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18/11/2011 (Lei de Acesso à Informação), consideradas de acesso restrito. 24 (grifos não contidos no original) <Internas\ANTT\506500019892015
M43	Nesse caso em que a informação demandada pelo requerente não está mais de posse da entidade recorrida (ANTT), a CGU não possui a prerrogativa de determinar a disponibilização da informação ao órgão que a tem sob custódia. Entretanto, a CGU envidou esforços junto ao Gabinete do Ministério dos Transportes, conforme relatório acima, e a ANTT repassou cópia do registro do imóvel em 26/10/2015.
M44	10. Sendo assim, em 06/07/2012 a CGU enviou o ofício nº 23583/2012/OGU/CGU-PR à ANVISA, solicitando que a Agência apresentasse documentos, pareceres e demais informações e/ou elementos que tenham embasado as respostas ao pedido de informação protocolizado no e-SIC sob nº 25820.000707/2012-35 e também aos recursos do art. 21 do Decreto nº 7.724/2012 e § único, do art. 21 do Decreto nº 7.724/2012 relacionados ao referido NUP. 11. Em 27/08/2012, a ANVISA encaminhou respondeu a esta Controladoria por meio do ofício 147/2012CG/GADIP/ANVISA, indicando que não havia classificado a informação solicitada ou mesmo alegado essa classificação ao requerente, apresentando conjunto de emails internos que trataram o assunto, bem como correspondência ao requerente, datada de 27/07/2012, nos quais, de fato, não há citação sobre qualificação da informação com sigilosa.
M45	13. Em face das divergências observadas nas manifestações, que poderiam prejudica o Juízo de análise do recurso, a equipe da CGU promoveu reunião, realizada em 27/10/2012, com a Autoridade de Monitoramento (Art.40) e sua equipe técnica, na qual esclareceram-se aspectos da forma de atuação da Agência e ensejou complemento de informação encaminhado pela Gabinete do Direto-Presidente da ANVISA à CGU por email datado de 2/10/2012.
M46	Neste sentido, foi questionado a ANVISA sobre a existência de legislação específica para o processo 25351.39997/2013-28, uma vez que o mesmo não esta presente ao rol de informações sigilosas classificadas no portal da Anvisa. Também foi questionada a possibilidade do fornecimento das informações com tarjamento dos dados que expõe o processo produtivo da empresa detentora do registro, conforme possibilidade assegurada no Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, artigo 33. Art. 33. Na hipótese de documento que contenha informações classificadas em diferentes graus de sigilo, será atribuído ao documento tratamento do grau de sigilo mais elevado, ficando assegurado o acesso às partes não classificadas por meio de certidão, extrato ou cópia, com ocultação da parte sob sigilo.
M47	Apresentado todo o panorama do processo, após amplas discussões, a ANVISA enviou em 18/08/2014, mensagem eletrônica contendo as informações solicitadas diretamente ao cidadão.
M48	10. Conforme entendimentos com o MAPA, por ocasião de reunião realizada em 22 de abril de 2013, ajustou-se que as informações seriam entregues ao cidadão em até 60 (sessenta) dias do conhecimento oficial da decisão da CGU, razão pela qual opino pela fixação desse prazo, maior do que o padrão adotado em casos anteriores.

M49	11. Quanto à ANVISA, opina-se pelo conhecimento e desprovemento do recurso, uma vez que o MAPA tem melhores condições de prestar as informações supra mencionadas. No entanto, registre-se que a ANVISA firmou o compromisso de melhorar sua transparência ativa e passiva, através da implantação de “um sistema informatizado para o recebimento e tratamento dessas informações, com previsão de (...) funcionamento no segundo semestre de 2013”.
M50	11. Em 13/03/2014, foi encaminhado e-mail ao órgão solicitando esclarecimentos quanto às razões que levaram a Unidade a não apresentar a resposta ao recurso de 2ª instância feito pelo requerente e à possibilidade de enviar ao cidadão, por e-mail, as 91 páginas mencionadas na resposta ao recurso de 1ª instância relativas às informações solicitadas.
M51	12. No dia 20/03/2014, a Agência, por meio do Ofício nº 0167, informou que: 23 • “Em resposta ao Recurso de 1ª Instância, foi disponibilizada ao cidadão cópia dos documentos requeridos, conforme registrado no sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao cidadão e abaixo transcrito: Informamos que o recurso foi deferido e serão fornecidas cópias de todas as contribuições recebidas à CP 31/09. O interessado deve proceder o pagamento de GRU referente ao valor de 91 páginas, conforme Portaria 963 de 2012. Após isso, solicitamos que envie e-mail para cofi@anvisa.gov.br para que seja marcada uma data para entrega das cópias citadas. • O recurso de 2ª Instância foi deferido, tendo sido inclusive disponibilizada a possibilidade de envio de CD com o arquivo eletrônico a endereço a ser apontado pelo cidadão, conforme e-mail anexo. • Esclarecemos que o arquivo possui 43.036 KB e o e-mail institucional da Anvisa comporta envio de arquivos com até 5 MB, o que justifica a decisão adotada.”
M52	13. Verificou-se que, em 12/02/2014, a Autoridade Responsável pela Implantação e Monitoramento da LAI na ANVISA encaminhou e-mail ao cidadão, com cópia para a CGU, informando o deferimento do pedido e solicitando-lhe a indicação da data e do horário de conveniência para a retirada do CD com o arquivo eletrônico, na sede da ANVISA ou a indicação do endereço para a remessa do mesmo. 14. Desta forma, considerando o que estabelecem os artigos 17 e 18, do Decreto nº 7.724/2012 e o fato da ANVISA ter disponibilizado as informações solicitadas, além de ter encaminhado comunicado ao requerente sobre a retirada do CD na sede da Agência ou mesmo solicitando-lhe a indicação do endereço para a remessa do mesmo, verificou-se o atendimento da solicitação durante a instrução do processo.
M53	Saliente-se que em 09/04/2014 foi encaminhado pela CGU e-mail à Agência, no qual foram solicitados os seguintes esclarecimentos complementares em relação aos Pedidos 25820.006231/2013-27 e 25820.006232/2013-71: a) Além

	dos pareceres e das decisões que constam do processo de registro do produto FARMANGUINHOS ARTESUNATO + MEFLOQUINA na ANVISA, referido na resposta da ANVISA ao cidadão, relativas aos processos de Acesso à Informação referido e que foram postos à disposição do demandante, por constituírem peças de acesso público irrestrito, conforme constou da resposta inicial dessa Agência, solicita-se indicar que outros elementos ou partes desse processo de registro de produto o demandante pode ter o acesso. b) Solicita-se também especificar que partes ou elementos do processo de registro do produto FARMANGUINHOS ARTESUNATO + MEFLOQUINA na ANVISA estão sob sigilo. 12. Em 17/04/2014, a Agência encaminhou e-mail ao qual foi anexado o Ofício de resposta nº 246/2014-CGGADIP/ANVISA, com data de 16/04/2014, do qual constou o seguinte: “4. ... em atenção à solicitação de esclarecimentos acerca do Pedido de Acesso à Informação supracitado, cabe esclarecer o que se segue: • O cidadão requer ‘cópia digital integral do teste “Oral dose range in dogs UNITOX 332002” apresentado com a finalidade de registro. • Em resposta ao pedido inicial de informação a Coordenação de Pesquisas e Ensaios Clínicos – Copem, área afeta ao tema, presta ao cidadão esclarecimentos acerca do direito de acesso à informação e das exceções a tal direito, previstas em legislação específica, com o objetivo de não deixar dúvidas quanto à motivação da negativa de acesso às informações pleiteadas, por tratar-se de dados que expõe o processo produtivo da empresa detentora do registro e assim estão protegidos pelas regras de sigilo industrial, sendo a Anvisa fiel depositária dos mesmos. • Em recurso de 1ª instância, o requerente discorda da classificação: No caso em questão não foram concedidos direitos relativos à propriedade industrial, assim sendo, a lei nº 9.279 de 1996 não incide. A mera execução de processos produtivos empresariais não garante proteção nos termos dessa lei. Enquanto a Agência não tenta (e não pode) negar o direito à informação, ela dificulta seu acesso pelo procedimento administrativo implementado atualmente, fugindo do sistema e-SIC. • Em atenção às alegações apresentadas, a Copem consulta a Assessoria de Segurança Institucional da Anvisa, que corrobora o posicionamento da área técnica: ‘o fornecimento de informações sigilosas condiciona-se a excepcional necessidade de conhecê-las, bem como ao interesse público’. • Em 2ª Instância, a Diretoria Colegiada da Anvisa, em consonância com a Decisão nº 0005/2013-CMRI, de 25 de janeiro de 2013, que em situação análoga considera suficiente e adequada a decisão prolatada pelo Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União de que os testes científicos apresentados para o registro de um medicamento são de cunho privado, de propriedade da empresa que pleiteia o seu registro, e a ANVISA mera depositária dessa informação, portanto essas informações são protegidas pelo sigilo comercial e industrial, decide pelo indeferimento do Recurso. (grifo do Analista) (...) 5. Diante do exposto, entendo não restar dúvidas quanto à impossibilidade de atendimento ao pleito relativo ao Protocolo 25820006232201371, que restringe-se à ‘cópia digital integral do teste ‘oral dose range in dogs UNITOX 332002’ apresentado com a finalidade de registro. ...’”. (grifo do Analista)
--	---

M55	Em 09/04/2014, foi encaminhado pela CGU e-mail à Agência, no qual foram solicitados os seguintes esclarecimentos complementares: a) Além dos pareceres e das decisões que constam do processo de registro do produto FARMANGUINHOS ARTESUNATO + MEFLOQUINA na ANVISA, referido na resposta da ANVISA ao cidadão, relativas aos processos de Acesso à Informação referido e que foram postos à disposição do demandante, por constituírem peças de acesso público irrestrito, conforme constou da resposta inicial dessa Agência, solicita-se indicar que outros elementos ou partes desse processo de registro de produto o demandante pode ter o acesso. b) Solicita-se também especificar que partes ou elementos do processo de registro do produto FARMANGUINHOS ARTESUNATO + MEFLOQUINA na ANVISA estão sob sigilo.
M56	Em 13/03/2014, foi encaminhado e-mail ao órgão demandado solicitando esclarecimentos quanto às razões que levaram a Unidade a não apresentar as respostas aos recursos de 1ª e de 2ª instâncias feito pelo requerente e a possibilidade de encaminhamento das informações ao cidadão. 12. No dia 03/04/2014, a Agência encaminhou e-mail ao cidadão prestando as informações solicitadas: “Prezado Usuário, Considerando informações prestadas pela Gerência-Geral de Medicamentos, área afeta ao tema, complementarmente à resposta prestada anteriormente, encaminhamos dados dos estudos referentes à toxicidade sub aguda e crônica localizados no processo: 23 a. Toxicidade sub aguda em ratos: Gaou I. Preliminary 2 week toxicity study by oral route (gavage) in rats. CIT Safety & Health Laboratory Study Number: 24924 TSR. Evreux, França 19/03/2004. b. Toxicidade sub aguda em cães: Gaou I. Preliminary 2 week toxicity study by oral route (gavage) in dogs. CIT Safety & Health Laboratory Study Number: 24926 TSR. Evreux, França 06/04/2004. c. Toxicidade crônica em ratos: De Angelis K, Taricano ID. Toxicidade Oral 90 dias em ratos para Cris 031. UNITOX – Royal Laboratório Universitário de Análises Toxicológicas. São Paulo, 21/11/2006.” 13. Desta forma, verificou-se que a ANVISA disponibilizou as informações solicitadas pelo cidadão durante a instrução do processo.
M57	Em 13/03/2014, foi encaminhado e-mail à Agência solicitando as razões que levaram a Unidade a não apresentar as respostas ao pedido inicial e ao recurso de 2ª instância feito pelo requerente, a base legal que fundamenta o sigilo para o não fornecimento das informações relativas aos autores, ao ano de conclusão e ao título do teste toxicológico em cães de dose repetida, apresentado com a finalidade de registro do produto Farmanguinhos Artesunato + Mefloquina na ANVISA e que dispositivo legal classifica como sigilosas as informações dos documentos da GGMed referidas na resposta dessa Agência ao solicitante. O requerente, em 02/12/2013, ingressou com recurso em 2ª instância alegando que: “Toda 23 11. No dia 24/03/2014, a Instituição apresentou o comprovante do envio da resposta que havia sido encaminhada, por e-mail, ao cidadão, em 06/03/2014, informando: “Ramanathan S, Nair NK, Mansor SN, Navaratnam V. “Toxicokinetic Studies of single and 5-day repeated oral dose of Artesunate and Mefloquine Combination in Dogs”. Malaysia, 29/11/2014.”
M58	Em 13/03/2014, foi encaminhado e-mail à Agência solicitando as razões que levaram a Unidade a não apresentar as respostas aos recursos de 1ª e 2ª instâncias feito pelo requerente, assim como a possibilidade da Unidade encaminhar, por e-mail, a resposta relativa à solicitação feita pelo cidadão. 8. No dia 03/04/2014, a Instituição apresentou o comprovante do envio da resposta que havia sido encaminhada, por e-mail, ao cidadão, informando: “Considerando informações prestadas pela Gerência-Geral de Medicamentos, área afeta ao tema,
	complementarmente à resposta prestada anteriormente, esclarecemos que não constam no processo de registro as referências bibliográficas dos estudos de carcinogenicidade em ratos e camundongos, portanto reiteramos as informações relativas ao estudo de mutagenicidade: Silva J, Villela IV. Chromosome mutations testing in rat by bone marrow micronucleus test. Porto Alegre, 30/06/2006.”
M59	Em 13/03/2014, foi encaminhado e-mail à Agência solicitando as razões que levaram a Unidade a não apresentar as respostas ao pedido inicial e ao recurso de 2ª instância feito pelo requerente, a base legal que fundamenta o sigilo para o não fornecimento das informações relativas aos autores, ao ano de conclusão e ao título do teste crônico em ratos, apresentado com a finalidade de registro do produto Farmanguinhos Artesunato + Mefloquina na ANVISA e que dispositivo legal classifica como sigilosas as informações dos documentos da GGMed referidas na resposta dessa Agência ao solicitante. 10. No dia 03/04/2014, a Instituição apresentou o comprovante do envio da resposta que havia sido encaminhada, por e-mail, ao cidadão, informando: “Considerando informações prestadas pela Gerência-Geral de Medicamentos, área afeta ao tema, complementarmente à resposta prestada anteriormente, esclarecemos que não constam no processo de registro as referências bibliográficas dos estudos de carcinogenicidade em ratos e camundongos, portanto reiteramos as informações relativas ao estudo de mutagenicidade: Silva J, Villela IV. Chromosome mutations testing in rat by bone marrow micronucleus test. Porto Alegre, 30/06/2006.”

M60	Em que pese não tenha havido resposta do órgão demandado ao recurso de 2ª instância, o que caracteriza falha nos fluxos internos, na resposta à CGU da solicitação de informações adicionais, verificou-se que, em 17/01/2014, embora o prazo tenha encerrado em 13/01/2014, conforme constou do e-SIC, foi encaminhado o Ofício 394/2014CG-GADIP/ANVISA e do Despacho nº 96/2014-DICOL/ANVISA, anexados ao e-mail dirigido ao cidadão, do qual constaram os dispositivos legais adotados pela ANVISA acerca dos resultados de testes envolvendo animais apresentados à Agência Nacional de Vigilância Sanitária, além de ter sido enviado, por correspondência, uma mídia (CD) em complemento a essas informações, cujo comprovante de recebimento AR deu-se em 28/04/2014, comprovante este que constou como anexo ao referido Ofício do órgão demandado. Da mídia encaminhada ao cidadão, cuja cópia também foi enviada à CGU, constou um arquivo, com 241 páginas, que relacionou os dispositivos legais que regulamentam o uso de animais em testes com produtos sujeitos a Vigilância Sanitária.
M61	Em 09/04/2014, em atendimento à solicitação do cidadão, foi encaminhado e-mail à ANVISA, em razão de a resposta apresentada não ter sido suficientemente clara, no qual foram pedidos esclarecimentos adicionais com o encaminhamento, à CGU, do seguinte: (...) 2. Havendo o processo subido à CGU por força do art. 23 do Decreto nº 7.724, de 16 de Maio de 2012, e considerando que a resposta apresentada ao cidadão não ficou suficientemente clara, manifesto a necessidade de colher esclarecimentos adicionais a fim de dar prosseguimento à sua instrução. Nesse sentido, solicito o encaminhamento, à CGU, do seguinte: a) Resposta compreensível, de forma a que o cidadão possa ter esclarecida a questão posta, indicando a legislação na qual essa resposta tenha fundamento. b) Sejam anexadas as listas indicadas pelo cidadão no seu pedido, observando-se os limites legais para o efeito.
N1	17. Diante do exposto, embora a Agência tenha justificado todos os motivos para a negativa de algumas informações solicitadas pelo cidadão, ressalta-se que a avaliação de desempenho, enquanto procedimento realizado para aferir a qualidade e eficácia do trabalho de determinado servidor público, é elemento indispensável para o controle social, em especial, o importante papel que pode ser cumprido com a divulgação desse tipo de documento.
N2	19. Ora, se o procedimento administrativo foi regulamentado por essa Instrução Normativa, a qual estabelece critérios e procedimentos de avaliação de desempenho individual e institucional para fins de concessão da Gratificação de Desempenho e visando à análise de adequação funcional. Além disso, servirá de subsídio para adoção de medidas que possam propiciar a melhoria do desempenho do servidor, com o objetivo de atingir as metas e que essas sejam compatíveis com as diretrizes, políticas e metas governamentais. E, ainda, em consonância com o PPA, LDO e LOA referentes às equipes de trabalho. É importante ressaltar, a obediência ao princípio da publicidade, ou seja, tornar público e dar transparência aos atos e fatos administrativos.
N3	21. Diante dos fatos narrados, esta Controladoria recomenda ao recorrido que reavalie seus processos de trabalho, de modo a se adequar à Instrução Normativa Nº 52, DE 9 DE NOVEMBRO DE 2010. Para fins de controle social, o acesso às avaliações de desempenho representaria a 2 CGU SAS, Quadra 01, Bloco A - Edifício Darcy Ribeiro Brasília/DF - CEP 70070-905 15 CGU Controladoria-Geral da União OGU – Ouvidoria-Geral da União Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação possibilidade de o cidadão avaliar em que medida a Administração Pública está empreendendo esforços para corrigir eventuais falhas laborais diagnosticadas por meio das referidas avaliações.
N4	6. Após o exame dos argumentos das partes e das legislações pertinentes ao caso concreto, verificamos que razão – em parte – assiste ao recorrente. Trata-se de pedido de acesso aos processos administrativos em trâmite na ANAC com a finalidade de obtenção de autorização prévia para a construção de aeródromos, regulamentada pela Resolução ANAC nº 158, de 13 de julho de 2010. O princípio constitucional da transparência reza que o acesso à informação pública é a regra, sendo o sigilo a exceção.
N5	20. A empresa UOL, no recurso interposto à CGU, apontou que “ambas as petições foram recebidas pela ANATEL como Pedido de Acesso à Informação, dando origem ao Processo no 53500.002998/2014 (...), nos termos do informe nº 102/2014-CPAE/SCP”. O referido Informe fundamentou e foi considerado parte integrante da resposta da ANATEL às solicitações do UOL. Verifica-se que o Informe tratou conjuntamente do pedido de acesso à informação e do pedido de certidão, considerando-os como parte do processo no 53500.002998/2014. No entanto, ao contrário da alegação da ANATEL, esse tratamento para fins de resposta aos requerimentos não indica que a entidade recorrida recebeu o pedido de certidão como pedido de acesso à informação. No campo “assunto”, presente no
	Informe, consta o registro “Pedido de certidão”, junto ao número do referido processo. Além disso, durante a fundamentação constante no Informe, a ANATEL diferenciou os requerimentos, assim como os argumentos utilizados para responder aos diferentes pedidos. Assim, em respeito à competência decisória da CGU em recursos de acesso à informação, conforme art. 16 da LAI e art. 23 do Decreto no Controladoria realize apenas a análise do mérito do pedido de acesso à informação.

N6	14. Não obstante, nos termos do art. 8º da Lei nº 12.527/2011, é dever do órgão promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA Controladoria-Geral da União Ouvidoria-Geral da União geral por eles produzidas ou custodiadas. Assim, cabe ao órgão verificar se às informações sobre PADO se aplicam as hipóteses do referido artigo e, em caso positivo, proceder a devida transparência ativa.
N7	Peço a atenção aos esclarecimentos fornecidos até este ponto, direcionadas ao pedido inicial do cidadão. São todos pouco objetivos, incluindo expressões como “é possível que” e que um relatório solicitado pelo cidadão “deve estar”, portanto, talvez ou quem sabe esteja, no endereço fornecido no pedido. Finalizando, a agência responsável pela regulação do setor afirma desconhecer se ela própria fez alguma medição no local.
N8	Conforme previsto no art. 2º, III, da Lei nº 9.784/1999, é importante garantir máxima objetividade na comunicação com o cidadão.
N9	Notas no rodapé dos documentos entregues deixam claro porém, que estes foram gerados no dia 09/06/2015 e através de sistemas internos da requerida. Poderiam portanto terem sido entregues desde o pedido inicial.
N10	Ao optar por manifestar-se como fez, mesmo possuindo a informação solicitada em tempo de sua resposta inicial, a ANATEL não se atentou ao art. 7º, II da Lei nº 12.527/2011, que garante ao cidadão o direito de obter “informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos”.
N11	Ainda em primeira instância, a Agência admite que as orientações sobre licenciamento disponíveis em seu site estão pendentes de atualização.
N12	10. A despeito disso, registre-se ter a recorrida informado à CGU que a demanda do interessado será submetida à análise da Procuradoria Federal Especializada - PFE junto à ANATEL, a qual deverá se pronunciar acerca da publicação dos dados pessoais de cidadãos relativos aos Atos decididos pelo Conselho Diretor da Agência e, na hipótese de o Parecer Jurídico apontar a obrigatoriedade de guardar em sigilo os dados pessoais, a Imprensa Nacional – IN será oficiada pela autoridade de monitoramento no sentido de solicitar a tarja do número do CPF do requerente relativo ao ato publicado no D.O.U. constante do site daquele órgão.

Código	Referência
N13	13. Conforme consta no Ofício160/2012/SUE-ANATEL, o recurso de primeira instância foi respondido pelo Gabinete da Presidência da ANATEL, saliento que esta informação deveria constar no e-SIC pois a troca de Ofícios entre a CGU e os órgãos e entidades demandados via Lei de Acesso à Informação não é uma regra.
N14	14. Outra informação prestada no Ofício160/2012/SUE-ANATEL diz respeito à ausência de resposta ao recurso de segunda instância. Conforme informações prestadas pela Superintendente Executiva, a matéria foi preparada para apreciação do Conselho Diretor da Agência, porém não houve tempo hábil para inclusão da resposta no sistema eSIC. Sendo assim, a resposta do recurso de segunda instância foi encaminhada ao endereço eletrônico do requerente em 30 de novembro de 2012.
N15	5. Em resposta ao pedido inicial, o órgão enfatiza que a Lei de Acesso à Informação não ampara formulações de reclamações, denúncias, busca por providências ou a realização de consultas, e passa a discorrer sobre o tratamento dado às reclamações recebidas em seus canais pelos consumidores. Na resposta ao recurso de primeira instância, a Anatel se empenha em detalhar 211 CGU Controladoria-Geral da União OGU – Ouvidoria-Geral da União Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação como se dá sua atuação no mercado, na condição de Agência Reguladora, perfilando suas respostas aos questionamentos do cidadão. Percebe-se, porém, ausência de resposta à informação requerida pelo recorrente.
N16	6. Pressupõe-se, pelas respostas do órgão proferidas no item acima, que o pedido inicial do cidadão não é recebido como pedido de acesso à informação. Dessa forma, considera-se oportuno trazer à presente conjuntura algumas definições contidas na LAI acerca do assunto. O inciso I, do art. 4º, da Lei nº 12.527/2011, considera informação “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato.” Complementarmente, o art 7º enumera quais os direitos que podem ser obtidos por meio da LAI, estando, entre eles, o direito de obter “Informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços” (V).
N17	Diante da omissão de um órgão em prover solução para relação conflituosa que se estabelecera entre o cliente (o cidadão em pauta) x empresa (prestadora de serviço), cuja razão de existir daquele órgão está, aparentemente, pautada na fiscalização dos serviços públicos praticados pela iniciativa privada, neste caso, as prestadoras de serviços de telefonia, e no controle da qualidade dos serviços prestados, é plausível que o cidadão solicite informação sobre o fundamento legal que endossa tal conduta.

N18	Por fim, recomenda-se à Agência Nacional de Telecomunicações que informe ao cidadão a possibilidade de receber a informação solicitada em formato distinto do digital, mediante os procedimentos inscritos na Lei nº 12.527/11 e no Decreto nº 7.7245/12.
N19	Por derradeiro, cumpre recomendar à ANEEL que, em cumprimento ao disposto no art. 8 da Lei nº 12.527/2011, realize esforços no sentido de viabilizar o acesso aos dados integrais, no esteio da política de transparência ativa prevista na Lei.
N20	Frise-se porém, que o recurso impetrado pelo cidadão foi direcionado à CGU em função do atraso na manifestação da ANEEL, e conseqüentemente na entrega da informação desejada.
N21	Ainda assim, o recorrido descumpriu procedimentos básicos da Lei de Acesso à Informação. Nesse sentido, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento competente que reavalie os fluxos internos para assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos legais, em especial recomenda-se: a) Aprimorar a gestão documental para que as informações sejam localizadas dentro do prazo estabelecido em Lei; b) Rever os fluxos internos com vistas a responder o pedido de informação (e/ou) os recursos no prazo determinado em Lei.
N22	A Controladoria-Geral da União analisou os documentos indicados pela agência, com vistas a verificar se os mesmos continham a resposta à demanda do cidadão. Em análise do disposto na Lei nº 9.427/96 (que institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL), verificou-se que esta não apresenta os procedimentos da ouvidoria. A única referência à ouvidoria da agência figura no estabelecimento da incumbência do ouvidor, no parágrafo 1º do artigo 4º, in verbis: “Art. 4º A ANEEL será dirigida por um Diretor-Geral e quatro Diretores, em regime de colegiado, cujas funções serão estabelecidas no ato administrativo que aprovar a estrutura organizacional da autarquia. § 1º O decreto de constituição da ANEEL indicará qual dos diretores da autarquia terá a incumbência de, na qualidade de ouvidor, zelar pela qualidade do serviço público de energia elétrica, receber, apurar e solucionar as reclamações dos usuários. (...)”
N23	Em breve retrospecto dos casos, constata-se que houve tentativa de franqueamento de acesso integral das informações demandadas. Entretanto, em alguns tópicos específicos as respostas oferecidas não se mostraram suficientes para o atendimento dos pedidos de acesso.
N24	Em que pese a identidade das solicitações, após consulta à resposta oferecida pela ANEEL no âmbito da manifestação de ouvidoria 010.025.0971450, não foi possível se identificar efetivo atendimento à demanda do cidadão,
N25	22. Consoante a Instrução Normativa ANP 001/99, que trata da Reunião de Diretoria Colegiada: “5.15.3 As Reuniões de Diretoria serão gravadas, assegurando-se aos interessados o direito à obtenção de cópia, após requisição obrigatória, escrita e motivada, ao Secretário Executivo e mediante o pagamento do custo de reprodução correspondente.” (grifo nosso). “5.15.4 Será cobrado do requisitante das transcrições e cópias os valores estabelecidos pela tabela do Sindicato Nacional dos Tradutores ou instituição assemelhada.” 23. Desse modo, resta
	clara a publicidade que é dada aos temas tratados na Reunião, quando não acobertados pelo manto do sigilo.
N26	24. Quanto à argumentação da ANP de que não dispõe de recursos humanos ou tecnológicos para consecução da edição da gravação, entende-se que a atividade é de relativa celeridade e que não apresenta potencial de causar prejuízos às atividades da Agência, de modo que pode ser realizada sem entraves.
N27	resposta não poderá ser cumprido em função de data da Reunião de Diretoria, informando data futura de envio da resposta, tão logo a diretoria emita a decisão. Esta CGU irá tomar as devidas providências quanto aos prazos de resposta de recurso em sede de órgãos colegiados, e informará aos referidos órgãos, incluída esta ANP, sobre a decisão.
N28	Sugere-se à ANP que envie e-mail aos solicitantes quando se observar que o prazo de
N29	4. Por essas razões, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento competente que reavalie os fluxos internos para assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos 25 27/02/15 Foram solicitados esclarecimentos adicionais em 13/02/15 e respondido em 27/02/15, no entanto não foram satisfativos. Reiteração em 31/03/15 e recebido em 13/05/15 de maneira satisfativa. objetivos legais, especialmente no que tange ao atendimento dos artigos 19 e 21 do Decreto 7.724/2012.

N30	<p>7. Em pesquisa no site oficial da recorrida e nos links disponibilizados para a recorrente, a CGU constatou que não estavam disponibilizadas as informações sobre os itens em que foram aplicadas as multas, o CL proposto e o CL alcançado, a justificativa dos concessionários e os pareceres. Desse modo, a CGU acompanhou a resposta da recorrida ao recurso de 2ª instância para avaliar qual seria a informação disponibilizada para a recorrente e alertou-a quanto à necessidade do cumprimento dos prazos legais. Em 16/12/2014, a CGU recebeu cópia da mensagem enviada pela Diretoria Colegiada para a recorrente com a resposta ao recurso de 2ª instância proferida em 10/12/2014. Anexo a essa mensagem foi encaminhada a Resolução nº 783, dando provimento parcial ao recurso e determinando: I) seja encaminhada à solicitante o link disponível no sítio eletrônico da ANP referente à planilha com a relação de multas aplicadas entre 2011 e 2013; II) a Coordenadoria de Conteúdo Local/CCL aperfeiçoe, no prazo de 10 meses, os relatórios resumidos sobre a fiscalização de conteúdo local que disponibiliza no sítio eletrônico da ANP, de forma a que passem a incluir as seguintes informações: a) a data de abertura e a data de encerramento do processo de fiscalização; b) o conteúdo local ofertado e o conteúdo local atingido. 26 III) a CCL passe a adotar, para os processos de fiscalização correntes, os procedimentos de gestão documental relativos à proteção do sigilo, inclusive a rotulagem/marcação dos documentos sigilosos, de forma a garantir a segurança e a transparência das informações custodiadas ou produzidas pela ANP no âmbito desses processos. Contudo, ao verificar a planilha “Relação de Multas aplicadas em 2011 e 2013” a CGU constatou que não havia nenhuma alteração desde a pesquisa anterior feita no início da instrução do processo. Portanto, não foram disponibilizadas as informações faltantes do pedido da recorrente.</p>
N31	<p>Finalmente, em 19/02/2015, ou seja, 136 dias após a data de entrada do recurso (16/10/2014) de segunda instância por parte do requerente, o cidadão foi informado por email sobre a decisão da Diretoria Colegiada de provimento parcial da informação solicitada conforme texto transcrito a seguir: “[...] Conhecer do recurso interposto pelo solicitante por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) 48700.003800/2014-25 e, no mérito, dar provimento parcial, determinando o acesso ao conteúdo da decisão do processo de fiscalização solicitado, mediante tarjamento das partes sigilosas, com fundamento no Art. 7º, parágrafo 2º da Lei 12.527/2011 e no Art. 5º =A7 2º do Decreto 7.724/2012.”</p>
N32	<p>Tal afirmativa encontra respaldo legal na análise do previsto no Art. 30 da Resolução ANP nº18/2009 onde estão listadas as situações previstas para cancelamento e revogação da autorização por parte da ANP. [...] Do Cancelamento e da Revogação da Autorização Art. 30. A autorização para o exercício da atividade de produção de óleo lubrificante acabado é outorgada em caráter precário e será: I - cancelada nos seguintes casos: a) extinção da pessoa jurídica, judicial ou extrajudicialmente; b) por decretação de falência da pessoa jurídica; ou c) por requerimento do produtor de óleo lubrificante acabado; II - revogada, a qualquer tempo, mediante declaração expressa da ANP, quando comprovado em processo administrativo, com garantia do contraditório e ampla defesa: a) que o exercício da atividade de produção de óleo lubrificante acabado não foi iniciada após 180 (cento e oitenta) dias após a data de publicação da autorização para o exercício da atividade e do registro do produto no Diário Oficial da União; b) que houve paralisação injustificada da atividade de produção de óleo lubrificante acabado, não tendo sido apresentada comercialização de óleo lubrificante acabado ou prestação de serviços de produção desse produto para terceiros no prazo de 180 (cento e oitenta) dias; c) que há fundadas razões de interesse público, justificadas pela autoridade competente; CGU SAS, Quadra 01, Bloco A - Edifício Darcy Ribeiro Brasília/DF - CEP 70070-905 1 1 d) que deixou de atender aos requisitos referentes às fases de habilitação e de outorga da autorização que condicionaram a concessão da autorização; ou e) que o CNPJ ou a inscrição estadual encontra-se em situação irregular; f) que a atividade está sendo executada em desacordo com a legislação vigente, expressamente indicada pela ANP; ou g) que não foi atendido o disposto no art. 29 desta Resolução. Conforme pode ser observado, a realização de coleta abaixo do percentual mínimo estabelecido não se enquadra diretamente em nenhuma das hipóteses elencadas acima. No entanto, restaria ainda a avaliação da hipótese prevista no item f, visto que o não cumprimento do percentual mínimo poderia ser enquadrado como atividade sendo executada em desacordo com a legislação vigente. No entanto, a parte final do mesmo item, expressamente indicada pela ANP, inviabiliza a aplicabilidade de dada hipótese ao caso concreto, visto que tal irregularidade está prevista em legislação emitida por outro órgão que não a ANP, a saber pela Portaria Interministerial MMA-MME nº59/2012.</p>
N33	<p>Sobre essa questão, a ANP manifestou dúvidas sobre a existência de alguma restrição legal quanto à disponibilização / publicação de tais informações, diante do que efetuou consulta a sua área jurídica, que, no entanto, não se</p>
	<p>manifestou até a conclusão deste Parecer.</p>
N34	<p>Por fim, assinala-se que até a data de conclusão deste Parecer, a resposta ao recurso de 2ª instância pela Diretoria Colegiada da recorrida ainda não havia sido apresentada, o que fere o princípio da razoabilidade na Administração Pública Federal prevista no art. 5º, LXXVIII, CF/88 e foge aos padrões estabelecidos pela LAI e seu decreto regulamentador em defesa da cidadania digna e o efetivo controle social. Tal fato constitui-se motivo de preocupação tendo em vista que já ocorreram situações semelhantes nos processos NUP 48700.003390/2014-12 e 48700.003800/2014-25. Dessa forma, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento da recorrida que reavalie os fluxos internos para assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos da Lei de Acesso à Informação, em especial no que tange aos prazos definidos no art. 21 do Decreto nº 7.724/2012</p>

N35	Dessa forma, deverá ser disponibilizado, no prazo de 10 (dez) dias a contar da inserção da decisão no sistema e-SIC, a lista com nome das empresas fabricantes/importadores de lubrificantes deixaram de cumprir a obrigação de custear a coleta de OLC nos últimos 5 (cinco) anos. Comprovante de entrega da informação, bem como cópia do mesmo, devem ser encaminhados à Ouvidoria-Geral da União em até 5 (cinco) dias a contar da efetiva entrega das referidas mensagens, pelo e-mail <a href="mailto:ogu.instrucao@cgu.gov.br">ogu.instrucao@cgu.gov.br</a> .
N36	8. Sugere-se ao Ouvidor-Geral da União avaliar a pertinência de expedir orientação aos órgãos federais sobre a necessidade de manter banco de dados com as chaves de acesso das notas fiscais eletrônicas e colocá-lo como item de transparência ativa.
N37	23. Diante da alegação do secretário-geral da ANS que o termo “informação reservada” foi usado de forma inadequada no desenrolar do procedimento, faz-se necessário que a agência una esforços e reveja seus fluxos de trabalho para dar o correto atendimento às demandas recebidas, para prestar informações certas e consistentes. É de incontestável importância a divulgação e a absorção das regras previstas na LAI e no Decreto regulamentador (dentre elas, as relativas a classificação de documentos sigilosos) por parte dos colaboradores da ANS. Ressalta-se que o referido decreto, em seu artigo 67, inciso I, lista como uma das atribuições da autoridade de monitoramento assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos da Lei 12.527/2011. Tendo em vista que a LAI está em vigência desde 16 de maio de 2012, é necessário que se acelere o processo de aprendizagem e de adequação aos seus ditames no âmbito da agência.
N38	4. Passando à análise do mérito, há de se questionar se um pedido no formato do ora apreciado caracterizar-se-ia como um pedido de acesso a informação no âmbito da Lei n. 12.527/11. De fato, uma análise detida do pedido permite identificar que se trata de requerimento de acesso à informação de um pedido específico e não um pedido genérico, como alegado pela ANS.
N39	5. Registra-se que um pedido específico é aquele que tem o assunto indicado de modo individualizado e com suficiente particularidade quanto ao tempo, lugar e evento, de forma a permitir que o servidor do órgão ou entidade que tenha familiaridade com o assunto possa identificá-lo de maneira célere e precisa. Pedido amplo é aquele que está intimamente relacionado à abrangência, extensão e à numerosidade das informações a serem produzidas e/ou fornecidas pelo recorrido e não à sua generalidade, consoante alegado pela ANS.
N40	6. Dessarte, há de considerar que o pedido em análise atende ao requisito da especificidade, uma vez que foram fornecidos o assunto objeto das solicitações e, ainda, o tipo de informações a serem pleiteadas pelo mesmo. Isto posto, não incide a dispensa prevista no inciso I do art. 13 do Decreto nº 7.724/2012, ao contrário do entendimento da Agência Reguladora.
N41	5. Em que pese o Protocolo ANS nº referir-se a demanda de Ouvidoria, observa-se que o cidadão solicitou informações acerca de registros relacionados àquele Protocolo, encontrando-se seu pleito abrigado no escopo da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que em seu Art. 7º dispõe que: 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.
N42	10. Nesse ponto, examina-se o caráter desarrazoado da interpelação pela não observação dos deveres impostos no Art. 4º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999: (...) 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. (...)
N43	11. Conjuntamente, cuida-se que o pedido inicial deveria ter sido atendido diretamente e de imediato, uma vez que parte da informação pleiteada é existente e não está disponível nos links indicados, sendo estes canais de comunicação com a Central de Atendimento ao Consumidor e com a Ouvidoria da entidade, bem como o cidadão deveria ter sido cientificado de eventuais informações inexistentes, nos termos do § 6º do Art. 11 da Lei nº 12.527/2011 e do Art. 15 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012: Lei nº 12.527/2012 (...) § 6º Caso a

	<p>informação solicitada esteja disponível ao público em formato impresso, eletrônico ou em qualquer outro meio de acesso universal, serão informados ao requerente, por escrito, o lugar e a forma pela qual se poderá consultar, obter ou reproduzir a referida informação, procedimento esse que desonerará o órgão ou entidade pública da obrigação de seu fornecimento direto, salvo se o requerente declarar não dispor de meios para realizar por si mesmo tais procedimentos. (...) Decreto nº 7724/2012 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: I - enviar a informação ao endereço físico ou eletrônico informado; II - comunicar data, local e modo para realizar consulta à informação, efetuar reprodução ou obter certidão relativa à informação; III - comunicar que não possui a informação ou que não tem conhecimento de sua existência;</p>
N44	<p>11. Assim, observando-se o TCI anexado aos autos, constatamos que o mesmo se encontra irregular no campo Código de Indexação (CIDIC), dado relevante no processo de classificação de informação sigilosa, previsto nos artigos 50 a 52 do Decreto nº 7.845/2012.</p>
N45	<p>A despeito da fê pública de que são dotadas as declarações da Administração Pública, não poderia esta CGU se abster da questão trazida pelo cidadão ao informar que não obteve "(...) acesso completo à informação requerida, eis que ficaram faltando 189 folhas de ponto (...)". Nessa toada, fora submetido novo pedido de esclarecimentos à ANTAQ, por meio do qual se indagou "se procede a afirmação do cidadão, no recurso à CGU, de que estariam faltando 189 folhas de ponto, especialmente se houve resposta ao email enviado à Antaq pelo cidadão em 3 de fevereiro de 2015". Cumpre registrar, entretanto, que a referida agência não forneceu os esclarecimentos solicitados. Nesse sentido, sugere-se ao cidadão que apresente, caso julgue conveniente, novo pedido de acesso, especificando detalhadamente a quais folhas de ponto não lhe foram efetivamente disponibilizadas.</p>
N46	<p>I-Em sua primeira tentativa de dissolver a pretensão do Requerente, a ANTT respondeu que a informação solicitada teria caráter pessoal e que a recusa se daria em conformidade com insculpido no art. 31, §1º, da Lei 12.527/2011. II-Em seguida, deu novamente recusa ao pedido de informações alegando desfazimento deste com base no art. 5º, § 2º do Decreto 7.724/2012. 11. Em ambas as alegações, a ANTT não logrou êxito, tendo em vista que a solicitação do Requerente encontra amparo na Lei de Acesso à Informação e constitui-se em legítimo direito à informação. Registre-se ainda:</p>
N47	<p>9. Recomenda-se à ANTT que, em casos semelhantes, passe a oferecer a possibilidade de reprodução da informação solicitada e do seu envio ao endereço indicado pelo cidadão, mediante pagamento dos custos referentes ao procedimento, de acordo com os procedimentos oferecidos pelo art. 18 do Decreto no 7.724/2012.</p>
N48	<p>4. Quanto à análise de mérito, verifica-se que o pedido se enquadra no escopo da Lei de Acesso à Informação, não tendo a ANTT alegado sigilo legal da informação. Observa-se que o registro do imóvel, informação que ainda falta para atendimento completo do pedido, estava de posse da ANTT até 25/08/2015, quando o processo foi despachado para o Ministério dos Transportes. A resposta ao recurso dirigido à autoridade máxima ocorreu em 19/08/2015, ou seja, data em que o processo ainda não havia sido despachado para o Ministério dos Transportes. Nessa resposta da entidade ao recurso dirigido à sua autoridade máxima, a alegação de que o processo estava na SEGER (Secretaria Geral da ANTT) não justifica a impossibilidade de busca e de disponibilização da informação, pois tratase de setor pertencente à entidade recorrida. Nesses casos, cabe à entidade obter a informação sob 24 sua custódia e repassar ao requerente, conforme Art. 7º, II da Lei 12.527/2011. Caso a entidade não disponha da informação, deve-se informar tal fato ao requerente e, caso seja de seu conhecimento, indicar o órgão ou entidade que a detém, ou ainda remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, dando ciência dessa remessa ao requerente, conforme Art.11, III da Lei 12.527/2011.</p>
N49	<p>Trata-se de pedido de cidadã o onde solicitou a certidão (INTEIRO TEOR) QUE REGISTRE E ATESTE QUE O MESMO REALIZOU A OUVIDORIA Nº 2861571 E 2861579. O direito à certidão é previsto na Constituição Federal, não se pode alegar que a LAI não é o canal adequado para tanto por se tratar de direito assegurado pelo artigo 5º, e que claramente traria menos trabalho à Administração Pública do que o referido recurso, tendo passado por diferentes instâncias decisórias. Assim sendo, opino pelo provimento do recurso, para que a ANTT encaminhe certidão sobre o ocorrido, conforme solicitado pelo requerente.</p>
N50	<p>12. Dentre as correspondências eletrônicas apresentadas, uma delas de 27/7/2012, originária de Unidade de Atendimento ao Público, a Agência se posiciona em relação à informação demandada com indicação que essa só poderia ser fornecida após processo de PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA Controladoria-Geral da União Ouvidoria Geral da União novo registro em curso, devido à mudança de titularidade do medicamento Micostatin da empresa Bristol-Myers Squibb Farmacêutica SA para a empresa Nycomed Pharma Ltda e acrescenta que "... Assim que o registro for concedido entraremos em contato para informar quais foram os dados de segurança apresentados que subsidiaram a decisão da Agência...". Ainda nessa correspondência, a Agência cita tramites internos e outras trocas de informações que sugerem se referir a pedidos do mesmo requerente por outros canais de informação com o órgão, mas não há menção expressa ao segundo medicamento cujos testes também foram solicitados, Dermodex Tratamento (nistatina + óxido de zinco).</p>

N51	13. Considerando que o relatório (avaliação realizada, a cada dois anos, sobre o perfil da venda de medicamentos em farmácia) foi disponibilizado sem ônus pela IMS Health à ANVISA; que o mesmo serviu de base ao grupo de trabalho; que tais informações não foram classificadas como sigilosas, visto não ter sido formalizado o Termo de Classificação de Informação – TCI; que a PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA Controladoria-Geral da União Ouvidoria-Geral da União ANVISA esclareceu que “o contrato firmado com a empresa IMS Health não contemplava essa questão” (publicização das informações), isto é, não proíbe a divulgação de “estudos e pesquisas”, que ofereceram fundamento à referida Resolução, deve o recorrente ter assegurado o acesso aos documentos ou
	informações, “utilizados com fundamento de tomada de decisão ou de ato administrativo, tal como estabelece o art. 20 do Decreto nº 7.724/2012.
N52	15. No pedido original, que trata de reiteração de ação idêntica anterior de número 25820.000745/2012-98, o requerente é claro ao solicitar a “bula” de 192 agrotóxicos por ele discriminados. Na oportunidade, o demandante não esclarece o que seria bula, tampouco o tipo de informação do seu interesse. A ausência de esclarecimento mais profundo do tipo de informação solicitada, presume-se, levou a ANVISA a negar o pedido com base no seu entendimento do que seria tecnicamente bula. Dessa maneira, para a ANVISA, o documento denominado bula de agrotóxicos seria de responsabilidade do Ministério da Agricultura e do IBAMA. Órgãos para os quais orientou o demandante. 16. Ao mesmo tempo em que remete o requerente para outros órgãos, a ANVISA solicita mais esclarecimentos ao demandante sobre o seu pedido e, ao final, registra que “bula da ANVISA” seria um documento por ela desconhecido. Essa posição levou o requerente a revelar que o seu entendimento por bula seria o mesmo que Informe de Avaliação Toxicológica (IAT). Ao esclarecimento do demandante, feito em seu recurso de segunda instância, a ANVISA foi silente. 17. A ANVISA, em sua resposta à demanda da CGU, descreve bula e IAT como documentos distintos, com características e conteúdos bem definidos. De posse dessas distinções, não há como confundir os documentos. Ocorre que o requerente, aparentemente, desconhecia a distinção, fato que, acredita-se, prejudicou o seu pedido. O prejuízo ao pedido pode ser caracterizado pela dissonância entre os dois entendimentos (demandante e demandado) e pela ideia preliminar de que o requerente alterou o conteúdo/objeto do pedido original no momento do segundo recurso, situação que o obrigaria a elaborar novo pedido de acesso. 18. Independentemente do termo a utilizar, seja bula ou IAT, a verdade é que não ficaram evidenciados esforços de ambas as partes para esclarecer o quanto solicitado. Da parte da ANVISA, somente aconteceu a partir de requisição da CGU. Do lado do demandante, movimento nesse sentido foi percebido unicamente no recurso de segunda instância.
N53	19. Ao tratar novamente da posição da ANVISA diante do expediente da CGU, nota-se uma PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA Controladoria-Geral da União Ouvidoria-Geral da União antecipação de defesa da Autarquia Especial quanto a futuras demandas sobre o mesmo tema (IAT). Para tanto, a ANVISA alega que trabalhos adicionais seriam necessários e que atividades ordinárias seriam prejudicadas. Entretanto, sinaliza que está em curso o desenvolvimento de sistema para facilitar a divulgação e o acesso a informações de responsabilidade da Autarquia. 20. Os pecados de todo o comentado pedido de acesso à informação foram, contraditoriamente, a desinformação e a omissão em fornecer informação. A situação comprova que para a aplicação plena da Lei No 12.527/2011 serão necessários esforços de ambos os lados, tanto de quem demanda quanto de quem concede a informação.
N54	Ademais, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA que, em cumprimento ao item 7 do ofício n. 017/2013-CG-GADIP, passe a incluir, nos pareceres técnicos elaborados pela autarquia que respaldam as concessões de registro dos medicamentos, considerações mais profundas acerca da segurança e eficácia dos medicamentos.
N55	Ademais, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA que, em cumprimento ao item 7 do ofício n. 017/2013-CG-GADIP, passe a incluir, nos pareceres técnicos elaborados pela autarquia que respaldam as concessões de registro dos medicamentos, considerações mais profundas acerca da segurança e eficácia dos medicamentos.
N56	6. Ao longo da instrução do processo, foi constatada a ausência de resposta da ANVISA aos recursos interpostos pelo cidadão. Sobre a situação, a autoridade de monitoramento do e-SIC, informou que quando tentou realizar a resposta, o sistema já havia sido fechado para seu posicionamento, e que está mudando os procedimentos internos de forma a atender adequadamente todas as demandas.
N57	10. Dessa forma, compete à CGU verificar se a Lei de Acesso à Informação está sendo cumprida pela ANVISA. No caso concreto, existe dúvida quanto à interpretação da já citada Portaria 748-C, da qual destacamos os seguintes trechos: Art. 14. A critério da Anvisa, o fornecimento da cópia de um processo poderá ser feito em meio eletrônico, desde que haja consentimento prévio por parte do requerente. (...) Art. 18. Em observância ao princípio da razoabilidade e em busca de uma maior eficiência no processo de atendimento aos cidadãos, as unidades organizacionais localizadas fora da Sede poderão realizar a entrega de cópia nas suas próprias dependências. – Destaque nosso. 11. No Ofício 036-CG-GADIP, a ANVISA se opõe à aplicação do art. 14 mas não discute a aplicabilidade do art. 18. Justamente em função dos princípios da razoabilidade e da eficiência acima mencionados, não seria razoável obrigar o cidadão residente na cidade do Rio de Janeiro a se deslocar 1.148 km até a sede da ANVISA em Brasília/DF, principalmente porque a ANVISA tem 3 unidades organizacionais no Rio de Janeiro/RJ.

N58	16. Fundamenta o órgão a sua decisão denegatória em tal dispositivo, informando que, uma vez concluído o processo, a informação solicitada será disponibilizada em transparência ativa. Dá-se a entender, portanto, que o comando do art. 7º, §3º da Lei de Acesso à Informação reflete uma quarta hipótese de exceção. Assim fosse, no entanto, qualquer informação que pudesse servir de suporte a decisão futura teria acesso restrito, e o princípio que emergiria deste raciocínio seria o da presunção relativa de sigilo. Ora, não é esse o espírito da Lei de Acesso à Informação, a qual, logo em seu art. 3º, salienta que: 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: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
N59	Portanto, não é possível considerar como dever da Administração a restrição de acesso a informação com base no art. 7º, §3º da Lei 12.527/2011. Sendo ato discricionário, portanto, exigível motivação – a qual não foi apresentada em momento algum. Parece-nos evidente que a hipótese constante no art. 7º, §3º da Lei 3 PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA Controladoria-Geral da União Ouvidoria-Geral da União 12.527/2011 busca resguardar o acesso em face do risco gerado pela insegurança jurídica relativa à expectativa acerca de determinada decisão da administração
	pública. Para que tal argumento prosperasse, necessário seria a comprovação de um nexos causal que desse amparo à alegação referente aos riscos e danos causados por tal ambiente de insegurança.
N60	6. Importante destacar, adicionalmente, que os órgãos e entidades públicas devem unir esforços para dar cumprimento aos prazos e procedimentos previstos na Lei de Acesso à Informação. Os prazos e procedimentos da Lei devem ser cumpridos por todas as partes envolvidas no procedimento. É de incontestável importância a divulgação e a absorção das regras previstas na Lei de Acesso à Informação e no Decreto nº 7.724/2012 por parte dos colaboradores do órgão ou entidade recorrido(a). Ressalta-se que o referido Decreto, em seu artigo 67, inciso I, lista, como uma das atribuições da autoridade de monitoramento, assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos da Lei nº 12.527/2011.
N61	É importante frisar que a LAI prevê a responsabilização dos agentes públicos quando da prática de condutas ilícitas no tocante a recusa/retardamento de fornecimento de informações requeridas: “Art. 32. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar: I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa; (...) § 2º Pelas condutas descritas no caput, poderá o militar ou agente público responder, também, por improbidade administrativa, conforme o disposto nas Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992.” 8. 1.079, de 10 de abril de 1950,
N62	2. O pedido inicial foi encaminhado ao demandado em 31/05/13. Em razão da ausência de manifestação da Anvisa tanto na resposta ao pedido inicial quanto na Reclamação, o cidadão interpôs recurso à CGU. Somente houve o cadastramento de resposta no sistema e-SIC em 19/07/13. Contudo, a mera resposta postada no sistema e-SIC satisfaz o presente recurso do demandado, uma vez que sanada a omissão. 3. É fato que houve, por parte do demandado, a inobservância dos prazos disciplinados no art. 11 da Lei de Acesso à Informação. Porém, diante da manifestação da Anvisa, mesmo que intempestivamente, o cidadão obteve resposta ao seu pedido, restando evidente a perda de objeto deste recurso interposto à CGU
N63	Considerando que não constou no e-SIC a resposta da autoridade máxima da entidade relativa ao recurso interposto em 2ª instância, o demandante ingressou com recurso à CGU em 02/12/2013, nos seguintes termos: “Solicitação não atendida”.
N64	Há que ser ressaltado que as informações solicitadas na inicial foram, depois do pronunciamento da CGU e após longas trocas de argumentações, envolvendo servidores das instituições que devem representar custos elevados a ambas, entregues pelo órgão demandado. Sendo assim, vê-se recomendável por à reflexão do demandado a necessidade de refinar o que deve ser classificado como sigiloso, sob que égide for, e o que pode e deve ser divulgado, tanto, como informações que devam integrar a transparência ativa, quanto passiva, com vistas a minorar os custos com situações que se verifique desnecessário o embate intelectual para a sua obtenção, onerando as instituições intervenientes, como foi o caso presente.
N65	Em 07/05/2014, já vencido o prazo de resposta estabelecido, o órgão demandado encaminhou à CGU, email, contendo como anexos, o Índice Monográfico e o Ofício nº 291/2014-CG-GADIP/ANVISA, do qual constaram as informações técnicas, incluindo a fórmula estrutural da substância Aletrina, e os fundamentos para a negativa
N66	Não obstante os fundamentos apresentados pela Unidade demandada justificarem a negativa, há a necessidade de recomendar que os sistemas internos sejam redimensionados de modo a não constituírem óbice ao atendimento das demandas por informações, cuja classificação não caracterizem impedimento ao atendimento, em especial, por se tratar de trabalho rotineiro da Unidade e de fluxo corrente e normal de dados.

O1	7. Diante das respostas concedidas pela recorrida, verifica-se que não há um credenciamento pré-estabelecido como condição para que outros profissionais entrem nas dependências da ANA para reuniões ou/ eventos. Essa resposta, CGU SAS, Quadra 01, Bloco A - Edifício Darcy Ribeiro Brasília/DF - CEP 70070-905 5 somada aos esclarecimentos prestados no que se refere às reuniões da Diretoria Colegiada, respondem às indagações iniciais
O2	19. Face ao esgotamento das dúvidas pertinentes ao caso, passa-se à análise do mérito, vislumbrando-se cândido o entendimento de que a requerida não negou a informação ao pleiteante. Na verdade, o pedido contém vestes de generalidade, quando o próprio suplicante em seus recursos menciona apenas os “processos de prestação de contas”.
O3	21. Adicionalmente, a requerida acerta em informar o endereço suficiente para a consulta aos processos licitatórios, disponíveis em sua página da transparência, conforma denotado no parágrafo 7, após corrigir sua indicação anterior, que erroneamente remetia a um “.... link relativo à cobrança pelo uso de recursos hídricos”.
O4	Por derradeiro, vale dizer que o exposto no parágrafo anterior constitui-se um “plus” ao pleito original, pois o requerente não explicitou em seu pedido a consulta aos processos licitatórios.
O5	O exame da movimentação do pedido de acesso à informação NUP 00086.000095/2012-19 permite identificar o cumprimento pelas partes das formalidades estabelecidas nos arts. 10, 11 e 12 da Lei n.º 12.527/2011 e art. 15 do Decreto n.º 7.724/2012 no que diz respeito aos procedimentos que devem ser adotados no processamento do pedido de acesso à informação. O trâmite recursal atende da mesma maneira aos referidos diplomas quanto aos prazos de apresentação e resposta, ambos contidos na Seção II do Capítulo III da Lei n.º 12.527/2011 e Seção IV do Capítulo IV do Decreto n.º 7.724/2012.
O6	13. O histórico do pedido de acesso à informação NUP 00086.000095/2012-19 revela que a ANAC, na qualidade de demandada e recorrida, não forneceu motivos para o enquadramento do caso em exame nas hipóteses descritas no parágrafo anterior. Isso em razão de não ter negado ou se omitido em relação ao pedido de acesso sob exame. Em verdade, a Autarquia Especial respondeu ao pedido do requerente e atendeu os recursos por ele apresentados com tempestividade.
O7	15. A resposta oferecida pela ANAC contém a interpretação da Autarquia e o seu posicionamento em relação ao entendimento do requerente. A ANAC fornece ainda informações sobre a possibilidade de recursos, seus prazos e condições para interposição, com a indicação das autoridades competentes para a apreciação. Independentemente de o pedido encontrar-se ou não regido pela Lei n.º 12.527/2011 e de ser procedente ou não a interpretação da Autarquia sobre assuntos relacionados à jornada de trabalho dos seus servidores, o fato é que à ação do requerente procedeu-se uma reação da requerida.
O8	17. Ao recorrer em segunda instância, o requerente altera o conteúdo do pedido original, fato que ensejaria a abertura de um novo processo de acesso à informação. Ocorre que a nova questão, apesar de versar sobre regime de trabalho e carga horária, temas aliados ao pedido original, e ser posta de forma mais direta, recai na seara interpretativa da Autarquia e, salvo melhor juízo, foi respondida indiretamente nos posicionamentos anteriores da ANAC diante do pedido e do primeiro recurso interposto pelo requerente. O recurso em segunda instância é respondido por meio de análise própria da ANAC a reforçar o entendimento da Autarquia sobre o necessário deslocamento da discussão para fora do âmbito da Lei de Acesso à Informação. Ainda nessa resposta, a ANAC, motivada pelo pedido de acesso, encaminha a questão para: [...] abertura de processo administrativo visando averiguar a conformidade da Portaria ANAC nº 1159, de 12 de julho de 2012, à Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, ao Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995, e à Instrução Normativa ANAC nº 51, de 29 de outubro de 2010, especificamente quanto à regularidade da jornada de trabalho ali estipulada.
O9	14. Em análise, observou-se que após a solicitação dos esclarecimentos adicionais, a ANAC respondeu aos esclarecimentos solicitados em 07/07/15 por meio de correio eletrônico, no qual enviou anexo a esta Controladoria, o qual comprova o trabalho adicional declarado pela Agência. As respostas foram transcritas no presente parecer, no intuito de melhor organizar as ideias e estabelecer um liame com os questionamentos apresentados pelo cidadão. A Agência relata que:
O10	20. Nesse sentido, é razoável que se faça a ponderação dos valores envolvidos, sobretudo, que esses procedimentos fortalecem a gestão organizacional e a ideia de qualidade dos serviços públicos, possibilitando o desencadeamento de ações que permitam o desenvolvimento e o aprimoramento das competências necessárias ao bom desempenho de suas funções. Destaca-se que a Agência demonstrou durante essa instrução, está aprimorando os seus processos de trabalho, conforme declarado no presente trecho: “A Agência está reforçando e aprimorando seus processos de trabalho com a conseqüente revisão dos sistemas corporativos o que impacta diretamente na melhoria dos sistemas de gestão de pessoas dentre os quais destacamos o SISAD (Sistema de Avaliação de Desempenho) de maneira a melhorar não só o macroprocesso avaliação mas, principalmente no que se refere a geração de relatórios”. – Sic.

O11	Em seu pedido inicial, o cidadão apresenta duas perguntas sobre o tema aviação. Questiona-se sobre a função “das companhias” no Aeroporto de Guarulhos e a responsabilidade dessas em sua área de atuação. Em sua resposta inicial, a ANAC destacou que o pedido possuía natureza genérica. Tal alegação, quando feita isoladamente, ou seja, sem a sugestão de critérios ou elementos que poderiam tornar o pedido genérico em específico, é insuficiente para responder um pedido de acesso à informação. Verifica-se, no entanto, que ao longo das instâncias recursais, aquela agência apresentou os critérios sem os quais seria inviável apresentar uma resposta precisa ao cidadão. Chega-se a tal entendimento a partir dos seguintes esclarecimentos: Além de não estar claro sobre qual “Companhia” se refere em suas perguntas, essas possuem cunho altamente genérico ao indagar sobre “funções” e “responsabilidades” de empresas, sem especificar se se refere ao seu objetivo social, ao relacionamento com o operador aeroportuário, à sua administração interna, à assistência aos passageiros, às ações e processos de segurança operacional ou segurança contra atos de interferência ilícita, ao trato de carga aérea, ao desembarço de mercadoria, ao apoio ao passageiro PNAE, etc. (grifo meu) Destaca-se que mesmo após tais considerações feitas pela ANAC, o cidadão não apresentou melhor orientação que pudesse auxiliar a Agência no atendimento do pleito. Acrescenta-se que ao orientar o recorrente a procurar as Ouvidorias das Companhias, a entidade observou o disposto pelo art. 11; § 1º, III da Lei 12.527/2011.
O12	5. Considerando os fundamentos e as sugestões apresentadas pelo recorrido, entende-se que não ficou caracterizada negativa de acesso à informação (art. 16, caput da Lei 12.527/2011), porquanto a ANAC mostrou-se disposta a responder as duas perguntas feitas pelo cidadão, desde que esse apresentasse sua demanda nos termos do art. 12, III do Decreto 7.724/2012 que trata sobre a especificação da informação requerida. Destaca-se que a especificidade de um pedido é relevante para a observância do princípio da eficiência (art. 37 da Constituição Federal), visto que auxilia o agente público a localizar de modo mais ágil aquilo que se demanda. Além disso, permite que a solicitação seja atendida na exata extensão em que é feita, ou seja, sem desperdícios que possam afetar o princípio da economicidade administrativa e sem restrições que poderiam violar o direito de acesso à informação primária, íntegra, autêntica e atualizada.
O13	5. Assim, reafirmamos que o e-SIC é ferramenta para o fornecimento de informações respaldadas pela LAI, e não para o tratamento de reclamações, denúncias ou consultas. As respostas apresentadas pela ANAC no decorrer deste procedimento foram suficientes e amparadas na legislação pertinente.
O14	8. Como a informação existente na entidade foi entregue ao cidadão, não cabe o conhecimento do recurso pela Controladoria-Geral da União.
O15	3. Em relação ao cumprimento do artigo 21 do Decreto nº 7.724/2012, consta na resposta ao recurso de primeira instância a identificação da autoridade respondente, hierarquicamente superior ao responsável pela resposta inicial, assim como também consta a identificação da autoridade que proferiu a decisão em segunda instância – o dirigente máximo da entidade.
O16	6. Ademais, deve-se esclarecer que, ainda que a Entidade tenha fornecido apenas os normativos correlatos à Gestão da Informação como justificativa de resposta ao requerente, o poder discricionário da mesma tem o escopo de tornar possível à Administração adaptar a sua atividade às exigências das obrigações trazidas pelas diretrizes emanadas das normas, de modo que as medidas escolhidas sejam sempre as mais eficazes, úteis e seguras. Entende-se, portanto, que a discricionariedade administrativa consiste na margem de liberdade outorgada pelo ordenamento jurídico ao agente governamental.
O17	7. A este respeito, convém destacar também que a Gestão da Informação, por ser um processo que consiste na aplicação de técnicas e conhecimentos em atividades de busca, identificação, classificação, processamento, armazenamento e disseminação de informações, tem como fundamento o tratamento das informações para que sejam utilizadas no processo de tomada de decisões, observando os atributos básicos de segurança na manutenção de níveis mínimos de confiabilidade. Dessa forma, como gestora de informação, a ANAC, identifica as necessidades informacionais e avalia o uso das informações de forma discricionária, de forma a aperfeiçoar o fluxo de suas informações de forma mais eficiente possível para a tomada de decisões.
O18	9. Por fim, a ANAC em momento algum cerceou o direito do cidadão de se manifestar no processo. Pelo contrário, dadas às características do pedido, a Agência Reguladora ainda disponibilizou os normativos que a vetorizaram para a busca na melhoria de sua gestão documental
O19	10. Diante da solicitação feita pelo cidadão e com base nas argumentações apresentadas e devidamente fundamentadas (artigo 5º, do Decreto nº 7.724/2012) na regulamentação aplicável à matéria, o fornecimento de cópias dos contratos firmados pela Concessionária GRU Airport e as empresas distribuidoras de combustíveis de aviação no aeroporto de Guarulhos não foram 23 fornecidas ao cidadão. Ressalta-se o fato da Agência ter acesso irrestrito e a qualquer tempo a documentos de toda ordem de entes regulados não altera o caráter restrito próprio da natureza desses contratos

O20	10. Diante da solicitação feita pelo cidadão e com base nas argumentações apresentadas e devidamente fundamentadas (artigo 5º, do Decreto nº 7.724/2012) na regulamentação aplicável à matéria, o fornecimento de cópias dos contratos firmados pela Concessionária INFRAMERICA e as empresas distribuidoras de combustíveis de aviação no aeroporto de Brasília não foram fornecidas 23 ao cidadão. Ressalta-se o fato da Agência ter acesso irrestrito e a qualquer tempo a documentos de toda ordem de entes regulados não altera o caráter restrito próprio da natureza desses contratos.
O21	Desde a resposta ao pedido inicial a ANATEL tentou ser clara em suas explanações, esclarecendo sobre o caráter privado da prestação do SMP pelas empresas de telecomunicação e da imposição de 24 dias, sibilidade da sua ingerência em relação às decisões das mesmas quanto à tecnologia ofertada em cada plano (pré-pago e pós-pago).
O22	5. A resposta fornecida pela autoridade máxima da ANATEL é bastante explícita ao tentar elucidar a questão, conforme copiado abaixo: “As operadoras de telefonia móvel são autorizadas, ou seja, exploram o serviço em regime privado, que se fundamenta no princípio constitucional da livre atividade econômica, sendo regra a liberdade e exceção as proibições, restrições e interferências do Poder Público. Nesse sentido, a Lei nº 9.472, de 16/07/1997, a Lei Geral das Telecomunicações (LGT), que regula o setor, possibilita que as autorizadas do SMP, entre elas a TIM CELULAR S.A., ofereçam planos de serviço com características distintas, em atendimento aos seus planos de negócios. Logo, é legal que a TIM CELULAR S.A. vincule o uso da tecnologia 4G a planos de serviço pós-pago.”
O23	6. Após o fornecimento da resposta acima transcrita, não restam dúvidas de que a ANATEL respondeu de forma bastante clara e objetiva à demanda do solicitante. 7. Em relação à manifestação do PROCON-GO, entende-se que aquele órgão apenas orientou o cidadão a respeito dos canais adequados para atender ao seu pedido, não se pronunciando em relação ao mérito da questão.
O24	5. Considera-se adequada a conduta da ANATEL, de acordo com os artigos 7º e 11 da Lei nº 12.527/11, no sentido de informar o requerente sobre a ausência de dados para responder satisfatoriamente ao seu pedido e orientá-lo a buscar as informações junto à própria empresa prestadora do serviço, já que as informações solicitadas não são de custódia obrigatória daquele órgão. 24 “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; (...) 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: (...) III - comunicar que não possui a informação, 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.”
O25	7. Cabe salientar o esforço despendido pela ANATEL para tentar obter junto à NET RIO S/A as informações requeridas, mesmo após o não provimento do recurso em segunda instância, pois não existe instrumento legal que imponha à agência reguladora a obrigatoriedade de ter posse de tais informações, nem à empresa a obrigatoriedade de fornecê-las.
O26	16. Ora, a leitura das respostas ao pedido de informações e seus recursos revelam que a Solicitação de Informação nº 53850.000457/2012-11 efetivamente foi atendida. Verifica-se que a maior parte dos escritos constantes do pedido original e seus recursos apenas criticam a atuação da ANATEL e da TIM, demonstrando a insatisfação do recorrente pelo serviço prestado pela operadora e, sob sua ótica, pela ausência de atuação da ANATEL, sendo, assim, assunto relacionado à atividade de ouvidoria. Assim, não houve negativa de acesso à informação não classificada como sigilosa e foi indicada a autoridade a quem o requerente poderia dirigir seus recursos. Mais ainda, não há notícia de não observação dos procedimentos de classificação previstos na Lei nº 12.527/2011 nem de descumprimento de prazos ou outros procedimentos previstos na referida Lei. Portanto, o presente recurso não encontra amparo no art. 16 da Lei de Acesso à Informação.
O27	11. Em 13/05/15, a ANATEL respondeu aos esclarecimentos solicitados, anexando o Informe nº 23/2015 – RCTS, o qual consta as providências adotadas pela Agência frente ao recurso do cidadão e comprova que a demanda foi devidamente atendida.
O28	12. Nesse sentido, observa-se que a ANATEL atendeu à demanda de forma satisfatória, haja vista que encaminhou o referido Informe ao cidadão, conforme solicitação à inicial, nesse expediente a Agência reitera que o tratamento dado não se apresenta de forma individualizada e sim conjuntamente, no entanto, no momento do recebimento da reclamação, a mesma é enviada à operadora para que satisfaça a pretensão do reclamante, caso contrário: • O consumidor tem a prerrogativa de manifestar-se, no prazo de 15 (quinze) dias, por meio dos canais de atendimento institucionais; • Findo o prazo supracitado, sem a devida manifestação, esta é concluída automaticamente pelo sistema; • Se ainda persistir a insatisfação, o consumidor poderá solicitar abertura de nova reclamação para novo tratamento.

O29	13. A ANATEL participa que trabalha para facilitar e auxiliar a interação dos consumidores com as prestadoras de serviços de telecomunicações e ratifica que não tratam das reclamações individualmente, essas servem para medir o nível de atendimento de cada operadora e contribuem para: • Calcular e divulgar o Índice de Desempenho no Atendimento, que possibilita a sociedade conhecer e comparar as empresas que atendem às demandas do consumidor; • Identificar os principais problemas das operadoras e atuar de forma preventiva ou mesmo aprimorar as regras existentes; 28 • Realizar, quando necessário, ações de fiscalização e de acompanhamento e controle, que podem resultar em multas contra operadoras, medidas cautelares ou celebrações de termos de ajustamento de conduta.
O30	Vale destacar que a ANATEL possui histórico favorável no cumprimento dos prazos de recursos, tendo no presente caso a própria Agência buscado a Controladoria-Geral da União para informar-nos que na busca de uma resposta satisfativa ao cidadão excedeu o prazo legal de que dispunha para oferece-la.
O31	3. Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que consta da resposta que a autoridade que proferiu a decisão, em primeira instância, era a hierarquicamente superior à que adotou a decisão, assim como também consta que a autoridade que proferiu a decisão de provimento, em segunda instância, foi o dirigente máximo do órgão/entidade.
O32	9. Em suas respostas, a ANATEL informou os mecanismos adequados para reclamação contra as operadoras. Em linhas mais breves, o referido órgão também indicou o canal adequado para reclamação contra os serviços da própria ANATEL (ouvidoria), como consta no seguinte trecho da resposta inicial, que explica o sentido da Lei de Acesso à Informação: “a Lei não foi concebida para acolher reclamações ou denúncias, que são objeto típico do sistema de ouvidorias dos órgãos e entidades públicas e lá terão o tratamento adequado”. Conteúdo semelhante foi exposto na resposta do recurso à autoridade máxima: para reclamações ou denúncias, seja sobre os serviços das prestadoras, seja sobre os serviços da Anatel, o Sr. deve usar os canais apropriados para isso: Sala do Cidadão (presencial nas representações da Anatel), Internet ( <a href="http://www.anatel.gov.br/consumidor/saiba-comoreclamar-desua-operadora">http://www.anatel.gov.br/consumidor/saiba-comoreclamar-desua-operadora</a> ), Central de Atendimento Telefônico (1331), Carta e Fax. Comentários, críticas e sugestões relativas à atuação da Agência também podem ser formalizadas junto à Ouvidoria da Anatel.
O33	3. Quanto ao cumprimento do art. 15 da LAI c/c o art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que consta da resposta que a autoridade que proferiu a decisão, em primeira instância, era a hierarquicamente superior à que adotou a decisão inicial, assim como também 24 consta que a autoridade que proferiu a decisão em segunda instância foi o dirigente máximo da Agência.
O34	A ANATEL por outro lado foi eficiente e proativa durante o recurso de primeira instância, anexando diversos documentos, ao mesmo tempo que encaminhou solicitação do que restava às operadoras, oferecendo ao cidadão prazo de entrega para 31/07/2015.
O35	5. Da leitura do relatório, depreende-se que a indagação inicialmente feita pelo recorrente foi respondida (ver documentos anexados ao processo) pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL). Em outras palavras, foi-lhe concedido acesso à informação não sigilosa (inciso I), motivo pelo qual ficou prejudicado o objeto deste recurso.
O36	7. Considerando a definição normativa e a argumentação apresentada pela ANATEL, não se pode dizer que a informação concedida está desatualizada, ainda que produzida há 10 anos atrás.
O37	3. Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que consta da resposta que a autoridade que proferiu a decisão, em primeira instância, era a hierarquicamente superior à que adotou a decisão. Do mesmo modo, consta que a autoridade que proferiu a decisão de segunda instância, foi o dirigente máximo do órgão/entidade.
O38	15. Do outro lado, a Anatel afirma que, após instaurado procedimento de fiscalização, irregularidades não foram detectadas. Assim, não há como encaminhar comprovante de algo que não se detectou.
O39	19. Importante mencionar que, no recurso de terceira instância, o recorrente informou que houve a instauração de Processo Administrativo Disciplinar - PAD para apurar eventuais irregularidades de servidores da agência no trato das denúncias apresentadas ao Processo de Fiscalização anteriormente citado. E que tal PAD foi também analisado na CGU, sendo que o desfecho não contemplou a responsabilização ou punição dos servidores: “O Processo de Sindicância - CSD 15/2006, recebeu o número 53516.007385/2006, no sistema SICAP da Anatel, e seu conteúdo se encontra disponível neste protocolo. Este processo visava a apurar irregularidades cometidas pelos servidores em relação ao Serviço de Fiscalização 003/05/02/2001 (Processo n.º 53500.001028/2001). A própria Controladoria Geral da União (CGU) requereu este processo através do Ofício n.º 14968/2007/CGU-PR (Corregedor Setorial – Luiz Henrique Pandolfi Miranda), de 15 de maio 2007(oficio_cgu_14968_2007_CGU_PR.pdf). Este Ofício foi protocolado na Anatel sob o número 535000123162007. Na data de 20 de março de 2007, o Despacho de Julgamento N.º 229/2007-PR, absolveu todos os servidores presentes no processo, e solicitou o arquivamento do mesmo.” 20. A todos os questionamentos do cidadão, a Anatel encaminhou uma explicação. Não cabe à CGU, como terceira instância recursal, adentrar ao mérito para verificar se as informações prestadas pela agência são verdadeiras ou falsas. Cabe a essa Controladoria averiguar se a informação requerida foi entregue ao cidadão. Já a veracidade e a validade da

	<p>informação prestada não são apreciadas em sede recursal. 21. Deste modo, as informações almejadas pelo cidadão não foram negadas pela Anatel. Apesar do forma tempestiva, opino pelo não conhecimento do recurso ante a ausência de sucumbência e conseqüente ausência de subsunção do fato aos casos previstos no artigo 16 da Lei 12.527/2011, a ser parte legítima para a interposição do recurso e tê-lo feito de de PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA Controladoria-Geral da União</p> <p>Ouvidoria-Geral da União saber: “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 (grifou-se)</p>
O40	22. Menciona-se que houve apreciação de recurso de quarta instância semelhante pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações – CMRI em 26/02/2013 interposto pelo – Protocolo nº 53850.001194/2012-68. Na ocasião, a Comissão negou provimento ao recurso por entender que as razões pontuadas pela CGU eram suficientes e adequadas por considerar impossível a disponibilização da informação outrora pleiteada.
O41	12. Por fim, é coerente entender que, se não há exigência de regularidade junto à entidade de classe para o exercício das atividades regulares dos cargos, não há também o controle desta situação de regularidade. Se não há tal controle, não há como prestar informações neste sentido.
O42	18. Ademais, e fora da competência da CGU para maiores avaliações, a autarquia procedeu ao acompanhamento de demanda semelhante anteriormente, via Sistema Focus, onde consta que o cidadão recebeu o detalhamento que engloba o prazo almejado e foi ressarcido pelos descontos indevidos efetuados pela empresa.
O43	9. É importante mencionar que em todas as demandas, a Anatel esclareceu ao cidadão que o eSIC não é ferramental hábil para tratamento de solicitações com cunho de reclamação, e tampouco para a realização de consultas sobre a opinião de autoridades acerca de seus respectivos entendimentos quanto a legislações e práticas de empresas.
O44	20. Observa-se, por parte da agência demandada, nítido esforço em prestar os esclarecimentos cabíveis ao cidadão. E ao prestar tais informações, mesmo não sendo elas aquilo o que esperava o cidadão, a Anatel agiu de acordo com o que preceitua a LAI: “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;” (grifou-se)
O45	22. Menciona-se ainda que o recurso 53850.001194/2012-68, citado pelo recorrente nos itens 5, 6 e 7 deste Despacho com o intuito de obter novos esclarecimentos da Anatel, foi apreciado em 26/02/2013 pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações - CMRI, que conheceu e deu desprovimento ao recurso por entender o colegiado que as razões da CGU são suficientes e adequadas, atendendo ao que preceitua a Lei nº 12.527/2011.
O46	3. Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto nº 7.724/2012, observa-se que consta da resposta que a autoridade que proferiu a decisão, em primeira instância, era hierarquicamente superior à que adotou a decisão, assim como consta que a autoridade que proferiu a decisão em segunda instância foi a autoridade máxima da instituição.
O47	7. Ademais, considerando que o Conselho Diretor é a autoridade máxima da agência e referendou a resposta concedida pelas instâncias anteriores, depreende-se que tem conhecimento dos procedimentos adotados pela ANATEL nos temas listados pelo requerente. Nesse sentido, parece razoável entender que o cidadão pretende, principalmente, reclamar da atuação da agência e discordar dos procedimentos adotados.
O48	7. É necessário verificar que, a despeito da existência de diversos recursos, a indagação do recorrente quanto à possibilidade de ser atendido pela Chefe de Assessoria de Relações com os Usuários foi respondida. O procedimento padrão da ANATEL não prevê a interlocução direta da Chefe de Assessoria de Relações com os Usuários com o recorrente, trata-se de faculdade da agência que deve ser exercida conforme a oportunidade e conveniência da Administração Pública, uma vez que na ANATEL há uma diferença funcional dos funcionários públicos, de modo que nem todos tem a função precípua de realizar o atendimento ao cidadão. Não é, conseqüentemente, razoável que a Chefe de Assessoria de Relações com os Usuários atenda pessoal e exclusivamente toda e qualquer demanda dos consumidores brasileiros.
O49	12. Diante da insatisfação do cidadão, que insiste em receber a informação via e-SIC conforme se observa nas instâncias recursais, a autarquia fundamentou que possui sistema específico para o tratamento da demanda, o SASC (Sistema de Atendimento na Sala do Cidadão) - onde a Biblioteca, a Unidade Administrativa responsável pela guarda da informação e a Sala do Cidadão trabalham de forma integrada para fornecer a informação aos cidadãos, nos casos possíveis, com celeridade e segurança.

O50	13. O e-SIC não foi criado com o intuito de ser a única ferramenta hábil a disponibilizar informações de interesse da sociedade, tampouco visa afastar os sistemas já em vigência nos órgãos PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA Controladoria-Geral da União Ouvidoria-Geral da União e entidades públicas. A CGU abraça com entusiasmo e seriedade o papel de órgão fomentador do controle social e instância recursal dos pedidos de acesso à informação baseados na Lei 12.527/2011, por reconhecer a importância da ampla participação cidadã na manutenção do Estado Democrático de Direito. Porém, entende que a Administração Pública não deve ser curvar a renitências
O51	15. Não resta dúvida de que o cidadão possui direito de acesso à gravação do atendimento prestado pela operadora Vivo. Neste sentido, o capítulo referente aos direitos e deveres da prestadora da Resolução 477/2007 normatiza que: “Art. 10. Além das outras obrigações decorrentes da regulamentação editada pela Anatel e aplicáveis a serviços de telecomunicações e, especialmente, ao SMP, constituem deveres da prestadora: (...) XII - apresentar à Anatel todos os esclarecimentos e informações por ela solicitados; (...) XXIII - inserir, imediatamente após opção de falar com atendente, a seguinte mensagem: "Esta chamada está sendo gravada. Caso necessário, a gravação poderá ser solicitada pelo usuário". Art. 15. A prestadora deve receber reclamações, solicitações de serviços e pedidos de informação dos Usuários, respondendo ou solucionando as solicitações de serviços e os pedidos de informação nos prazos fixados no RGQ-SMP. (...) § 8º A prestadora deve manter à disposição do Usuário a gravação das chamadas efetuadas ao Centro de Atendimento pelo prazo mínimo de 6 (seis) meses da (grifou-se) 16. A Anatel, em conformidade com a legislação pertinente acima colacionada, esclarece que o fornecimento dos arquivos contendo a gravação do atendimento é dever da operadora. Porém, conforme se extrai do procedimento, a operadora detentora não procedeu à disponibilização da data da realização da chamada.” PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA Controladoria-Geral da União Ouvidoria-Geral da União informação ao cidadão via pleito protocolizado no sistema focus
O52	3. Feitas as considerações acima, é importante verificar que os pedidos originalmente formulados pelo recorrente foram respondidos adequadamente na primeira oportunidade em que a instituição pública teve para se manifestar, muito embora o cidadão não concorde com a gestão atual da agência.
O53	6. Observa-se que a recorrida, ao atender o pedido inicial do recorrente, age em conformidade com o previsto no caput do art. 11: Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.
O54	8. Nesse contexto, enfatiza-se que, independente da diferença existente entre “pedido de acesso à informação” e “formulação de consultas”, a resposta dada pelo órgão ao recurso de segunda instância supre qualquer que seja o entendimento da natureza do pedido. Percebe-se que em tal resposta a Anatel reconhece a legitimidade do pedido e fundamenta o porquê em não poder atuar de forma particularizada no caso em análise, citando dispositivos do seu Regulamento Interno, assim como das competências conferidas ao órgão pelo art. 19 da Lei nº 9.472, de 16/07/1997 – Lei Geral de Telecomunicações, cujo rol não estabelece o tratamento de demandas de forma individual, e, ainda, cita o Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997, que organiza o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC, e que dá aos órgãos municipais e estaduais de defesa do consumidor (os Procons) a competência de tratamento de demandas individuais, juntamente com o Ministério Público, 212 CGU Controladoria-Geral da União OGU – Ouvidoria-Geral da União Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação Defensoria Pública e entidades civis de defesa do consumidor, que atuam de forma articulada e integrada com a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon). E por fim, sintetiza: “A Anatel atua de forma sistêmica, de modo a facilitar e a auxiliar a interação dos consumidores com as prestadoras de serviços de telecomunicações, não tratando individualmente cada reclamação recebida e seus canais de atendimento. Adota iniciativas que melhoram a qualidade do setor como um todo, exigindo que as prestadoras deem uma resposta à reclamação do consumidor, sem, contudo, abrir um processo tratando de cada caso em particular.”
O55	12. Apesar das reclamações e das denúncias efetuadas ao longo do procedimento, que não estão abrangidos no escopo da LAI, o cidadão apresentou quatro questionamentos. A agência, tempestivamente, apresentou resposta a todos eles de forma compreensível e completa.
O56	14. Do outro, a Anatel informou prazos e procedimentos adotados para o tratamento das reclamações, a forma como se dá o tratamento e o acompanhamento das demandas registradas resolvidas e não resolvidas pelas operadoras, a competência exclusiva para instaurar PADO, que não deve ter seu procedimento confundido com aquele previsto na Lei 9.874/99, e por fim, informou haver regulamentação para ação articulada entre a agência e o SNDC, que devem agir de maneira sinérgica e sem hierarquia.
O57	16. Nota-se nítido esforço por parte da Agência, que nos momentos pertinentes do procedimento em análise, não se furtou em prestar informações e orientações ao cidadão, e desse modo, agiu em conformidade com a LAI: “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;” (grifou-se)

O58	3. Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que a Agência Nacional de Telecomunicações observou todos os preceitos legais contidos na norma, abaixo: 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.
O59	5. Dessa maneira, verificou-se no processo de instrução que o cidadão impetrou recurso de terceira instância à CGU visto que não recebeu a informação solicitada, a qual lhe foi devidamente entregue pelo órgão, no formato desejado, ou seja, em formato impresso, para ser recebida no SIC da Anatel. Deve-se, então, analisar os procedimentos para o recebimento da informação requerida.
O60	10. Portanto, percebe-se neste pedido de acesso à informação que a Anatel, na resposta ao recurso endereçado à autoridade máxima do órgão, disponibilizou ao recorrente a possibilidade de obter cópia da informação franqueada, por meio do “Atendimento na Sala do Cidadão – SASC”, que tem como objetivo permitir o cadastramento de solicitações de vista e/ou cópia de processos. Acredito que este procedimento se adequa ao pedido do cidadão.
O61	4. Passando ao caso concreto, em que pese a aparente generalidade da solicitação inicial, em 1ª Instância, a Agência Nacional de Telecomunicações envia 04 anexos onde de fato consta todo o histórico de ações tomadas pela entidade no que diz respeito aos dois protocolos informados pelo cidadão.
O62	Acata-se, portanto, a argumentação apresentada em segunda instância por aquela Agência, no sentido de ter atendido ao pleito do cidadão em sua integralidade. 5.
O63	3. Quanto ao cumprimento do artigo 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que foram indicadas, nas respostas aos recursos em primeira e segunda instância da instituição pública, as autoridades responsáveis pelos mesmos e hierarquia prevista no referido artigo é cumprida pelo recorrido.
O64	5. Verifica-se que a tutela da informação relativa à correção do erro ou ausência dessa correção pela operadora é do cidadão e não da Anatel. O cidadão deve entrar em contato com a Anatel no caso de ausência de resposta ou resposta inadequada por parte da operadora. A Anatel, conforme disposto na resposta inicial, trabalha para facilitar e auxiliar a sua interação com as operadoras de serviços de telecomunicações. Ela não realiza tratamento individual de cada reclamação recebida em seus canais de atendimento, mas toma iniciativas que melhoram a qualidade do setor como um todo. A Anatel realiza um monitoramento a partir da totalidade das reclamações e não do caso individual.
O65	3. Quanto ao cumprimento dos arts. 19 e 21 do Decreto n.º 7.724/2012, combinados com o art. 11 da Lei 9.784/99, observa-se que consta da resposta ao recurso de 1ª instância que a autoridade que proferiu a decisão era a superior à que respondeu o pedido inicial, bem como consta que a autoridade máxima do órgão tomou a decisão em 2ª instância.
O66	3. Quanto ao cumprimento dos arts. 19 e 21 do Decreto n.º 7.724/2012, combinados com o art. 11 da Lei 9.784/99, observa-se que consta da resposta ao recurso de 1ª instância que a autoridade que proferiu a decisão era a superior à que respondeu o pedido inicial, assim como também consta que a autoridade máxima do órgão tomou a decisão em 2ª instância.
O67	3. Quanto ao cumprimento dos arts. 19 e 21 do Decreto n.º 7.724/2012, combinados com o art. 11 da Lei 9.784/99, observa-se que consta da resposta ao recurso de 1ª instância que a autoridade que proferiu a decisão era a superior à que respondeu o pedido inicial, assim como também consta que a autoridade máxima do órgão tomou a decisão em 2ª instância.
O68	Considerando as atribuições legais da ANEEL, bem como o fato das manifestações do recorrente dizerem respeito à apuração em curso na Agência, o MME redirecionou as demandas a quem, portanto, detinha as informações. Poderia, tão-somente, ter indicado ao cidadão a abertura de novo pedido junto àquela Agência. Mas como o próprio e-SIC permite o redirecionamento, assim o fez.

069	<p>Em que pese este opinativo pelo não conhecimento do recurso, registre-se que a ANEEL franqueou ao cidadão informações sobre a tramitação das suas reclamações interpostas junto ao MME. É o que se depreende das duas respostas oferecidas pela Autoridade Máxima da Agência: NUP 4870000087/2014-68. “Em relação ao recurso em 2ª instância interposto por V. Sa. em face da solicitação nº 48700.000087/2014-68, informamos que no âmbito desta Agência foi aberto o Processo de Punitivo nº 48500.001126/2013-10 em face da CERON, o qual culminou no Auto de Infração nº 1.041/2013-SFE, no valor de R\$ 5.084.746,10, motivado pelo descumprimento pela concessionária dos critérios gerais para a incorporação de redes particulares e a não realização dos pagamentos aos respectivos proprietários, conforme definido na Resolução Normativa ANEEL para emissão de nº Cabe ressaltar que a CERON interpôs recurso administrativo contra o Auto de Infração, o qual foi sorteado ao Diretor André Pepitone para análise e posterior deliberação pela Diretoria, sendo que o processo se encontra na Procuradoria da ANEEL parecer jurídico. Para acompanhar o andamento do referido processo, acesse a página <a href="http://www.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=33">http://www.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=33</a> e preencha os campos requisitados. Para mais informações relacionadas ao setor elétrico e a ANEEL, visite nosso endereço eletrônico abaixo e acesse os diversos serviços prestados pela Agência: <a href="http://www.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=412&amp;idPerfil=3">http://www.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=412&amp;idPerfil=3</a> NUP 4870000070/2014-19. “Em relação ao recurso em 2ª instância interposto por V. Sa. em face da solicitação nº 48700.000070/2014.19, identificamos que se trata de pedido similar ao contido no pedido de informação nº 48700.0002401/2013-66 já respondido por esta Agência. Apesar disso, informamos que as solicitações contidas nos protocolos nº 13003.823, 13-002.759 e 13-002.745 do MME estão sendo analisadas pela Diretoria Colegiada da ANEEL no âmbito do Processo nº 48500.004497/2012-72, conforme já informado anteriormente no pedido de informação nº 48700.0002401/2013-66. Com relação à intervenção na Cemat, reiteramos que na 2ª reunião pública ordinária de 2014, de 28 de janeiro de 2014, no âmbito do processo nº 48500.007113/2013-54, a Diretoria Colegiada da ANEEL decidiu anuir à transferência de controle societário indireto da concessionária. Essa operação deverá ser implementada até 15 de abril de 2014, nos termos art. 4º da Resolução Autorizativa nº 4.463/2013. Cabe ressaltar que a efetiva transferência do controle societário encerrará as intervenções administrativas, a qual será objeto de ato específico (vide "Reuniões voto da anexo). Por fim, informamos que a memória dessa reunião pode ser acessada na página Públicas eletrônica da ANEEL na internet (<a href="http://www.aneel.gov.br">www.aneel.gov.br</a>). em "Acesso à Informação", "Institucional", Diretoria". Para mais informações relacionadas ao setor elétrico e a ANEEL, visite nosso endereço eletrônico abaixo e acesse os diversos serviços prestados pela Agência: <a href="http://www.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=412&amp;idPerfil=3">http://www.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=412&amp;idPerfil=3</a></p>
070	<p>Nas respostas apresentadas pela Autarquia Especial, ficou patente o esforço da entidade em imprimir melhorias no seu sistema de gestão e de atendimento às demandas de seu público externo (transparência ativa), inclusive na futura inserção de mecanismo eletrônico de disponibilização do inteiro teor das manifestações cadastradas, consoante solicitado pelo recorrente.</p>
071	<p>De todo modo, deve-se registrar que os canais básicos de comunicação e de atendimento aos “clientes” da Autarquia já foram devidamente disponibilizados pela entidade, não havendo que se falar em falta de transparência e de observância à legislação de acesso à informação, de acordo com a última resposta apresentada. In litteris: “Além do contato telefônico, o registro de solicitações de ouvidoria pode ser efetuado via chat, cartas ou formulário eletrônico disponibilizado na página eletrônica da ANEEL. Ressalto que, durante o período em que a solicitação estiver sendo tratada, a qualquer momento o consumidor pode ter ciência do status de sua demanda, por meio dos canais de atendimento supracitados”.</p>
072	<p>Nesse sentido, a Autarquia tem agido em obediência aos ditames legais, especialmente aos previstos na Lei nº 12.527/2011, inclusive ao disposto em seu art. 7, I: Lei nº 12.527/2011 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;</p>
073	<p>No mérito, verifica-se que a ANEEL apresentou resposta coerente aos cinco questionamentos feitos pelo requerente em sua resposta ao recurso do § único, do art. 21 do Decreto nº 7.724/2012, com base nos regramentos de regulação emitidos por essa Agência, portanto cumpriu adequadamente os mandamentos da Lei 12.527/2012.</p>
074	<p>Verifica-se, ainda, que o pedido formulado recebeu o tratamento adequado junto à ANEEL. Desta feita, entende-se que foram elaboradas as respostas com os dados existentes e disponíveis buscando o efetivo cumprimento do estabelecido na Lei de Acesso à Informação, bem como no seu Decreto regulamentador.</p>
075	<p>Em relação ao mérito do pedido, observa-se que as informações solicitadas pelo requerente foram devidamente encaminhadas ao seu endereço físico, via Correios. Desta feita, diante da impossibilidade de disponibilização da documentação via Sistema e-SIC, conforme justificado pela Autarquia, fez-se adequada a cobrança do valor referente aos custos dos serviços e materiais utilizados, tais como reprodução de documentos, mídias digitais e postagem, de acordo com o que preceituam os arts. 4º e 18, ambos do Decreto n.º 7724/2012.</p>
076	<p>Em relação ao mérito do pedido, observa-se que as informações solicitadas foram plenamente atendidas pela ANEEL, em efetivo cumprimento ao estabelecido na Lei de Acesso à Informação, bem como no seu Decreto regulamentador.</p>

O77	Ademais, é relevante frisar, ainda, que a autarquia requisitada se compromete a enviar, por meio de correio eletrônico, à cidadã o documento solicitado, após a lavratura do auto de infração ou do termo de arquivamento, revelando, dessa forma, a boa vontade do órgão em seguir os preceitos do marco normativo de acesso à informação.
O78	Verifica-se que, o pedido formulado recebeu o tratamento adequado junto à ANEEL. As informações apresentadas ao cidadão correspondem ao inteiro teor da Solicitação de Ouvidoria n.º 300.432.90712-10. Ademais, a Agência encaminhou os demais documentos de que dispunha acerca das solicitações do requerente, incluindo carta resposta encaminhada pela CEMIG ao consumidor e termos de convênios firmados entre o município de Carmo do Cajuru e a Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG, nos anos de 2003 e 2008. Desta forma, entende-se que o pleito do cidadão foi devidamente atendido, em efetivo cumprimento ao estabelecido na Lei de Acesso à Informação, bem como no seu Decreto regulamentador.
O79	Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que consta da resposta que a autoridade que proferiu a decisão, em primeira instância, é hierarquicamente superior à que adotou a decisão, assim como consta que o dirigente máximo do órgão/entidade proferiu a decisão em segunda instância.
O80	Quanto ao cumprimento dos art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que consta da resposta ao recurso de 1ª instância que a autoridade que tomou a decisão era superior à que respondeu o pedido inicial, assim como consta que a autoridade máxima do órgão tomou a decisão em 2ª instância.
O81	Quanto ao cumprimento dos art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que consta da resposta ao recurso de 1ª instância que a autoridade que tomou a decisão era superior à que respondeu o pedido inicial, assim como consta que a autoridade máxima do órgão tomou a decisão em 2ª instância.
O82	Caso os recursos tenham sido impetrados com o objetivo de obter informações acerca do andamento processual dos ofícios encaminhados, deve-se perceber que as informações já foram disponibilizadas. No pedido n.º 48700.000685/2014-37, a resposta indicou o seguinte encaminhamento do ofício: informo que o referido documento foi recebido pela ANEEL no dia 13/2/2014, protocolado sob o número 48513.005098/2014-00 e juntado ao Processo 48500.004497/2012-72, que está sob análise da diretoria desta agência. Caso deseje acompanhar o andamento do processo, acesse a página <a href="http://www.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=33">http://www.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=33</a> e preencha os campos requisitados. 8. No pedido n.º 48700.000691/2014-94, a resposta inicial também indicou o encaminhamento do ofício: “informo que o referido documento foi recebido pela ANEEL, protocolado sob o número 48513.001881/2014-00 e juntado ao Processo 48500.004497/2012-72, que está sob análise da diretoria desta agência”. Sendo assim, percebe-se que, caso o desejo do cidadão tenha sido a obtenção de informações acerca do andamento processual dos ofícios, essas informações já foram disponibilizadas.
O83	Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, verifica-se que a autoridade que respondeu ao recurso de primeira instância é hierarquicamente superior a que produziu a resposta inicial, e que o recurso de segunda instância foi respondido pelo dirigente máximo da agência.
O84	Apesar do artigo acima colacionado prever o não atendimento do pedido de informação que demande consolidação de dados, a agência encaminhou documentação oficial correspondente com a original, que goza de fé pública uma vez assinalada por servidor da Casa.
O85	Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que consta da resposta que a autoridade que proferiu a decisão, em primeira instância, era a hierarquicamente superior à que adotou a decisão recorrida; a mesma situação se apresenta em relação à decisão do recurso de segunda instância.
O86	Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que consta das respostas que a autoridade que proferiu a decisão, em primeira instância, era a hierarquicamente superior à que adotou a decisão, assim como também consta que a autoridade que proferiu a decisão, em segunda instância, foi o dirigente máximo do órgão/entidade.
O87	Todavia, em que pese a falta de clareza e objetividade por parte do solicitante, nota-se haver interesse do solicitante em saber o número do processo aberto em função de suas denúncias. No que tange a esse ponto, foi clara a ANEEL ao informar que o assunto está sendo tratado no âmbito do processo de fiscalização n.º 48500.001126/2013-10. Tal afirmação foi reiterada em resposta à solicitação de esclarecimentos enviada por esta CGU àquela Agência.
O88	Sugere-se ainda indicar no pedido, que deseja ter a demanda respondida por aquele Ministério, para evitar eventuais reencaminhados. Quanto a esse ponto, entende-se que os encaminhamentos efetuados pelo Ministério de Minas e Energia se deveram à afinidade que o tema possuía em relação ao processo de fiscalização anteriormente citado neste Parecer, e de competência da ANEEL. Não se observou, portanto, qualquer conduta ilegal por parte do MME ao realizar o reencaminhamento. Entretanto, como já anteriormente exposto, orienta-se destacar na solicitação futura que venha a ser realizada e relacionada a este tema, que o solicitante não deseja ter o pedido reencaminhado, mas sim respondido pelo próprio MME.

O89	<p>Conforme o trecho copiado a seguir da mensagem enviada ao recorrente e encaminhada pelo SIC-ANEEL à CGU, foi possível verificar que as omissões na resposta ao pedido inicial e ao recurso em primeira instância foram sanadas. Dessa forma, entende-se que o pleito inicial do cidadão foi satisfatoriamente atendido. “Em atenção ao Recurso apresentado por V. S<sup>a</sup> em 2<sup>a</sup> instância face ao NUP 48700.002761/2014-49 ANEEL, encaminhamos as seguintes informações solicitadas: 1. qual o n<sup>o</sup> dado por essa autarquia ao nosso ofício: NUP 48513.022382/2014-00. O questionamento foi respondido pelo Ofício n<sup>o</sup> 119/2014-DR/ANEEL. 2. que medidas foram tomadas pela diretoria colegiada da ANEEL ao requerido no nosso ofício: Foi aberto processo de fiscalização n<sup>o</sup> 48500.001126/2013-10 em face da Eletrobras Distribuição Rondônia, 24 o qual culminou no Auto de Infração n<sup>o</sup> 1.041/2013 - SFE, no valor de R\$ 5.084.746,10, motivado pelo descumprimento pela concessionária dos critérios gerais de incorporação de redes particulares e a não realização de pagamentos aos respectivos proprietários. 3. se a Aneel já determinou à concessionária o encaminhamento dos termos de incorporação de redes particulares (justifique): essa informação deve aguardar a deliberação do processo mencionado, que continua em tramitação na ANEEL, tendo sido analisado juridicamente pela Procuradoria da ANEEL (48516.002104/2014-00, juntado ao segundo volume do processo acima mencionado). No momento, o processo encontra-se sob análise da Assessoria do Diretor-Relator, André Pepitone da Nóbrega, para futura deliberação pelo Colegiado da Agência. 4. qual a data (dia, mês e ano) vai ser efetuado o ressarcimento dos capitais investidos pelos consumidores: essa informação deve aguardar a deliberação do processo mencionado. 5. vistas ao processo originado pelo nosso ofício 23/2014: não foi originado processo para o ofício mencionado, tendo em vista que já há processo aberto para o tema (48500.001126/2013-10, cópia anexa). Por fim, reiteramos a informação contida no Ofício n<sup>o</sup> 119/2014DIR/ANEEL, de 30 de julho de 2014, encaminhado a V.S<sup>a</sup>, no sentido de que esta Agência tratou o assunto de forma exaustiva em busca da apuração dos fatos apresentados, bem como das medidas a serem tomadas no âmbito de competência desta Agência Reguladora.”</p>
O90	<p>O cidadão almeja informações detalhadas sobre os procedimentos que a ANEEL já adotou referente ao protocolo n.º 010.048.52113-07. Percebe-se que o pedido de acesso à informação foi atendido na resposta inicial e complementado por ocasião das respostas aos recursos interpostos.</p>
O91	<p>Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que consta da resposta que a autoridade que proferiu a decisão, em primeira instância, era a hierarquicamente superior à que adotou a decisão. Do mesmo modo, consta que a autoridade que proferiu a decisão em segunda instância, foi o dirigente máximo do órgão/entidade.</p>
O92	<p>No caso concreto, verifica-se que o interessado já fez uso da Ouvidoria da entidade, obtendo respostas que aos seus olhos não parecem satisfatórias, contudo não desqualificam sua efetividade. Pondere-se, adicionalmente, que mesmo já tendo enviado resposta ao requerente e disponibilizado sua Ouvidoria para novas manifestações, a ANEEL envidou esforços na complementação de sua resposta inicial no âmbito do recurso dirigido à autoridade máxima da Agência.</p>
O93	<p>Verifica-se que o cidadão formula vários questionamentos, enumerados de 1 a 11, à ANEEL que, por sua vez, respondeu todos os questionamentos pontualmente.</p>
O94	<p>Desse modo, em que pese o cidadão demonstrar sua insatisfação com as respostas apresentadas, direito que lhe assiste, fato é que todos os questionamentos foram CGU SAS, Quadra 01, Bloco A - Edifício Darcy Ribeiro Brasília/DF - CEP 70070-905 5 respondidos de forma clara e objetiva, não havendo o que se observar em relação à conduta da ANEEL em relação ao mérito deste pedido de informação</p>
O95	<p>De plano, examina-se que o item 1 do pedido inicial foi atendido por ocasião da expedição do Ofício 262/2015-SMA/ANEEL, de 09 de junho de 2015.</p>
O96	<p>O item 3 já havia sido respondido em sua totalidade na resposta inicial, mediante a indicação do caminho para acesso à Agenda Institucional das autoridades da ANEEL disponibilizada em transparência ativa, sendo possível consultar as informações concernentes às audiências que foram concedidas no período especificado. O procedimento está de acordo com o prescrito no art. 17 do Decreto n<sup>o</sup> 7.724/2012: Art. 17. Caso a informação esteja disponível ao público em formato impresso, eletrônico ou em outro meio de acesso universal, o órgão ou entidade deverá orientar o requerente quanto ao local e modo para consultar, obter ou reproduzir a informação.</p>
O97	<p>Logo, entende-se que o presente recurso não seja conhecido por esta Controladoria, haja vista parte do pedido ter sido atendida pela ANEEL antes da interposição do recurso de terceira CGU SAS, Quadra 01, Bloco A - Edifício Darcy Ribeiro Brasília/DF - CEP 70070-905 5 instância e a parte remanescente ter sido declarada como inexistente pela recorrida durante a instrução processual, fato que justifica adequadamente a negativa de acesso.</p>
O98	<p>Cabe lembrar que a ANEEL não se furtou a analisar o pedido,</p>
O99	<p>Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que constam das respostas de primeira e segunda instância, respectivamente autoridade superior hierarquicamente à que adotou a decisão inicial e seu Diretor-Geral assinando as decisões.</p>

O100	Quanto a este ponto, a Agência de fato enviou resposta, o que implica na perda do objeto do recurso interposto perante esta Controladoria.
O101	Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observase que consta da resposta que a autoridade que proferiu a decisão, em primeira instância, é hierarquicamente superior à que apresentou a resposta inicial, assim como também consta que o dirigente máximo do órgão proferiu a decisão em segunda instância.
O102	Quanto ao cumprimento do artigo 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que foram indicadas, nas respostas aos recursos em primeira e segunda instância da instituição, as autoridades responsáveis pelos mesmos e hierarquia prevista no referido artigo é cumprida pelo recorrido.
O103	Em consonância com a Controladoria-Geral da União, a instituição enviou ao cidadão, no dia 06 de fevereiro de 2015, link por meio do qual se tem acesso ao caderno temático da Ouvidoria, em que consta detalhamento do procedimento da Ouvidoria em relação a denúncias relativas a concessionárias de energia elétrica, qual seja: <a href="http://www.aneel.gov.br/biblioteca/downloads/livros/caderno-tematicoOuvidoria.pdf">http://www.aneel.gov.br/biblioteca/downloads/livros/caderno-tematicoOuvidoria.pdf</a> (último acesso pela CGU na instrução do processo em 09/02/2015).
O104	O cidadão não reitera sua inovação em seu recurso à Controladoria-Geral da União e realiza, nesta, referência somente ao seu pedido inicial. Como a agência enviou ao cidadão a informação demandada inicialmente, durante a 8ª instrução do recurso, conclui-se pela perda de objeto do recurso, com base no disposto no artigo 52, da Lei n.º 9.784/1999, in verbis: Art. 52. O órgão competente poderá declarar extinto o processo quando exaurida sua finalidade ou o objeto da decisão se tornar impossível, inútil ou prejudicado por fato superveniente.
O105	No pedido de acesso registrado sob o NUP n.º 48700006499/2014-10, em que o cidadão apresenta as seguintes solicitações: (...) Reporto-me ao ofício n.º 119/2014-DR/ANEEL e requeiro informações detalhadas, precisas, objetivas e concretas sobre o seguinte: 1-Quais as medidas administrativas cabíveis que foram tomadas? 2-Quais as providências que a área responsável pela fiscalização dos serviços de distribuição ANEEL, adotou, para resolução da questão? 3-Vistas/cópias aos doc. eventualmente gerados de ofícios, determinações, e-mail (s) ou seja, todas as trocas de correspondência entre a fiscalização da ANEEL e a concessionária. Entende-se que a resposta foi satisfatoriamente oferecida pelo órgão, quando informa que: (...) 1 – Medidas adotadas no âmbito do processo 48500.001126/2013-10: abertura de processo de fiscalização visando apurar a existência de irregularidades na incorporação de redes particulares ao ativo imobilizado da Concessionária. 2 – Providências adotadas: A Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade da ANEEL emitiu o Auto de Infração n.º 1.041/2013-SFE, no valor de R\$ 5.084.746,10, em desfavor da CERON, por entender caracterizadas as irregularidades apontadas no Relatório de Fiscalização constante dos autos. 3 - Todos a documentação produzida pela fiscalização consta dos autos, anexados a esta mensagem. Não foi possível anexar os arquivos referentes aos anexos, devido a limitações de espaço do sistema. Assim, caso haja interesse em obtê-los, pedimos a gentileza de protocolar novo pedido, especificando tal situação.
O106	Quanto ao pedido de acesso n.º 48700.007124/2014-69, por meio do qual fora solicitada a descrição das funções de servidor da ANEEL, foi oferecida a seguinte resposta: 7. (...) as funções do servidor A.F. estão previstas na Portaria n.º 2.951, de 11 de novembro de 2013 ( <a href="http://www.aneel.gov.br/cedoc/prt20132951.pdf">http://www.aneel.gov.br/cedoc/prt20132951.pdf</a> ), bem como na 213ª Portaria n.º 2.884, de 10 de outubro de 2013 ( <a href="http://www.aneel.gov.br/cedoc/prt20132884.pdf">http://www.aneel.gov.br/cedoc/prt20132884.pdf</a> ). No que se refere à solicitação de vistas “dos documentos ou procedimentos que V.S adotou em relação à denúncia? [SIC]”, registra-se que o acesso já fora concedido por meio das respostas ao pedido de acesso n.º 48700006499/2014-10
O107	Dessa forma, entende-se que, ainda que as respostas não tenham sido prestadas, de plano, durante a instrução do recurso, a ANEEL se dispôs a sanar as falhas no atendimento do pleito do cidadão e ofereceu resposta a todos os pontos dos pedidos de acesso em questão.
O108	Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observase que consta da resposta que a autoridade que proferiu a decisão, em primeira instância, era hierarquicamente superior à que adotou a decisão inicial, assim como consta que a autoridade que proferiu a decisão, em segunda instância, foi o dirigente máximo do órgão ou entidade.
O109	Desse modo, resta caracterizada a perda de objeto do recurso, tendo em vista o atendimento, durante a fase de instrução, à solicitação inicialmente apresentada pelo cidadão.
O110	Todavia, importa ressaltar, como bem pontuado pela ANEEL em sua resposta ao recurso de 2ª instância, que a manifestação de Ouvidoria n.º 010.025.09714-50 é idêntica ao pedido de acesso NUP 48700.007910/2014-66, como se pode observar dos trechos abaixo transcritos: 24 Pedido de acesso NUP 48700.007910/2014-66, de 31/12/2014: “[...] requeiro a V.S. que, informe o nome e cargo do proposto da ANEEL, que respondeu à solicitação n.º 010.024.07314-56.” (grifos nossos). Manifestação de Ouvidoria n.º 010.025.09714-50, de 18/12/2014: “[...] Pelo acima exposto requeiro a V.S. que, informe o nome e cargo do proposto da ANEEL, que respondeu à minha solicitação n.º 010.024.07314-56?”

O111	9. Como a decisão da entidade pelo deferimento do recurso em segunda instância ocorreu após a apresentação do recurso à Controladoria-Geral da União e considerando que a omissão da ANP em sede de segunda instância significava uma negativa de acesso à informação solicitada, lembrando ainda que o pedido inicial foi adequadamente atendido no curso da instrução deste recurso, conclui-se pela perda do objeto deste recurso, conforme previsto no art. 52 da Lei 9.784/99.
O112	26. Por fim, cumpre ressaltar a postura proativa da ANP, no que se refere a projeto que se encontra em fase de desenvolvimento, para transmissão em tempo real, via internet, das reuniões públicas da Diretoria, atitude esta que caminha pari passu com os preceitos da Lei 12.527/11.
O113	15. Afinal, a ANP, já em sua primeira resposta, informa que a documentação se encontrava em infrutífera PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA Controladoria-Geral da União Ouvidoria-Geral da União análise e, posteriormente, fornece Ofício ao cidadão que traz informações sobre o resultado da análise a que se refere o pedido inicial, o que implica a perda de objeto do recurso, da maneira como é apresentado no parágrafo 7 do presente Despacho.
O114	8. A despeito da ausência de pedido de acesso à informação da entidade no conteúdo da solicitação apresentada pelo cidadão, a ANP prestou informações sobre o assunto da demanda e indicou o canal de atendimento do CESPE para que o cidadão obtenha mais esclarecimentos sobre o tema
O115	De fato, pôde se observar, após rápida análise no site <a href="http://www.anp.gov.br/">http://www.anp.gov.br/</a> , que na aba “Multas e Regularização de Débitos”, “Multas”, ou diretamente por meio do endereço eletrônico <a href="http://www.anp.gov.br/?id=2734">http://www.anp.gov.br/?id=2734</a> , consta texto informativo sobre os processos administrativos julgados pela ANP, além de 02 tabelas que contemplam integralmente o pedido de acesso formulado pelo Sr. Fábio Moreira Fabrini.
O116	11. Por fim, cumpre destacar o esforço investido pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no sentido de exercer a transparência ativa e publicar em seu site os dados relativos aos processos administrativos julgados, além do diálogo franco, direto e produtivo mantido entre essa Agência e esta CGU, de maneira a possibilitar a divulgação das informações demandadas.
O117	3. Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que consta da resposta ao recurso de primeira instância que a autoridade que proferiu a decisão era superior à que respondeu o pedido inicial, assim como consta que a decisão em segunda instância foi deliberada pela autoridade máxima da instituição.
O118	13. Isto posto, resta claro que a ANP não cerceou o direito do cidadão à informação, uma vez a Instituição indicou ao cidadão os respectivos endereços eletrônicos como fontes de pesquisas para as suas informações solicitadas.
O119	4. A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, além de responder os diversos questionamentos solicitados pelo cidadão, indicou também os endereços eletrônicos, nas quais as informações sobre os poços/blocos petrolíferos, assim como os respetivos contratos, estão disponíveis: <a href="http://maps.bdep.gov.br/website/mapas/viewer.htm">http://maps.bdep.gov.br/website/mapas/viewer.htm</a> . e no link: <a href="http://www.brasilrounds.gov.br/arquivos/blocos_sob_concessao/setembro_2013/Relatorio_de_blocos_exploratorios_devolvidos_06092013.pdf">http://www.brasilrounds.gov.br/arquivos/blocos_sob_concessao/setembro_2013/Relatorio_de_blocos_exploratorios_devolvidos_06092013.pdf</a>
O120	13. Isto posto, resta claro que a ANP não cerceou o direito do cidadão à informação, uma vez a Instituição indicou ao cidadão os respectivos endereços eletrônicos como fontes de pesquisas para os seus questionamentos.
O121	A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, além de responder os diversos questionamentos solicitados pelo cidadão, indicou também os endereços eletrônicos: 5. a) datas de assinatura dos contratos e devolução dos blocos elencados: <a href="http://www.brasilroundsgov.br/arquivos/blocos_sob_concessao/setembro_2013/Relatorio_de_blocos_exploratorios_devolvidos_06092013.pdf">http://www.brasilroundsgov.br/arquivos/blocos_sob_concessao/setembro_2013/Relatorio_de_blocos_exploratorios_devolvidos_06092013.pdf</a> ; b) informações sobre poços exploratórios: <a href="http://www.bdep.gov.br/?id=261">http://www.bdep.gov.br/?id=261</a> ou <a href="http://www.bdep.gov.br/?dw=6106">http://www.bdep.gov.br/?dw=6106</a> , onde encontra-se planilha, no formato *.xls, contendo diversas informações culturais sobre os poços disponíveis no BDEP, incluindo os poços pré-98 (Petrobras); b) visualização espacial de dados culturais, poços e blocos : <a href="http://maps.bdep.gov.br/website/mapas/viewer.htm">http://maps.bdep.gov.br/website/mapas/viewer.htm</a> .
O122	13. Isto posto, resta claro que a ANP não cerceou o direito do cidadão à informação, uma vez a Instituição indicou ao cidadão os respectivos endereços eletrônicos como fontes de pesquisas para os seus questionamentos.
O123	21. Por fim, registra-se que ANP deu tratamento adequado frente à demanda, tendo em vista que disponibilizou todas as informações solicitadas pelo requerente, conforme comprovação por meio de e-mail e Aviso de Recebimento (AR) n.ºs SF 215132502BR de 19/05/15 e SF 215132480BR de 20/05/15, enviados respectivamente ao cidadão e à CGU.
O124	Em que pese o prazo estabelecido de 10 meses, fora dos padrões estabelecidos pela LAI, para a recorrida disponibilizar melhor acesso às informações sobre as fiscalizações de conteúdo local realizadas, registra-se que o início destas melhorias ocorreu ainda durante a instrução deste recurso, constatado em visita ao site oficial da recorrida no dia 06/02/2015, ao qual foram adicionadas maiores informações sobre as fiscalizações de conteúdo local, a saber: - Cartilha de Conteúdo local; - Nota Técnica sobre credenciamento de certificadoras de CL; - Nota

	Técnica sobre compromissos de CL; Relatório de Multas aplicadas de CL- aprimorado, com a descrição dos itens em que foram descumpridas as metas e as porcentagens do CL ofertados e alcançados de cada item; - Planilha de cálculo de CL.
O125	Registra-se, também, a disponibilização em transparência ativa referente ao Processo de Fiscalização de Conteúdo Local nº 8610.011898/2014-01, do documento aprimorado “Relatório de Fiscalização de Conteúdo Local” com a inclusão de informações sobre o CL proposto e o CL alcançado, os itens objetos da fiscalização e os subsistemas em que se localizam, bem como a elaboração do Ofício 105/CCL/2011 com os autos e o parecer correspondentes a esse processo. Ambos os documentos foram recebidos pela CGU no e-mail do dia 03/03/2015, em nova interlocução com a recorrida: 29 a) A cidadã solicita em recurso de 2ª instância o acesso aos pareceres produzidos pelas fiscalizações realizadas em que não foram cumpridas as metas de conteúdo local. Esses pareceres existem dentro ou separadamente dos 19 processos listados na Planilha de Multas aplicadas entre 2011-2013? Esses pareceres existem dentro dos 19 processos. b) Caso esses pareceres existam, é possível a disponibilização à cidadã com as devidas proteções às informações sigilosas? A ANP concedeu acesso a esse tipo de parecer mediante o tarjamento das partes sigilosas nos pedidos específicos e razoáveis que foram recebidos, porém, não tem condições operacionais, no momento, para providenciar a localização, cópia, análise, tarjamento e digitalização dos pareceres existentes em toda a massa de processos. c) Caso essa disponibilização seja possível, em quanto tempo a ANP poderá efetuar-la? No momento, a área técnica está dando cumprimento à determinação exarada pela Diretoria Colegiada no bojo da decisão sobre o recurso de 2ª instância deste SIC NUP 48700.003390/2014-12 (Resolução de Diretoria 1284/2014) que determinou, entre outros, que todos os relatórios de fiscalização de conteúdo Local disponibilizados no site da ANP sejam aprimorados com a inclusão de mais informações no prazo de 10 meses. Como fruto deste trabalho, os relatórios de fiscalização disponibilizados no site da ANP já foram aprimorados no que se refere aos processos recentes, passando a apresentar, entre outras informações adicionais, a tabela comparativa de Conteúdo Local ofertado e atingido, que é a informação essencial do ponto de vista da fiscalização do cumprimento da cláusula de conteúdo local. Seguem, anexos, exemplo de um relatório no novo formato aprimorado e de um relatório no formato antigo, para verificação da melhoria, que ora está em processo de implementação para todos os relatórios constantes do site, em atendimento à determinação da Diretoria. Ambos estão disponíveis no site <a href="http://www.anp.gov.br/?pg=74059&amp;m=&amp;t1=&amp;t2=&amp;t3=&amp;t4=&amp;ar=&amp;ps=&amp;cachebust=1424986113741">http://www.anp.gov.br/?pg=74059&amp;m=&amp;t1=&amp;t2=&amp;t3=&amp;t4=&amp;ar=&amp;ps=&amp;cachebust=1424986113741</a> Assim, a ANP só poderá fazer a localização, cópia, análise, tarjamento e digitalização dos pareceres existentes em toda a massa de processos após a conclusão do trabalho determinado pela Diretoria. Não é possível, no momento, estimar em quanto tempo a ANP poderia realizar mais esse trabalho adicional, pois não se conhece o número de páginas desses pareceres, que é muito variável. Não obstante, é possível, em curto prazo disponibilizar os pareceres que já foram tratados e disponibilizados a outros cidadãos em virtude de pedidos específicos anteriormente atendidos pela ANP. Dentre os 19 processos elencados, apenas um parecer já foi tratado e disponibilizado.
O126	Diante das informações prestadas, a CGU solicitou à recorrida que as remetesse à recorrente. Em 03/03/2015, a CGU recebeu a cópia do e-mail enviado à recorrente com o Extrato de Fiscalização de CL-aprimorado, o Ofício 105/CCL/2011 com os autos e o parecer referente ao processo de fiscalização de conteúdo local nº 8610.011898/2014-0, além dos esclarecimentos já prestados à CGU sobre a impossibilidade de conceder acesso imediato aos documentos relativos aos demais processos de fiscalização de CL concluídos.
O127	Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que consta da resposta que a autoridade que proferiu a decisão, em primeira instância, era a hierarquicamente superior à que adotou a decisão inicial, ao passo que não houve manifestação por parte da recorrida em segunda instância até a data de conclusão deste Parecer.
O128	3. Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observase que consta da resposta que a autoridade que proferiu a decisão, em primeira instância, era a hierarquicamente superior à que adotou a decisão inicial, assim como também consta que a autoridade que proferiu a decisão, em segunda instância, foi o dirigente máximo do órgão/entidade.
O129	3. Quanto ao cumprimento do art. 15 da LAI c/c o art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que consta da resposta que a autoridade que proferiu a decisão, em primeira instância, era a hierarquicamente superior à que adotou a decisão inicial, tal como consta que a autoridade que proferiu a decisão em segunda instância foi o dirigente máximo da Agência.
O130	Quanto às informações públicas, o recorrente tem direito a acessá-las. Entretanto, já está no Portal da Transparência a maior parte das informações pleiteadas neste processo administrativo, a saber: Nome Completo do funcionário lotado na ANS; Data de Ingresso na Agência; Tipo Vínculo com a Agência; Cargo Público Ocupado; Eventuais Comissões; Situação Vínculo; Unidade Federativa de Lotação e Unidade de Lotação
O131	11. A obrigação da ANS, conforme parágrafo único desse artigo, era indicar o local onde estão as informações. Isso foi feito na primeira resposta postada pela ANS neste processo administrativo: <a href="http://www.portaltransparencia.gov.br/servidores/OrgaoLotacao-ListaServidores.asp?CodOS=25000&amp;DescOS=MINISTERIO%20DA%20SAUDE&amp;CodOrg=36208&amp;DescOrg=AGENCIA%20NACIONAL%20DE%20SAUDE%20SUPLEMENTAR">http://www.portaltransparencia.gov.br/servidores/OrgaoLotacao-ListaServidores.asp?CodOS=25000&amp;DescOS=MINISTERIO DA SAUDE&amp;CodOrg=36208&amp;DescOrg=AGENCIA NACIONAL DE SAUDE SUPLEMENTAR</a>

O132	24. Em resumo, observa-se que a ANS encaminhou uma série de links contendo informações sobre os estudos desenvolvidos, prestou esclarecimentos quanto à metodologia de reajustes dos planos, encaminhou fórmula e explicou suas variáveis. No entanto, a demandada não viabilizou a entrega de parte das informações requeridas, em virtude dos aspectos econômico-financeiros das operadoras nelas contidos.
O133	13. Isto posto, alinhado ao princípio constitucional de preservação da integridade da pessoa, mediante o qual são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem de terceiros (C.F. Art. 5º, Inciso X) e ao princípio da proporcionalidade/razoabilidade processual, considera-se que o pedido do cidadão em análise não atende aos requisitos para que sejam interpretados como desproporcionais, passíveis de disponibilização, uma vez que acarretariam ônus excessivo à Administração Pública e violariam aos direitos fundamentais de terceiros.
O134	6. Por outro lado, fica evidente que a Lei de Acesso à Informação não ampara, formulações de consultas, reclamações e denúncias; pedidos de providências para a Administração Pública Federal; discussões acerca de temas de fundo das respostas prestadas e, ainda, solicitações de indenizações, devendo tal expediente ser utilizado tão somente para pleitear acesso às informações.
O135	7. Durante a instrução deste recurso, foram estabelecidos contatos via e-mail com o SIC/ANS, nos quais foram relatados os esforços daquela Agência no sentido de esclarecer ao cidadão acerca da existência de canais específicos para o tratamento de demandas fiscalizatórias, e que não seria função do e-SIC permitir que as demandas fiscalizatórias da ANS fossem retiradas da fila de análise das áreas técnicas, mas sim proceder com a informação devida ao cidadão permitindo acesso à informação, o andamento e a possibilitar de entrar em contato para ser atendido pelas áreas técnicas responsáveis, inclusive no atendimento presencial.
O136	13. Isto posto, resta claro que a ANP não cerceou o direito do cidadão à informação, uma vez que a Instituição indicou ao cidadão o respectivo endereço eletrônico como fonte de pesquisa para as suas informações solicitadas.
O137	3. Adicionalmente, observa-se que a questão central do pedido inicial do cidadão é quanto à análise e interpretação das expressões “Resposta à Notificação da ANS” e “Confirmação da Resposta à Notificação da ANS, suscitadas no que tange a procedimento específico pleiteado entre a operadora de saúde e o requerente. A ANS esclarece que a operadora possui o prazo de 5 (cinco) dias úteis para resolver o conflito com o consumidor e apresentar resposta à ANS, conforme prescreve o art. 10 Resolução normativa nº 226, de 05 de agosto de 2010, desta Entidade. Ainda informa que quando do recebimento de reclamação de negativa de cobertura assistencial pelos canais de atendimento da ANS, a demanda é processada pelo procedimento de Notificação de Investigação Preliminar – NIP. Complementarmente, evidencia-se que a Autarquia respondeu os questionamentos perquiridos pelo cidadão, uma vez que o informou o fluxo previsto na RN nº 226/2010 no que se refere à reclamação de negativa de cobertura assistencial, como também esclarece que a confirmação de recebimento de resposta é feita pela equipe de fiscalização da ANS. No caso de ausência de resposta por parte da operadora, a demanda é encaminhada ao Núcleo da ANS do estado respectivo para abertura de processo administrativo sancionador e apuração dos fatos.
O138	4. Isto posto, em vista das respostas oferecidas pela entidade no decorrer do processo, verificase que não houve negativa de acesso a informações, uma vez que o pedido foi integralmente 23 respondido antes da interposição do recurso à CGU. Uma vez que a negativa de acesso é pressuposto para o conhecimento de recurso pela CGU, nos termos do caput do artigo 16 da LAI, opino pelo não conhecimento do presente recurso.
O139	5. Constatou-se, no entanto, que o Serviço de Informação ao cidadão da ANS de fato informou ao servidor público federal os procedimentos para a consecução do acesso à informação requerida, bem como sobre o local onde pode ser encontrada ou obtida a informação e, por fim, informou-lhe também a consecução do seu processo, incluindo as razões sobre a negativa do pedido.
O140	Quanto ao cumprimento do art. 15 da LAI c/c o art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que consta da resposta que a autoridade que proferiu a decisão, em primeira instância, era a hierarquicamente superior à que adotou a decisão inicial, assim como também consta que a autoridade que proferiu a decisão em segunda instância foi o dirigente máximo da agência.
O141	Referência: 08850.005439/2013-52 Ementa: Associação solicita cópia digital das folhas de ponto dos servidores lotados no Arquivo Nacional (AN) com as respectivas assinaturas de suas chefias imediatas, entre outubro de 2012 a maio de 2013 – Requerente alega tratar-se de informação pública, cuja regra é sua publicidade – 28 Órgão justifica a negativa de sua disponibilização, tendo em vista ser a informação pessoal – Perda do objeto durante a instrução recursal (...). 4. Isto posto, verifica-se que o recorrido não se opôs ao fornecimento das informações solicitadas pelo requerente, pelo contrário, a área responsável do Órgão deixa claro que estão disponíveis ao cidadão as cópias solicitadas pelo mesmo, considerando, ainda, que o mesmo não alegou trabalho desproporcional a despeito do volume de documentos solicitados (1.437 cópias), conforme resposta por e mail: “ As 1.437 cópias, encontram-se disponíveis, devendo o mesmo entrar em contato com a Administração para conhecimento e pagamento do valor para efetivação da entrega. Após pagamento desse primeiro lote, os demais serão providenciados.”

O142	por e-mail com o interlocutor do SIC, Desta forma, durante a fase de instrução deste recurso, foram mantidos contatos telefônicos (Ouvidor do órgão requerido), com o intuito de verificar se a Portaria nº 250/2006 continua válida para o Posto de Cascavel e sobre a possibilidade de entregar ao solicitante cópia da Portaria nº 29/2013 (Posto de Curitiba), atendendo, pois, com exatidão, ao pedido inicial da informação.
O143	9. Assim, em 24/04/2013, e em atendimento a orientação desta CGU, a ANTT efetuou a entrega das informações diretamente ao solicitante, por e-mail, nos seguintes termos: “Prezado senhor, Em resposta a recurso interposto a CGU, informamos que o servidor designado como responsável pelo Posto de Cascavel pela Portaria nº 250, de 4 de agosto de 2006, aposentou-se e desde então o posto encontra-se vago. Esclarecemos ainda que o servidor continua como responsável pelo Posto de Curitiba segue anexa Portaria nº 29 de 15/02/2013. Atenciosamente,
O144	8. O documento transmitido contempla informações que permitem a esta Controladoria considerá-las satisfatórias para atender as omissões verificadas no decorrer a presente análise, sendo elas: 1) a arrecadação do mês de abril/2014 (item “c”); 2) principais dispositivos legais da ANTT descumpridos e principais empresas que descumprem normas impostas pela ANTT (itens “e.1” e “e.3”). No que toca às linhas nas quais ocorrem autuações pela Agência (item “e.2”), o documento esclarece que “não existe no sistema a possibilidade de emissão de relatórios usando como dado este critério, assim, para que pudéssemos responder a contento deveríamos consultar auto por auto no sistema de multas, o que seria inviável devido ao grande vulto”.
O145	10. Registre-se que, para contemplar as informações solicitadas no item “e”, a requerida explicou que“... foi necessária a disponibilização de pessoal para extração de diversos relatórios, código por código, para desenvolvimento de trabalho em planilhas [...] para posterior análise e elaboração da resposta” já que essas informações, segundo a Agência, não seguem os modelos utilizados para elaboração do mapa estratégico da Agência, não compoendo seu Relatório de Gestão. É oportuno, portanto, reconhecer todo o trabalho realizado pela ANTT na etapa dos esclarecimentos adicionais junto a esta CGU, que possibilitou oferecer ao requerente as informações faltantes de maneira completa, no meio solicitado, demonstrando comprometimento com o espírito da legislação de acesso à informação no qual a publicidade é a regra e o sigilo é a exceção.
O146	3. Quanto ao cumprimento dos art. 21 do Decreto no 7.724/2012, observa-se que consta da resposta ao recurso de 1ª instância que a autoridade que tomou a decisão era superior à que 24 respondeu o pedido inicial, como também consta que a autoridade máxima do órgão tomou a decisão em 2ª instância.

Código	Referência
O147	5. Em relação ao disposto no art. 21 do Decreto no 7.724/2012, verifica-se que o órgão recorrido expôs o nome e a função ocupada pelos responsáveis pelas respostas. De acordo com as informações presentes nas respostas, não consta elemento que possa ser considerado em desconformidade com os trâmites hierárquicos exigidos pelo artigo supracitado. O art. 14 da Deliberação da ANTT no 268, de 15 de outubro de 2013, prevê o Diretor-Geral como autoridade que decidirá o recurso em segunda instância de pedido de acesso à informação. Percebe-se coerência entre esse dispositivo e o disposto no art. 61 da Lei no 10.233/2001, que criou a ANTT: “Art. 61. Cabe ao Diretor-Geral a representação da Agência e o comando hierárquico sobre pessoal e serviços, exercendo a coordenação das competências administrativas, bem como a presidência das reuniões da Diretoria”.
O148	6. pela LAI e pelo Decreto no O envio da resposta por correspondência não é instrumento previsto de forma obrigatória 7.724/2012. Os artigos 15 e 17 desse Decreto tratam das formas de disponibilizar a informação ao cidadão, sendo o envio ao endereço físico do solicitante uma das opções existentes. No entanto, essa forma de envio não é prevista de modo obrigatório e gratuito. O art. 4o do mesmo Decreto dispõe acerca da possibilidade de cobrança do valor referente aos custos de reprodução e postagem, a qual deve ser realizada de acordo com o disposto no art. 18. Os seguintes artigos contribuem para o entendimento da questão:
O149	Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que consta da resposta que a autoridade que proferiu a decisão, em primeira instância, era a hierarquicamente superior à que adotou a decisão, assim como também consta que a autoridade que proferiu a decisão, em segunda instância, foi o dirigente máximo do órgão/entidade.
O150	4. Quanto à análise de mérito, sendo evidente que o pedido trata de informação existente e específica, solicitamos esclarecimentos adicionais à Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT a fim de melhor compreender alguns pontos da resposta inicial do órgão e das respostas aos recursos, especialmente no que diz respeito ao recadastramento que será realizado em novembro de 2014 e a possibilidade de atendimento ao pleito do cidadão em ocasião futura. A Agência afirmou que não há qualquer pretensão de publicidade de dados nos moldes requeridos, embora haja diversas ações em curso em relação aos dados do Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas - RNTRC. Informou, ainda, haver previsão de ampliação do rol de dados estatísticos agregados que já são publicados em transparência ativa, ratificando seu entendimento de que a disponibilização de dados individualizados fere a privacidade das pessoas, pondo em risco a competitividade das empresas e transportadores autônomos cadastrados e seu patrimônio. 5. Dessa forma, pelas respostas expedidas pela entidade ao cidadão e pelo teor dos esclarecimentos apresentados, entende-se que o recorrido justificou adequadamente a negativa de acesso, informando não dispor da informação no formato requerido, conforme disposto no inciso III do Decreto n.º 7.724/2012: 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: I - enviar a informação ao endereço físico ou eletrônico informado; II - comunicar data, local e modo para realizar consulta à informação, efetuar reprodução ou obter certidão relativa à informação; III comunicar que não possui a informação ou que não tem conhecimento de sua existência; IV - indicar, caso tenha conhecimento, o órgão ou entidade responsável pela informação ou que a detenha; ou V indicar as razões da negativa, total ou parcial, do acesso.
O151	No pedido ora em análise, verifica-se que o cidadão apresenta pedido de esclarecimentos a respeito do funcionamento do Sistema de Arrecadação Eletrônica Automática de Pedágio, especificamente em relação à taxa extra que lhe teria sido aplicada. A ANTT, por sua vez, se prontificou a avaliar a questão apresentada e forneceu adequadamente ao solicitante respostas fundamentadas, inclusive prestando esclarecimentos acerca de questões técnicas referentes ao sistema de cobrança automática e da legislação que o regula.
O152	Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que consta da resposta que a autoridade que proferiu a decisão, em primeira instância, é hierarquicamente superior 3. CGU SAS, Quadra 01, Bloco A - Edifício Darcy Ribeiro Brasília/DF - CEP 70070-905 3 à que apresentou a resposta inicial, assim como também consta que a autoridade máxima da instituição proferiu a decisão em segunda instância.
O153	4. O cidadão solicitou “certidão de inteiro teor” com o registro do nome do servidor que realizou os atendimentos de ouvidoria citados no pedido inicial. A ANTT encaminhou comprovantes dos atendimentos realizados. Observa-se que, nos dois documentos, o campo “responsável pelo atendimento” não está preenchido. No entanto, no documento referente ao atendimento n.º 2861579, consta em outro campo o nome do servidor mencionado no pedido inicial. Percebe-se ainda que os dois atendimentos estariam vinculados, conforme o esclarecimento adicional prestado pela ANTT à CGU e o seguinte trecho do registro n.º 2861579: “Fiscal R. S. A. - URSP/PFA Tiete, em consonância com o protocolo 2861571 (...)”. A própria instituição recorrida, ao encaminhar os registros ao cidadão, apresentou a seguinte declaração: “o documento em anexo é um instrumento hábil para comprovação do registro efetuado pelo servidor”. Deve-se ressaltar que a resposta a pedido de acesso à informação deve ser considerada como ato administrativo. Através desse ato, conforme já salientado em parecer que fundamentou decisão anterior da CGU (NUP 53850.000351/2014-80), atende-se a direito fundamental do cidadão e disponibilizam-se dados públicos autênticos e com presunção relativa de veracidade.

O154	6. É importante esclarecer que a Lei de Acesso à Informação (LAI) não ampara formulações de reclamações e pedidos de providências para a Administração Pública Federal. A própria LAI, no inciso I do art. 4º, expõe a definição de informação: “informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”. Assim, a própria Lei fixa a finalidade e o alcance do direito de acesso à informação, o qual pode ser compreendido pelas hipóteses mencionadas no art. 7º da LAI, conforme transcrição abaixo: 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.
O155	14. Percebe-se, à primeira vista e salvo melhor juízo, que a intenção da Agência é permitir o acesso ao quanto solicitado. Esse entendimento decorre da disponibilização parcial daquilo solicitado já na resposta ao pedido e a indicação, pela Agência, em seu expediente ofício encaminhado à CGU, da intenção em divulgar as análises restantes assim que estiverem concluídas por outros pesquisadores.
O156	15. Para aquilo solicitado, ou seja, as reavaliações de agrotóxicos, a Agência não alega sigilo, tanto que as disponibiliza parcialmente. No seu direito, o solicitante não se contenta com a parcialidade do atendimento e é guiado, assim se aduz pela análise, por informações que o levaram a crer que todo o trabalho estaria a cargo de um único grupo de pesquisa, baseado em contrato ANVISA e FIOCRUZ de 2008.
O157	22. Em resumo, temos que: 1) O pedido dos testes de segurança do medicamento em questão já havia sido negado anteriormente, não podendo a CGU se manifestar novamente sobre esse assunto; 2) A ANVISA é silente diante dos recursos interpostos pelo requerente, descumprindo os ditames da Lei n.º 12.527/2011 e Decreto n.º 7.724/2012; 3) Reconhece-se a existência de sigilo industrial neste caso em razão do art. 195, XI e XIV, da Lei 9.279/96; 4) O direito de propriedade está sendo exercido conforme sua função social.
O158	4) O direito de propriedade está sendo exercido conforme sua função social
O159	4. Quanto ao cumprimento do art. 15 da LAI c/c o art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que consta da resposta que a autoridade que proferiu a decisão, em primeira instância, é hierarquicamente superior àquela que adotou a decisão inicial, assim como também consta que a autoridade que proferiu a decisão em segunda instância é o colegiado máximo da Anvisa.
O160	Passando à análise do mérito, verifica-se que o cidadão apresentou o mesmo pedido a três entidades públicas diferentes: ANVISA (NUP 25820.002712/2013-63), IBAMA (NUP 02680.000130/2013-99) e MAPA (NUP 21900.000028/2013-04). Recorreu somente contra as decisões da ANVISA e do MAPA, aparentando estar satisfeito com a justificativa da negativa apresentada pelo IBAMA. Estranhamente o cidadão não recorreu da decisão do IBAMA, única das entidades que aparentemente tinha todas as informações em questão já consolidadas no formato de relatórios e disponibilizados em seu site institucional de forma restrita
O161	4. Passando à análise do mérito, verifica-se, pelos autos, após pedido de esclarecimento da CGU, que a informação foi entregue totalmente tal como no pedido inicial de 24/02/2013, qual seja: a norma que motivou a decisão de imposição de registro de produtos do mar. Neste caso foi disponibilizada as fotocópias da RDC 24/2011 pela ANVISA à cidadã, conforme ela própria confirma nos autos
O162	27. As obrigações estipuladas no edital e no contrato apontam que se, por um lado, a Cetrol é a responsável por contratar, designar e gerenciar a banca examinadora, sem intervenção ou conhecimento direto da Anvisa, de outro, esta deve ser comunicada de alterações na composição da banca, que pode ser solicitada a emitir parecer a respeito de assunto relativo à prova ou questão de prova. Esta eventual interação entre as partes não pressupõe quebra de sigilo das bancas, mas demonstra o papel de fiscalização, monitoramento e acompanhamento exercido pela Anvisa sobre o certame. Neste aspecto, merece destaque a obrigação da contratada de responsabilizar-se pelo sigilo do certame, estando sujeita a sanções em caso de seu descumprimento. Torna-se, pois, plausível, a alegação da Cetrol de que a divulgação dos nomes dos componentes da banca “seria uma temeridade e não haveria como garantir a lisura”, dada a exposição excessiva.

O163	<p>Cabe ressaltar que a ANVISA, por intermédio da sua Diretoria Colegiada, respondeu em 2ª instância às solicitações semelhantes levadas a efeito pelo Recorrente (Pedidos 25820.006231/2013-27 e 25820.006232/2013-71), nos seguintes termos:</p> <p>“... com fundamento nas razões consignadas nas respostas anteriormente prestadas via Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão – e-SIC, e ainda em decisão nº 0005/2013-CMRI, de 25 de janeiro de 2013, da Controladoria-Geral da União de que os testes científicos apresentados para o registro de um medicamento são de cunho privado, de propriedade da empresa que pleiteia o seu registro, e a ANVISA mera depositária dessa informação que tem proteção no sigilo comercial e industrial, resolveu conhecer do recurso, para negar-lhe provimento.” (grifo do Analista)</p>
P1	<p>8. Destarte, o primeiro questionamento quanto ao mérito do presente recurso é no tocante à disponibilização dos nomes e CPF's dos requerentes citados nos processos acima 3 mencionados. O artigo 31 da Lei de Acesso à Informação (LAI) disciplina o tratamento a ser dado às informações pessoais, assentando-se que deve ser observada a transparência, mas garantindo-se, rigorosamente, em respeito à guarida constitucional, a preservação da privacidade, com expressa referência ao “respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais”.</p>
P2	<p>22. As informações contidas nos DSACs dizem respeito à atividade econômico-financeira das empresas, referente principalmente aos custos das mesmas, disponibilizados à ANATEL para fins regulatórios, conforme a Resolução no 396/2005. O objetivo geral do DSAC é disponibilizar à ANATEL informações das concessionárias, de forma a instaurar uma metodologia de regulação tarifária baseada nos custos das operadoras. O trecho a seguir, extraído do resumo de artigo a respeito da regulação das telecomunicações, sintetiza a importância dos custos tanto para o desenvolvimento da atividade econômica como para o interesse público:</p>
P3	<p>Estabelecer uma meta adequada para o retorno sobre o capital das operadoras é o assunto central relacionado à nova orientação a custos adotada pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Nesse contexto, especial atenção deve ser dada à estimação do custo médio ponderado do capital [Weighted Average Cost of Capital (WACC)]. Estimativas excessivamente baixas podem prejudicar as futuras decisões de investimento em inovação e infraestrutura e estimativas muito altas contrariam o objetivo governamental inicial de reduzir tarifas e fomentar a competição. De fato, ambas as inconsistências implicam a redução do bem-estar social<sup>3</sup>. Diante da relevância das informações prestadas através dos DSACs, a Resolução no auditadas por auditores independentes: Art. 4º. Todas as informações prestadas em decorrência deste Regulamento devem ser auditadas por auditores independentes registrados na Comissão de Valores Mobiliários (CVM), contratados pelo Grupo. Parágrafo único. O Grupo deve apresentar parecer dos auditores independentes quanto à fidedignidade das informações econômico-financeiras apresentadas em decorrência deste Regulamento, em relação aos registros contábeis e metodologias de alocação de custos e ativos das empresas que o compõem</p>
P4	<p>5. Muito embora a exposição do número do CPF tenha se dado em razão da apreciação de um pedido de acesso à informação, é evidente ter sido desvirtuada a finalidade do pedido ora em análise, que é a obtenção de informações públicas. A questão já havia sido abordada nesta Controladoria na análise do recurso de NUP 53850.000715/201511, no qual o cidadão também CGU SAS, Quadra 01, Bloco A - Edifício Darcy Ribeiro Brasília/DF - CEP 70070905 4 manifestava sua indignação e pleiteava a ocultação da identificação de seu cadastro na página da ANATEL na Internet.</p>
P5	<p>No entanto, trata-se de pedido de acesso à informação pessoal realizado por terceira pessoa, caso em que é imprescindível consentimento expresso do cidadão a que as informações se referem, conforme previsto no art. 55, inciso II, do Decreto nº 7.724/2012, in verbis: Decreto nº 7.724/2012 Art. 55 - As informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem detidas pelos órgãos e entidades: [...] II - poderão ter sua divulgação ou acesso por terceiros autorizados por previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que se referirem.</p>
P6	<p>Como o recorrente não apresentou procuração outorgando-lhe poderes para acessar as informações solicitadas, o seu recurso não merece prosperar, tendo em vista a proteção conferida pelo art. 6º, inciso III, da Lei nº 12.527/2011, à informação pessoal, conforme segue: Lei nº 12.527/2011 Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a: [...] III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.</p>
P7	<p>Da mesma forma, não merece acolhida o argumento do recorrente de que a recorrida poderia tarjar as informações pessoais, pois encaminhá-las, ainda que tarjadas, não protegeria a privacidade do cidadão a que se referem tais informações.</p>
P8	<p>Quanto ao item 2, menciona-se que Cunha Filho e Xavier (2014, 336) defendem não ser “cabível a interpelação pessoal de servidores, pois o objetivo da Lei de Acesso à Informação é a obtenção de informações públicas e não há no procedimento dilação probatória ou mecanismos consolidados para a garantia do contraditório”. Busca-se com base na Lei de Acesso à Informação uma resposta institucional e não pessoal. Ademais, ao oferecer resposta ao recurso de segunda instância, o Diretor-Geral da ANEEL demonstrou ter conhecimento do pleito, sendo dispensável maiores elucubrações sobre esse ponto em sede de recurso de terceira instância.</p>

P9	Após a conclusão do processo, este passa a ter caráter público, resguardando-se as informações pessoais relativas à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem, conforme o disposto no disposto no artigo 31 da Lei nº 12.527/11, e outras informações protegidas por sigilo legal ou classificadas, consoante previsão na Lei nº 12.527/11. O Decreto nº 6.029/2007 apresenta em seu artigo 13, § 1º dispositivo específico sobre o assunto: Art. 13. Será mantido com a chancela de “reservado”, até que esteja concluído, qualquer procedimento instaurado para apuração de prática em desrespeito às normas éticas. § 1º Concluída a investigação e após a deliberação da CEP ou da Comissão de Ética do órgão ou entidade, os autos do procedimento deixarão de ser reservados.
P10	24. O fato bem apontado é admitido pela ANP como falha no processo de divulgação de informações, conforme apontado à fls 18 do processo interno. Situações semelhantes ocorreriam na divulgação dos dados relativos à região Nordeste: a região conta com três usinas produtoras, duas das quais pertencentes a uma mesma companhia. De posse dos dados finais do relatório e dos seus próprios dados gerenciais, uma companhia passaria a ter informações privilegiadas acerca da compra de insumos pela outra. Cruzando tais informações com os dados de produção da região, uma e outra empresa poderiam inferir o montante do estoque e a produtividade da outra.
P11	25. Caso a informação fosse desagregada em nível estadual, a distribuição espacial das usinas autorizadas à produção pela ANP faria com que tal situação fosse multiplicada uma vez mais, em prejuízo de companhias com usinas nos estados de 13/16 PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA Controladoria-Geral da União Ouvidoria-Geral da União Roraima, Tocantins, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Santa Catarina, conforme podemos inferir do mapa abaixo, extraído do Boletim de fevereiro de 2014.
P12	O conteúdo das reclamações pode, de fato, conter informações sensíveis como condições de saúde dos reclamantes, o que sem dúvida possui o potencial de adentrar a vida privada destes indivíduos e/ou ferir a imagem deles. Desta forma é louvável a preocupação da Agência.
P13	Fica evidente que o sindicato somente tem a prerrogativa de representar, perante as autoridades administrativas, os interesses gerais de sua categoria profissional. Não ficou evidente, nas discussões travadas neste processo administrativo, como o acesso de informações estritamente pessoais, como o CPF, poderiam se enquadrar dentro do interesse geral da categoria.
P14	A despeito da pretensa representatividade do sindicato, o Supremo Tribunal Federal já consolidou o entendimento que as entidades de classe não têm competência para solicitar informações pessoais, que só podem ser requeridas como regra pelo próprio interessado ou por procurador. Nesse sentido, citamos duas decisões recentes: dias, “PROCESSUAL CIVIL. HABEAS DATA. TUTELA DE INTERESSES PERSONALÍSSIMOS. PEDIDO DE INFORMAÇÕES REFERENTES A ANUIDADES DEVIDAS AO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO. SINDICATO. ILEGITIMIDADE. (...) Ausente a legitimidade do sindicato dos administradores para pleitear, em nome próprio, direito personalíssimo de seus afiliados”. STF - RE 603654 / RS - RIO GRANDE DO SUL -Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI Julgamento: 19/05/2011 Publicação DJe-097 DIVULG 23/05/2011 PUBLIC 24/05/2011 “HABEAS DATA. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE RESISTÊNCIA AO FORNECIMENTO DAS INFORMAÇÕES: ART. 8º, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO I, DA LEI N. 9.507/1997. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. INFORMAÇÕES RELATIVAS A TERCEIROS. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. STF - HD 87-AgR/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia.
P15	7. Mesmo se considerarmos as especificidades da Lei de Acesso à Informação e que ela se sobrepõe à legislação sindical, verificamos que o Estado tem o dever de proteger a informação pessoal de terceiros, apesar dos pedidos se referirem a funcionários públicos. Isso porque as informações pessoais se ligam aos direitos fundamentais da intimidade e da vida privada (art. 5, inciso X da Constituição Federal), cujo acesso é regulamentado pelo art. 31 da Lei de Acesso à Informação abaixo transcrito: 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 Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal. 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.

P16	Somente excepcionalmente a informação pessoal poderá ser fornecida a terceiro sem procuração, conforme hipóteses previstas nos § 3o 8. e 4o do dispositivo supra mencionado. O presente requerimento do sindicato não se enquadra em nenhuma delas.
P17	19. Extrai-se então que apesar da Lei 12.527/2011 ter como objetivo assegurar o direito fundamental de acesso à informação de forma objetiva, ágil, transparente, clara e em linguagem de PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA Controladoria-Geral da União Ouvidoria-Geral da União fácil compreensão, sendo a disponibilidade de informações a regra e o sigilo a exceção; ela não tem o intuito de prejudicar a estratégia empresarial das empresas.
P18	22. A ordem econômica e o direito dos consumidores não devem se relacionar com sobreposição e submissão, mas sim em busca de um equilíbrio que gere efeitos positivos para a sociedade como um todo, sem submissão de interesses de consumidores ou empresários. O princípio da publicidade não possui aplicação irrestrita. Norberto Bobbio lecionava que apenas os direitos de não ser escravizado e de não ser torturado são absolutos, sendo que os demais concorrem entre si e em certas ocasiões fazem concessões
P19	9. Em questão à personalidade, cabe registrar que a ANS, como Agência Reguladora pertencente ao Estado, tem o dever de proteger a informação pessoal, mas isso não implica negar acesso aos documentos por ele solicitados. Todavia, o cidadão, neste caso em concreto, solicita informações pessoais de terceiros, conforme ressaltou a ANS: “todas as análises técnicas com as características acima indicadas contém informações pessoais de terceiros (beneficiários), que se inserem no conceito previsto no artigo 3º, inciso V (“V - Informação pessoal - informação relacionada à pessoa natural identificada ou identificável, relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem”), do Decreto nº 7.724”.
P20	10. Outrossim, prescreve a Lei 12.527/2011 o seguinte: Art. 32. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar:(...) IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal;
P21	10. Prosseguindo o diálogo com a ANTAQ, perguntou-se quais implicações de segurança institucional (art. 23, VII da LAI) decorreriam da disponibilização das imagens armazenadas pelas 04 câmeras de propriedade da agência na URERJ (no período restante armazenado até dezembro de 2014). Apresentou-se, então, a seguinte resposta: A implantação de câmeras no ambiente institucional visa melhorar a segurança do patrimônio público e das pessoas que laboram no local. Durante o período de gravação dos vídeos, as entradas e saídas de pessoas são registradas, podendo ser verificada a rotina do local. Nesse quesito, pode-se observar a rotina de troca dos postos de vigilante (em dias e horários) e respectivo posicionamento físico dos vigilantes, além de identificar vulnerabilidades e pontos cegos que por ventura possam existir. Acrescenta-se, ainda, a possibilidade de verificar a rotina de trânsito de servidores e autoridades (como horário de chegada e saída). Essas informações fragilizam em muito a segurança do órgão caso sejam divulgadas... colocando em risco a segurança do patrimônio público e das pessoas que transitam no local. (...) Dessa forma, entende-se não ser viável a divulgação das imagens em questão. Diante dos esclarecimentos prestados, entende-se aplicável à situação o seguinte dispositivo da LAI: 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. (grifo meu) A fragilização da segurança das pessoas que transitam no local é situação inadmissível pelo caput do art. 5º da Constituição Federal. Portanto, não deve o Estado contribuir para situações que ameaçam aquele direito, razão pela qual a observância do caput do art. 31 da LAI impede a divulgação das filmagens armazenadas pelas quatro câmeras da URERJ.
P22	12. Por fim, frise-se que as informações contidas no processo n. 50500.002231/2013-18 são sigilosas, conforme dispõe o § 3o do art. 7 da Lei de Acesso à Informação: “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”. Dessa forma, somente após a decisão final do citado processo administrativo a cidadã poderá solicitar cópia desses documentos, ressalvada a hipótese de eventuais informações revestidas de sigilo.
P23	14. A Correspondência complementa o disposto no Ofício nº 2.147/2012CG/GADIP/ANVISA, ressaltando que as informações referentes aos resultados de testes científicos apresentados para o registro de um novo medicamento são de propriedade da empresa que pleiteia o registro, sendo classificadas como confidenciais, ou seja, tratam-se de informações relativas à atividade empresarial de pessoas jurídicas de direito privado que foram obtidas pela Anvisa no exercício de sua atividade reguladora. Dessa maneira, sendo a Anvisa a sua fiel depositária, o acesso a tais informações é restrito.
P24	15. A ANVISA acrescenta que, seguindo as orientações dessa OGU, reiterou resposta ao interessado no dia 01/10/2012, originalmente enviada em 26/7/2012, mas que haviam sido encaminhadas à CGU, informando a respeito da restrição de acesso e encaminhamos os resultados dos estudos apresentados e já publicados para comprovação de eficácia e segurança dos medicamentos Dermodex e Micostatin.
P25	Quanto à necessidade de identificação pessoal para recebimento das informações, a mesma deve ser feita na oportunidade de entrega das cópias, a fim de que o Estado cumpra o seu dever de proteger as informações pessoais.

P26	<p>Porém, ainda que se conclua sobre a impossibilidade de invocação do sigilo previsto no art. 23 da Lei nº 12.527/2011, não se esgota a controvérsia sobre a natureza da informação a ser prestada. Anvisa e Cetro argumentam que informações sobre a banca examinadora têm caráter pessoal. O caminho interpretativo neste caso sugere que a divulgação do nome dos componentes da banca examinadora do concurso pode colocar em risco não somente a lisura do certame, mas a segurança e tranquilidade dos examinadores. Constrangimentos e pressões indevidas advindas de terceiros, particularmente de candidatos, causariam prejuízos à vida íntima dos examinadores, dando ensejo a medidas protetivas. Ressalte-se que, diante da complexidade e importância do tema, a própria Lei de Acesso à Informação dispõe que será editada norma regulamentadora (ainda pendente) a respeito do tratamento a ser dado às informações pessoais.</p>
P27	<p>28. O recorrente argumenta que a Anvisa deveria ter conhecimento sobre a composição da banca examinadora, pois o inciso III do art. 7º da Lei nº 12.527/2011 garante o acesso a “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”. Este dispositivo deve ser interpretado com cuidado e em conjunto com outros princípios e regras definidos pela Lei. A existência de vínculo entre administração pública e entidade privada não significa que todas as informações geradas ou decorrentes dessa relação deverão ser divulgadas, pois aquilo que se referir à esfera eminentemente privada, que estiver coberto por outras hipóteses de sigilo ou que afetar a intimidade, imagem e honra dos envolvidos estará protegido do escrutínio público. A título comparativo, as informações geradas no âmbito das licitações e contratos firmados pelo poder público com entidades privadas possuem natureza pública, porém as informações produzidas e custodiadas por essas entidades para exercer sua atividade e prestar os serviços contratados pela administração pública são, em larga medida, protegidas em razão de diferentes fundamentos legais (sigilo fiscal, bancário, comercial, proteção à intimidade etc.). Em outras palavras, a aplicação desse dispositivo depende do caso concreto e, em particular, da natureza das informações envolvidas. Frise-se, portanto, que não caberia a alegação de superioridade da Lei de Acesso sobre os contratos oriundos de relações privadas, para defender sua aplicação ampla, obrigatória, indiscriminada e indistinta, pois há situações, como no caso em tela, em que a Lei não alcança tais relações.</p>
P28	<p>A Agência, em defesa da negativa ao acesso à informação requerida pelo cidadão, citou decisão proferida pelo Senhor Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União, para um caso homólogo: “os testes científicos apresentados para o registro de um medicamento são de cunho privado, de propriedade da empresa que pleiteia o seu registro, e a ANVISA mera depositária dessa informação, portanto essas informações são protegidas pelo sigilo comercial e industrial, decide pelo indeferimento do Recurso”.</p>
P29	<p>Em 09/04/2014, foi encaminhado pela CGU e-mail à Agência, no qual foram solicitados os seguintes esclarecimentos complementares: a) Além dos pareceres e das decisões que constam do processo de registro do produto FARMANGUINHOS ARTESUNATO + MEFLOQUINA na ANVISA, referido na resposta da ANVISA ao cidadão, relativas aos processos de Acesso à Informação referido e que foram postos à disposição do demandante, por constituírem peças de acesso público irrestrito, conforme constou da resposta inicial dessa Agência, solicita-se indicar que outros elementos ou partes desse processo de registro de produto o demandante pode ter o acesso. b)</p>
	<p>Solicita-se também especificar que partes ou elementos do processo de registro do produto FARMANGUINHOS ARTESUNATO + MEFLOQUINA na ANVISA estão sob sigilo.</p>
Q1	<p>7. Reforçamos, neste momento, que a natureza jurídica de tais requerimentos é de Processo/Procedimento Administrativo de autorização de construção de aeródromos, realizado pela recorrida em face de seu poder de regulação no âmbito da Aviação Civil. Após conclusão do processo, a informação constante do processo/procedimento administrativo torna-se pública. Inclusive, no âmbito interno da CGU, foi regulamentado por meio da Portaria CGU nº 1.613/2012 (art. 4º, inciso VII), que os processos administrativos tramitantes no órgão, enquanto não concluídos, guardam o caráter restrito, perdendo este status após o ato decisório final, salvo as informações resguardadas por sigilos legais.</p>
Q2	<p>9. Mas as informações a que se refere o item supra são aquelas exclusivamente relacionadas à intimidade, honra e imagem das pessoas em sua vida privada, ou seja, aquelas informações que não tenham caráter público. A própria Resolução nº 158/2010 afirma, na Seção I do Capítulo II (art. 9º, § 2º), que o cadastro de aeródromos mantidos pela ANAC tem caráter público e será a única fonte reconhecida de informação sobre aeródromos sujeitos à regulação e fiscalização pela recorrida.</p>
Q3	<p>10. Portanto, não estão albergadas sob o manto protetivo da privacidade as informações relativas aos nomes e/ou razões sociais dos interessados decorrentes de suas atuações na qualidade de autorizatários para o uso do espaço aéreo correspondente ao respectivo tráfego aéreo do aeródromo, vez que não podem ser abrangidas pela garantia constitucional da preservação da privacidade, posto que não se situam na órbita de sua intimidade ou vida privada. Não sendo este dado protegido por lei específica e não havendo outro normativo que determine ou, ao menos, classifique tal informação como sigilosa, não há razões para se negar o acesso aos nomes dos interessados. O mesmo já não se pode dizer sobre os demais dados pessoais, como os números de documentos e/ou endereços informados na ficha cadastral, estes sim inseridos naquela órbita mencionada.</p>

Q4	<p>11. O segundo questionamento é quanto à alegada vantagem competitiva que a divulgação das informações possa representar a outros agentes econômicos. Nesse prisma, também não resta dúvidas quanto a não incidência do § 2º do art. 5º do Decreto nº 7.724/2012. A uma, por tratar-se de aeródromo privado – só podem ser utilizados com a permissão de seu proprietário; a duas, por ser vedada sua exploração comercial – o proprietário não pode sujeitar os usuários de seu aeródromo ao pagamento de tarifas; e a três, por terem zona de proteção garantida – podendo estar sujeitos a restrições operacionais motivadas por novas instalações ou construções no seu entorno. Conforme divulgado pela própria recorrida, os heliportos ou helipontos são abertos ao tráfego através de processo de registro e podem ser fechados a qualquer tempo pelo proprietário ou pela Autoridade de Aviação Civil. Caberia à mesma tecer concretamente sobre a hipótese levantada, mas preferiu quedar-se inerte nos seus esclarecimentos adicionais</p>
Q5	<p>9. O alcance do princípio constitucional da publicidade, portanto, deve ser interpretado para além da noção de assegurar os efeitos externos dos atos administrativos, mas também de forma a garantir que o cidadão possa conhecer e controlar a legalidade dos mesmos. O princípio da publicidade, como apresentado na obra de Hely Lopes Meirelles, “abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto da divulgação oficial de seus atos, como também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes”<sup>3</sup> prever como diretriz o “desenvolvimento do controle social da administração pública” (Art. 3º . A Lei de Acesso à Informação seguiu essa orientação ao , V). No caso em questão, disponibilizar a identificação do agente público responsável pela resposta ao pedido inicial de acesso à informação é medida coerente com a referida interpretação do princípio da publicidade. Dentre os pressupostos do ato administrativo, encontra-se a competência, ou seja, o sujeito do ato administrativo, “quem o produz, que pode ser denominado agente”<sup>4</sup> . O ato deve ser produzido por agente com adequada competência, sob risco de questionamento acerca da existência ou validade do mesmo. A titularidade da competência tem um duplo aspecto, envolve a 2 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 97. 3 MEIRELLES, obra citada, p. 97. 4 JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 400. 26 legitimidade do órgão, mas também a do sujeito que ocupa função ou cargo responsável pelo ato<sup>5</sup> Esse entendimento é reforçado por alguns autores, como Marçal Justen Filho e Márcio Pestana: . A titularidade da competência administrativa: O direito atribui as competências não às pessoas físicas, mas aos sujeitos de direito integrantes da Administração Pública e aos órgãos por meio dos quais se forma e exterioriza sua vontade. Essa estruturação orgânica é extremamente complexa. A competência é atribuída à função ou ao cargo. Identifica-se o ser humano ou os seres humanos titulares da competência por via indireta: é aquele ou são aqueles investidos de uma função ou de um cargo<sup>6</sup> . O aspecto subjetivo que envolve o ato administrativo refere-se a seu emissor, comumente bipartindo-se na pessoa jurídica da entidade a partir da qual será emitido o ato administrativo, como, também, a pessoa física que efetivamente o implementa<sup>7</sup> . 11. A existência de responsável pela resposta inicial, bem como a possibilidade de acesso a essa informação, foi enfatizada em parecer anterior da CGU nos seguintes termos: A existência desta informação é de tal forma inegável que, de sua inexistência, decorreria a inexistência do ato administrativo que ensejou a resposta ao cidadão, visto que lhe é condição de existência ter sido adotado por agente com capacidade para tanto. Do exposto, não se pode, portanto, deduzir da inobrigatoriedade de fazer constar na resposta a identidade do respondente – por sê-la institucional – a restrição de acesso à informação pública relativa à autoridade aprovadora por ela responsável, visto não se enquadrar tal informação em qualquer hipótese excepcionante à presunção de publicidade da Lei 12.527/2011, quer seja em função de hipótese legal, informação pessoal ou sigilo de Estado nos termos do art. 23 daquela Lei<sup>8</sup> . 5 A resposta da Administração Pública a pedido de acesso à informação deve ser considerada como ato administrativo. Através desse ato, atende-se a direito fundamental do cidadão e disponibilizam-se dados públicos autênticos e íntegros. A negativa não fundamentada pode sujeitar o responsável a medidas disciplinares. A resposta ao cidadão, mesmo nas hipóteses de desprovisionamento, carrega o requisito da presunção de veracidade. Essas características atendem, em suma, ao conceito de ato administrativo: “manifestação de vontade funcional apta a gerar efeitos jurídicos, produzida no exercício de função administrativa” (JUSTEN FILHO. Ob. cit., p. 383). A Lei de Acesso à Informação oferece diversos mecanismos de resposta: formato impresso, eletrônico e outros meios. O mecanismo de divulgação eletrônica, em que pese a aparência de informalidade, é forma prevista pela própria Lei de Acesso à Informação e pelo Decreto no contato com o cidadão, em atendimento à celeridade e transparência. Pode-se, assim, entender a resposta como instrumento de veiculação de ato administrativo semelhante ao ofício. 6 JUSTEN FILHO. Obra citada, p. 401. 7 PESTANA, Márcio. Direito Administrativo Brasileiro, p. 250 8 Controladoria-Geral da União. PARECER nº 2655 de 16/10/2013. Disponível em: 10. <a href="http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/recursoscgu/pareceres/MD/CEX/PA26552013.pdf">http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/recursoscgu/pareceres/MD/CEX/PA26552013.pdf</a>. Acesso em: 15/05/2014.</p>
Q6	<p>8. É certo que a Lei 12.527/2011 visa garantir ao cidadão o direito fundamental de acesso a informações de forma clara, objetiva e transparente; sendo a divulgação a regra e o sigilo a exceção.</p>
Q7	<p>Em primeiro lugar, deve-se esclarecer que o dispositivo legal acima trata apenas de informações classificadas. Estas informações são aquelas que em função do seu grau de sensibilidade são submetidas a um procedimento especial de classificação, com o fito de restringir a sua publicação por um período de tempo determinado. A informação, ademais, pode ser classificada como reservada, secreta e ultrassecreta, de forma que assim que for transcorrido o seu prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á automaticamente de acesso público.</p>

Q10	Percebe-se, em segundo lugar, que existe procedimento especial para que um documento público seja considerado classificado. Esse procedimento é estabelecido nos artigos da seção II, do capítulo V, do Decreto nº 7.724/12. Segundo a citada norma: Art. 31. A decisão que classificar a informação em qualquer grau de sigilo deverá ser formalizada no Termo de Classificação de Informação – TCI (...). Grifo meu.
Q11	No que tange ao sigilo de documentos preparatórios, esta Controladoria-Geral da União tem posicionamento distinto daquele dado pela agência reguladora. A norma do Decreto regulamentador da Lei de Acesso à Informação assegura a qualquer cidadão o acesso ao conteúdo de documentos preparatórios a partir da decisão do ato ou da decisão que ele fundamenta. Este normativo visa garantir que a sociedade tenha acesso às informações contidas neste tipo de documento, no mínimo, após a edição do ato ou decisão que ele fundamentou. Isto não quer dizer que somente após este fato é que ele pode ser acessado pela sociedade, interpretação dada pela ANEEL. Observe-se trecho de Parecer desta CGU, referente ao processo de pedido de informação de nº 00077.000840/201310: “(...) A Lei não determina, em momento algum, que a divulgação de qualquer informação utilizada como fundamento de tomada de decisão seja feita apenas após a edição de ato ou decisão. Tampouco o faz o Decreto. Pelo contrário. Tais dispositivos apenas garantem o acesso à informação a partir da edição do ato ou decisão. Ou seja, a intenção do legislador foi claramente assecuratória ao garantir a divulgação daquilo que teve restrição de acesso enquanto documento preparatório. Não tinha como intenção restringir o acesso a todo e qualquer documento preparatório até que fosse editado o ato ou decisão respectiva. Há um enorme abismo entre essas duas posições. 15. Pela própria escolha das palavras, percebe-se que não deseja a Lei ou mesmo o Decreto restringir o acesso à informação. Pelo contrário. É conhecida a intenção da Lei de Acesso à Informação, que em seu art. 3º, I, aduz a “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção”. Também nessa linha deve ser observada a figura do documento preparatório. Afinal, o mero fato de o documento preparatório de alguma forma se relacionar com a tomada de decisão não impede sua divulgação. 16. Consequentemente, a negativa de acesso a documentos preparatórios deve ser utilizada apenas nos casos em que a decisão final possa de alguma maneira ser comprometida, não havendo qualquer justificativa ou mesmo sentido em se negar acesso a documento preparatório quando a sua divulgação não indicar qualquer influência 29 na decisão final, ou mesmo vier a trazer benefícios à própria decisão final, como no caso em tela. 17. A exemplo, existem situações claras em que a divulgação de informações preparatórias pode comprometer a decisão final, como numa situação hipotética em que haja investigação em curso. Nesse caso, há que se restringir o acesso às informações relacionadas à investigação até que todas as apurações devidas tenham sido concluídas, sob risco de comprometer a própria investigação em si”.
Q12	Percebe-se, portanto, que o simples fato de o RAP ser um documento preparatório não impede a sua divulgação. No entanto, no caso em epígrafe, o relatório de análise de perturbação faz parte de três processos administrativos que visam apontar possíveis irregularidades e a imputação de responsabilidades, em evento do dia 04 de Fevereiro deste ano. Em resposta aos questionamentos desta CGU, a ANEEL deixa claro que, nos processos administrativos em questão, o resultado da análise das informações do Relatório de Análise de Perturbações (RAP) ainda não foram anexadas e, portanto, os seus resultados devem ser protegidos para fins de fiscalização. Observe-se trecho da resposta dirigida à CGU: “Desta forma, temos a destacar que os documentos contidos nos processos podem não conduzir a interpretação completa dos fatos relacionados, induzindo a conclusões parciais que não representam, ainda, o entendimento desta superintendência sobre o evento”
Q13	A Lei 12.527/2011 tem por objetivo assegurar o direito fundamental de acesso à informação. Prevê ainda, em seu artigo 5º, o dever do Estado de garantir o direito de acesso à informação de forma objetiva, ágil, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.
14	Nesse contexto, por meio de precedentes reiterados nesta Controladoria, sedimentou-se o entendimento de que a negativa de acesso à informação fundamentada em documento preparatório, pelo recorrente, por si só não é o suficiente para justificar tal negativa, sendo imperioso revelar se haveria prejuízo na divulgação da informação no deslinde e/ou na decisão do processo em curso e, se possível, quais prejuízos uma possível divulgação causaria.
Q15	Porém, o órgão respondeu que o processo em referência já havia sido encerrado, em 14 de setembro de 2015, fato que ocorreu após a interposição do recurso à CGU, pelo cidadão, registrada em 28 de agosto de 2015. O recorrente declarou, também, que a decisão havia sido disponibilizada ao cidadão, por email. Dessa forma, conforme entendimento do art. 7º, da Lei nº 12.527/11, abaixo, as informações solicitadas já não podiam ter sua negativa fundamentada na justificativa de se tratar de “documentos preparatórios”, dada sua decisão consubstanciada, e o direito daí emergido após ocorrência de fato superveniente (decisão): “Art. 7º O acesso à informação de 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.” (grifos nossos).

Q16	<p>No mérito, verifica-se que o cidadão deseja acesso a um processo administrativo de fiscalização ainda em curso e de responsabilidade do recorrido. Como regra, enquanto não houver decisão final tais informações são de acesso restrito: Lei 12.527/11 Art. 7º (...) § 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 7.724/12 “Art. 20. O acesso a documento preparatório ou informação nele contida, utilizados como fundamento de tomada de decisão ou de ato administrativo, será assegurado a partir da edição do ato ou decisão.” Nesse sentido, citem-se as seguintes considerações acerca do tema “documento preparatório”: “a Lei de Acesso à Informação não proíbe expressamente a divulgação de qualquer informação utilizada como fundamento de tomada de decisão antes da edição do ato ou decisão. Apenas estabelece a discricionariedade da Administração Pública para avaliar a conveniência de publicar ou não a informação antes da tomada de decisão. Ou seja, como qualquer decisão da Administração Pública, a negativa de acesso a um documento preparatório deve ser justificada, não estabelecendo a LAI uma restrição de acesso a todo e qualquer documento preparatório.</p> <p>A restrição de acesso somente será admitida se a divulgação da informação prejudicar a efetividade da decisão, como, por exemplo, nas sindicâncias investigativas. Essa posição já foi, inclusive, apreciada pelo Poder Judiciário: É indiscutível que o livre acesso aos documentos referentes ao apuratório poderiam trazer prejuízos às investigações, na medida em que, tendo ciência das acusações, os servidores, que têm livre acesso à máquina pública, poderiam utilizar de subterfúgios atinentes à própria atividade para maquiagem ou esconder suas infrações, impedindo a devida responsabilização pelas ilegalidades ocasionalmente cometidas no Serviço Público (...) Vale observar que, recebendo denúncia de particular, entendendo a Administração pela necessidade de abertura de processo administrativo (...), ela o faz em nome próprio, encampando a representação por ele elaborada. (...) antes da formalização da acusação, não haverá divulgação do que consta do procedimento investigativo ou apuratório (STJ, MS n. 19.243/DF, Rel. Ministra Eliana Calmon, julgado em 20/09/2013)”.</p>
Q18	<p>A Portaria CGU 1.613/2012 referenda essa posição: Art. 4º A CGU manterá, independentemente de classificação, acesso restrito em relação às informações e documentos, sob seu controle e posse, mantidas em qualquer suporte, relacionadas a: I – informações pessoais relativas à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas; II – informações e documentos caracterizados em normativos específicos como de natureza sigilosa, tais como sigilo fiscal, patrimonial ou bancário; III – processos judiciais sob sigilo de justiça; IV – identificação do denunciante, até que se conclua procedimento investigativo; V – papéis de trabalho e procedimentos relativos a ações de controle e de inspeção correicional ou de qualquer espécie de ação investigativa, nos termos do §3º do art. 26 da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001; VI – documentos e informações de natureza técnica produzidos por outros órgãos e entidades em poder da CGU sem a característica de custódia; e VII – relatórios e notas técnicas decorrentes de investigações, auditorias e fiscalizações, e outros documentos relativos à atividade de correição, bem como outras ações na área de competência da CGU, quando ainda não concluídos os respectivos procedimentos. Art. 5º A restrição de acesso às informações prevista nos incisos IV e VII do artigo 4º desta Portaria se extingue a partir da conclusão do procedimento investigativo, quando os relatórios e notas técnicas se tornarem públicos. §1º Consideram-se concluídos, no âmbito da CGU, os procedimentos investigativos relativos a: I – ação correicional: a) procedimento disciplinar instaurado ou acompanhado: com a publicação do julgamento pela autoridade competente; b) investigação preliminar: com o arquivamento do processo em caso de não ser procedente o fato originário da investigação e, no caso contrário, a publicação do julgamento do procedimento disciplinar decorrente da investigação; e c) relatórios de inspeção correicional: com a aprovação do relatório pelo Corregedor-Geral da União. II – denúncia: a) com o seu arquivamento por motivo de desabilitação na fase de triagem; e b) após o término da ação de controle ou ação correicional respectiva. III – ações de controle: a) ordinárias, após a manifestação das unidades examinadas e a expedição dos documentos para os órgãos de controle externo; b) auditorias e fiscalizações especiais, após a ocorrência dos seguintes eventos: c) manifestação do demandante, dentro do prazo estabelecido, sobre a possibilidade de divulgação do relatório; d) manifestação da unidade examinada; e e) remessa ao gestor federal para adoção das providências cabíveis. §2º Quando os resultados dos procedimentos investigativos previstos no §1º deste artigo demandarem o prosseguimento da investigação em outros órgãos da CGU SAS, Quadra 01, Bloco A - Edifício Darcy Ribeiro Brasília/DF - CEP 70070-905 7 Administração Pública Federal, a sua disponibilização somente ocorrerá após manifestação do órgão competente.</p>
Q19	<p>A entidade disponibilizou ao cidadão o processo completo solicitado, com a tarja das informações pessoais. A tarja das informações pessoais e/ou sigilosas está de acordo com o artigo 7º, §2º da Lei nº 12.527/11, in verbis: 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.</p>
Q20	<p>15. Destarte, de pronto se pode destacar a questão do sigilo que envolve este pedido de acesso. Ainda que a Reunião nº 670 tenha tratado de temas sigilosos, a parte específica que é objeto do recurso que ora tramita nesta CGU não envolve informação com essa característica.</p>
Q21	<p>18. Ora, a Lei 12.527/2011 é clara no que se refere à abertura de informações: “ 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: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; ” 19. A Lei não deve ser interpretada de maneira a ter sua abrangência restringida. Ainda que o PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA Controladoria-Geral da União Ouvidoria-Geral da União cidadão tenha tido acesso a todas as informações pertinentes no transcorrer do recurso administrativo,</p>

	não há impedimento legal que impossibilite o fornecimento do trecho da gravação demandado. O exaurimento daquela esfera não impede que seja solicitada informação referente ao processo via Lei de Acesso à Informação.
Q22	20. De fato, se o cidadão se julga prejudicado, não há óbice para pleitear acesso à informação pela Lei 12.527/2011. Tamanha é a intenção do legislador em promover a abertura dos dados, que não é necessária nem mesmo motivação para o pedido de acesso. À luz do Decreto 7.724/12: “Art. 14. São vedadas exigências relativas aos motivos do pedido de acesso à informação.” 21. Nessa perspectiva, não era nem mesmo necessária a alegação, de que a informação influenciaria em seu direito de ampla defesa e contraditório, em que pese seu desconhecimento quanto aos termos em que foi indeferido o recurso administrativo.
Q23	25. Mesmo considerando-se a existência de decisão anterior desta Controladoria-Geral da União, no âmbito do processo 48700.000396/2012-76, pelo desprovimento do recurso em função de sigilo comercial, não há óbice para que seja selecionado tão somente o trecho pleiteado e disponibilizado ao referido senhor, dada a especificidade do pedido, qual seja: o trecho que deliberou pelo indeferimento do Recurso Administrativo do servidor âmbito do processo número 48610.004539/2012-28.
Q24	20. A legislação de acesso à informação e sua regulamentação não cuidaram definir o que seria informação de natureza pública e tampouco a distinguiram de forma inequívoca da informação de natureza privada. Embora correndo o risco de incorrer em tautologia inútil, seria possível ensaiar uma definição que afirmasse ser a informação pública aquela produzida e/ou custodiada pela Administração submetida ao regime jurídico de Direito Público. O mérito de tal definição é permitir que se chegue, inversamente, a uma definição de informação privada, a qual poderíamos equiparar a informação relativa ou de titularidade de pessoas físicas e jurídicas de Direito Privado, independentemente de ser produzida ou custodiada pela Administração, e que esteja submetida ao regime jurídico de Direito Privado. Se, para o primeiro grupo de informações, a diretriz geral insculpida no inciso I do artigo 3º da Lei 12.527/2011 tem máxima vigência por força do comando constitucional do inciso XXXIII do art. 5º - a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como 12/16 PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA Controladoria-Geral da União Ouvidoria-Geral da União exceção –; o mesmo não se poderá dizer do segundo grupo de informações, protegidas que são pelos direitos de personalidade de seus titulares.
Q25	11. Ressalta-se que o interesse público sobrepõe ao privado, sendo imperioso que esteja presente em todos os atos administrativos. Destarte, ainda que a Lei proíba a avaliação dos motivos pelos quais o cidadão solicita a informação, não pode a Administração se furtar à análise da presença e principalmente do atendimento ao interesse público quando da realização de seus atos.
Q26	12. Nesse sentido, ressalta-se que é salutar a observância ao princípio da transparência, com o objetivo de promover a democratização do acesso às informações e que, na gestão da documentação governamental, poderá franquear sua consulta aos que dela necessitarem e paralelamente rememorar que a Lei de Acesso à Informação é um dos novéis instrumentos legislativos colocados à disposição do cidadão para a promoção do controle social e em favor da democracia.
Q27	13. Verifica-se então, que os recursos se atêm aos termos do pedido, e que estes apresentam requisitos de especificidade necessários à boa avaliação da capacidade responsiva do órgão, afastando-se, destarte, a excepcionante do inciso I do art. 13 do Decreto 7.724/2012.
Q28	17. Em resposta à consulta, esta Controladoria fez nova interlocução com a ANP, em 03, 04 e 05/03/15, com o fim de ratificar que as informações deveriam ser disponibilizadas pelo mesmo canal buscado pelo cidadão. A CGU acrescentou que a CMRI já decidiu ser devido o acesso às notas fiscais de compras efetuadas pelo poder público, por se tratarem de documentos de transparência e de controle da sociedade, não havendo possibilidade de graduar esse atendimento.

Q29	O pedido da recorrente, ancorado no princípio de que a regra é a publicidade, o sigilo exceção, resume-se ao registro eletrônico do horário de trabalho e ao saldo acumulado do banco de horas dos ocupantes de cargo comissionado nos meses de novembro de 2014 a março de 2015, bem CGU SAS, Quadra 01, Bloco A - Edifício Darcy Ribeiro Brasília/DF - CEP 70070-905 como aos nomes dos ocupantes de cargo comissionado que não tenham compensado horário e que foram descontados em folha. Referência 2 - 2,26% Cobertura Em que pese o normativo supracitado não ser explícito ao restringir o acesso exclusivamente ao servidor e sua chefia imediata, a recorrida entende que “o acesso aos registros diários de frequência deve ser restrito apenas ao gestor e ao próprio servidor, razão pela qual foi inserido na Portaria esse artigo, o qual não teria razão de existir caso a intenção não fosse a de disciplinar essa limitação de acesso”. No entanto, convém salientar que qualquer restrição ao direito fundamental de acesso à informação, conforme art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição da República, deve ser interpretada restritivamente, não sendo possível aumentar o rol de exceções ao princípio da máxima divulgação senão por meio de Lei, conforme entendimento pátrio e referência interamericana. Assim, a Portaria ANP nº 274, independente da hermenêutica aplicada aos seus artigos, não pode ser CGU SAS, Quadra 01, Bloco A - Edifício Darcy Ribeiro Brasília/DF - CEP 70070-905 utilizada para restringir o direito fundamental ao acesso à informação, visto que não possui a força normativa exigida para tal.
Q30	Quanto à natureza pessoal do conteúdo da informação solicitada, ou à possibilidade de violação ao direito fundamental à intimidade, destaca-se que o registro eletrônico de presença de funcionários públicos no exercício de suas funções públicas é, por definição, informação pública, pois que não diz respeito à pessoa natural que está ocupando determinado cargo público, mas sim ao serviço público que esta pessoa natural está prestando e, em função disso, sendo remunerada com recursos públicos. De maneira que a publicação dos registros de horário de trabalho dos servidores públicos é importante instrumento para o exercício do controle social. Os precedentes desta CGU vão ao encontro do acesso público das folhas de ponto dos servidores públicos, a exemplo dos recursos NUP 08850.005439/2013-52, NUP 99923.000637/2014-65 e NUP 99928.000090/2013-77. Em todos eles ocorreu a perda de objeto mediante a concessão do acesso à informação solicitada durante a fase de instrução do recurso em terceira instância.
Q31	Concordamos com a alegação sensata da cidadã em recurso de primeira instância, quando afirma que “qualquer cidadão pode ficar na porta do prédio da ANP para verificar quando um servidor entra e sai da ANP, o que ratifica a ideia de que as informações solicitadas são triviais e não violam a intimidade.” Assim, o que a cidadã pede é o envio dessas informações, esse pedido se torna possível à medida que essas informações passam a ser produzidas e acumuladas pela recorrida.
Q32	Assim sendo, o único ponto do recurso interposto junto à CGU para o qual cabe manifestação por parte desta Controladoria diz respeito à possibilidade de atendimento integral do item 1, o que seria atingido por meio da publicação do nome das empresas produtoras ou exportadoras de óleos lubrificantes não cumpridoras da obrigação de custear a coleta de OLUK nos últimos 5 anos.
Q33	Não resta dúvida que a divulgação dos nomes de empresas infratoras é uma prática já adotada no Brasil, sendo que a título de exemplo podemos citar o Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS disponível no Portal da Transparência, o Cadastro de empresas e pessoas autuadas por exploração do trabalho escravo publicado pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE e a Lista de empresas devedoras do INSS divulgada pelo Ministério da Previdência Social – MPS.
Q34	Quanto à legislação em vigor sobre o assunto, vale mencionar a Lei Federal nº 10.165/2000 que exige que as informações constantes nos certificados de coleta de óleos lubrificantes sejam apresentadas no Relatório de Atividades Potencialmente Poluidoras, o qual deve ser entregue até o dia 31 de março de cada ano ao IBAMA. Em 2003, foi publicada a Lei 10.650/2003 por meio da qual os órgãos ambientais deveriam publicar em Diário Oficial e disponibilizar em local de fácil acesso ao público os autos de infrações e respectivas penalidades impostas, ao passo que o Decreto Presidencial 5.523/2005, por sua vez, estabeleceu que os órgãos ambientais deveriam publicar mensalmente na internet as sanções administrativas aplicadas.
Q35	No que diz respeito à Lei 12527/2011, importante ressaltar que conforme o inciso III do art. 7º, o acesso à informação compreende entre outros, o direito de obter 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. 15. Em complemento, o Art. 8º da mesma Lei indica ser 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. 16. Portanto, em que pese a preocupação apontada pela recorrida, o fato é que não foi localizada, a priori, nenhuma legislação que indique serem os dados enviados tanto pelas empresas produtoras/importadoras como pelas coletoras protegidos por algum tipo de sigilo. Por outro lado, existem decisões por parte, por exemplo, do TRF atestando que a divulgação / publicação desse tipo de informação, não apenas é permitida, como deve ser estimulada, visto ser primordial que as práticas ilícitas constatadas por parte dos órgãos públicos de fiscalização / regulação sejam divulgadas, pois do contrário o Estado estaria favorecendo a manutenção de empresas inidôneas no mercado

Q36	Todavia, de acordo com a diretriz contida na Lei nº 12.527/11 de “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção” (Art. 3º, I), os órgãos devem liberar informações cuja divulgação não seja restrita.
Q37	Sendo assim, a fim de atender aos pedidos do requerente, o órgão deve avaliar quais informações pessoais violam a intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, tarjando-as e divulgar as restantes. 9. Caso o órgão não disponha de programa de computador capaz de tarjar as informações contidas no arquivo digital, e dado o número relativamente pequeno de registros, pode optar por substituir as informações sensíveis como nomes, endereços e condições de saúde e tratamentos por “XXXXXXXXXXXXXXXXXX” antes do envio. 10. Pode ainda oferecer alternativa de consulta, a exemplo do envio de cópias impressas, tarjadas manualmente, cujas custas podem ser cobradas do requerente. 11. O campo em questão possui um limite máximo de inserção fixado em 1000 caracteres (letras, pontuação e espaços) e não permite anexo de documentos. Desta forma, o volume de informações para ser lido, analisado e tarjado, baseando-nos no histórico de análises de recursos da Controladoria-Geral da União, não poderia ser caracterizado como um pedido desproporcional.
Q38	11. Dessa forma, é um dever e uma boa prática da Entidade oferecer os 650 documentos solicitados ao requerente com os devidos tarjamentos no que dizem respeito às informações pessoais de terceiros.
Q39	7. Percebe-se que constitui obrigação legal do servidor público federal da supracitada Universidade buscar meios institucionais para fiscalizar a obtenção de bolsas estudantis, oriundas de verba federal. Os recursos do PNAES são fundamentais para que estudantes com baixa renda 26 dias, familiar possam frequentar as aulas, visto que se lhes garante a eles, ao menos, o direito à alimentação e à moradia, por exemplo. Dessa feita, fiscalizar o uso regular desses recursos é tarefa angular para a garantia do direito fundamental à educação – neste caso, dos hipossuficientes. Observem-se dispositivos do Decreto que regulamenta o PNAES: Decreto nº 7.234/10 Art. 1o O Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES, executado no âmbito do Ministério da Educação, tem como finalidade ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal. Art. 2o São objetivos do PNAES: I - democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; II - minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior; III - reduzir as taxas de retenção e evasão; e IV - contribuir para a promoção da inclusão social pela educação. Art. 8o As despesas do PNAES correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação ou às instituições federais de ensino superior, devendo o Poder Executivo compatibilizar a quantidade de beneficiários com as dotações orçamentárias existentes, observados os limites estipulados na forma da legislação orçamentária e financeira vigente (grifo meu).
Q40	8. Da mesma forma, a Agência Nacional de Saúde Complementar possui entre os seus valores institucionais: • A transparência dos atos, que são imparciais e éticos; • O conhecimento como fonte da ação; • O espírito de cooperação e; • O compromisso com os resultados, conforme consta em seu sítio eletrônico.
Q41	9. Segundo a sua Agenda Regulatória, que é um instrumento de planejamento que agrega o conjunto de temas estratégicos e prioritários, necessários para o equilíbrio do setor, os quais serão de atuação da ANS no período de dois anos, e cujo objetivo é estabelecer cronogramas de atividades prioritárias de forma a garantir maior transparência e previsibilidade na atuação regulatória, possibilitando o acompanhamento pela sociedade dos compromissos pré-estabelecidos pela ANS, a garantia de acesso à informação é um dos seus sete eixos temáticos.
Q42	10. O Projeto 5.2. da Agenda Regulatória, o qual visa disponibilizar as informações de contratos e documentos correlatos relativos aos beneficiários, possui como produto esperado: • O estudo de formas de acesso para conferir maior transparência no mercado e nas relações individuais de consumo; 27 • O empoderamento do cidadão, diante do conhecimento de seus direitos contratuais e; • Maior agilidade na fiscalização e redução de papel.
Q43	11. Verifica-se, dessa maneira, que a transparência pública e a busca de melhoria na função fiscalizadora são questões de primeira importância no planejamento estratégico da agência reguladora. O acesso à informação é, inclusive, um dos eixos temáticos da sua agenda para o futuro. Por isso, não seria apenas desejável, mas fundamental para a fiscalização e para a transparência na utilização de verbas públicas que agências governamentais de controle realizassem convênios de cooperação institucional com outros órgãos do Estado brasileiro.
Q44	Não se pode, por outro lado, alegar que, pela existência de informações pessoais, todo o documento esteja fora o alcance do princípio da publicidade. Recomenda-se nesses casos, em favor da transparência, a realização da tarja de eventuais informações pessoais sensíveis, isto é, aquelas que possam causar constrangimento ilegal ao seu titular. Possibilita-se, com isso, a disponibilização da informação pleiteada, ainda que parcialmente.

Q45	10. Cumpre registrar que a matéria em questão já foi objeto de análise desta Controladoria. Quando da instrução dos recursos de nº 08850.002969/2014-20, 52750.000304/2013-11 e 52750.000303/2013-76, após interlocução e negociações realizadas com a CGU, as instituições recorridas, entendendo que 210 as informações solicitadas tinham natureza pública, franquearam total acesso das avaliações ao cidadão. Há ainda o precedente registrado sob o NUP nº 60502.001286/2014-25, por meio do qual o cidadão solicita ao Comando da Aeronáutica, dentre outros documentos, "(...) relatórios de avaliação de desempenho elaborados pela Chefia Imediata, ouvido o Conselho Departamental ou Comissão especialmente designada para avaliação de desempenho (...)"; neste caso, ponderadas questões como a sensibilidade de informações referentes ao servidor e a necessidade de dar publicidade a documentos funcionais, esta CGU determinou o provimento das informações solicitadas pela entidade demandada ao cidadão, estabelecendo no caso concreto, que as informações demandadas têm caráter público. Esta decisão consolida, portanto, o entendimento da CGU quanto ao tema.
Q46	11. Há de se ponderar que esta Controladoria tem se pautado, em suas decisões, pela publicidade como regra, padrão que remete ao Princípio da Máxima Divulgação - "implica que a abrangência do direito à informação deve ser ampla no tocante ao espectro de informações e órgãos envolvidos, bem como quanto aos indivíduos que podem reivindicar este direito". (MENDEL, 2009, p. 32). Dessa forma, na interpretação dos precedentes acima arrolados, deve-se levar em consideração que, nas perdas do objeto de recursos em que o pedido inicial trazia em seu bojo solicitação de acesso a avaliação de desempenho de servidores públicos, a informação apenas fora concedida após o emprego de esforços de negociação desta Controladoria, no sentido de convencer a instituição pública a disponibilizá-la, o que reforça o entendimento de que tais informações estão sob a égide do princípio da publicidade. Do contrário, não teriam sido empreendidos esforços a fim de tornar públicas informações consideradas restritas pelas instituições recorridas. Tais precedentes, portanto, reforçam a premissa de que avaliação de desempenho de servidor público está dentro do escopo da Lei de Acesso à Informação, devendo, portanto, ser franqueado seu acesso ao cidadão. Por fim, cumpre registrar que a decisão de provimento já foi cumprida pelo Comando da Marinha, tendo sido disponibilizadas ao cidadão as informações requeridas.
Q47	I- Não há que se arguir que a cessão das informações sobre os CNPJ's das empresas ofenderia o direito subjetivo à proteção da intimidade, vida privada honra e imagem. Em contraposição a idéia, a própria Receita Federal, por meio do seu sítio <a href="http://www.receita.fazenda.gov.br">www.receita.fazenda.gov.br</a> , disponibiliza informações acerca do nome de fantasia, endereço, situação cadastral e nome empresarial em sua base de dados. II- No que concerne à descaracterização do pleito tomando por base informações relativas à atividade empresarial de pessoas jurídicas obtidas pelas agências reguladoras, a mera informação acerca do número do CNPJ das empresas cadastradas na ANTT não as sujeitam a perdas de competitividade em relação a outras atuantes no mesmo ramo, ou seja, não haveria, no caso em tela, qualquer prejuízo à gestão e segurança das informações advindos com a publicização solicitada pelo Recorrente. 12. Ademais, compete à ANTT a concessão, permissão e autorização de todo o transporte terrestre do país, ou seja, qualquer empresa que desejar atuar neste ramo terá necessariamente que estar enquadrada em uma das hipóteses citadas anteriormente (concessão, permissão ou autorização). Portanto, não há que se cogitar a hipótese de que a divulgação pudesse constituir-se em prejuízo às empresas atuantes no mercado, tendo em vista que todas devem ter registro de operações na ANTT.
Q48	14. Por fim, convém ressaltar que as informações solicitadas são caracterizadas como dados abertos, portanto objeto de transparência ativa e estas devem ser consolidadas e divulgadas no banner acesso à informação da página institucional da ANTT. Desse modo, opina-se que seja determinada a agência para que insira as informações em seu sítio das informações referentes ao número dos CNPJ's das empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas a operar no ramo do transporte terrestre no Brasil.
Q49	4. Verificou-se durante a fase de instrução do pedido de acesso à informação em epígrafe que o processo nº 50500.063655/2011-97 é um processo administrativo investigativo, aberto no âmbito do Regimento Interno da Comissão de Ética da ANTT – CEANTT, em desfavor do recorrente, aprovado por meio da Deliberação nº 284, de 05.11.09. O mesmo foi instaurado e encontra-se concluído, uma vez que a assinatura do Acordo de Conduta Pessoal e Profissional - ACPP ocorreu em 30.11.11, tendo sido posteriormente, deliberado por meio de ata de reunião da CEANTT, pelo sobrestamento do mesmo por 12 meses, cujo prazo veio a encerrar-se em 29.11.12. Dessa maneira, observa-se que não existe apuração em curso baseada na investigação de que trata este processo.
Q50	5. Por fim, a Presidência da CEANTT entende não haver óbice para a entrega da informação pleiteada pelo recorrente, como pode ser percebido no seguinte trecho da resposta ao pedido de informações adicionais feito por esta CGU à Ouvidoria da ANTT: "Ainda no que se refere ao Despacho supra, consta no 1º parágrafo que o servidor pleiteia, em especial o "... Termo de Ajuste de Conduta Pessoal e Profissional, assinado por ele durante a instrução do processo em epígrafe.", oportunidade em que manifestamo-nos favoráveis ao fornecimento deste documento, conforme arquivo anexo, contendo o Acordo de Conduta Pessoal e Profissional - ACPP e respectiva Ata de Reunião tratando do sobrestamento (fls. 28/30)".(grifo meu).

Q51	9. Pondere-se, ainda, que o cadastro no CNPJ é uma informação pública sobre a qual não recai qualquer expectativa de privacidade, uma vez que os registros podem ser pesquisados nas Juntas Comerciais, nos Cartórios de Registros Cíveis e até mesmo no site da Receita Federal na Internet, enquanto os dados cadastrais do RNTRC, que incluem a quantidade de veículos registrados, são informações obtidas pela Administração Pública em razão de sua atividade de regulação, isto é, são dados privados custodiados pela Agência Reguladora no exercício de suas atribuições.
Q52	14. Ademais, é sabido que os documentos produzidos (diretamente ou sob delegação) pela Administração e que servem de fundamento da tomada de decisão são de caráter público. 15. Por tudo isso, mostram-se as alegações do recorrente procedentes, no sentido de que teria direito de acesso à publicização de estudos e pesquisas que subsidiam ou subsidiarão a resolução decorrente, cabendo à ANVISA o dever disponibilizar tais documentos.
Q53	12. Por outro lado, na interpretação do art. 18 da Portaria 748-C, não vislumbramos qualquer vedação para a entrega da documentação em formato eletrônico em uma das unidades organizacionais da ANVISA no Rio de Janeiro/RJ. A Lei de Acesso à Informação foi criada no sentido de possibilitar que o cidadão consiga informações públicas e referentes a sua pessoa, sendo ilegal qualquer interpretação de atos administrativos ( Portaria 748-C) restritiva desse direito fundamental.
Q54	13. Dessa forma, entendemos que a Portaria 748-C da ANVISA, em seu artigo 18, determina que a informação, neste caso concreto, seja entregue documentalmente em unidade organizacional da Cidade do Rio de Janeiro/RJ mais próxima da residência do recorrente, garantindo-se inclusive a eficiência na prestação da informação ao cidadão.
Q55	Quanto à análise de mérito, sendo evidente que o pedido trata de informação existente e específica, cuja obtenção, em tese, não levaria a excessivo prejuízo às atividades regulares da Administração, devemos, de plano, afastar as preliminares excepcionais do art. 13 do Decreto 7.724/2012.
Q56	12. Quanto à análise de mérito, impõe-se que abordemos algumas questões atinentes à natureza da informação, que poderiam ser sistematizadas em dois questionamentos: a. Pesa sobre contribuição individual em processo público de consulta qualquer hipótese de restrição de acesso prevista para informação de caráter pessoal, segundo o art. 31 da Lei 12.527/2011? b. Ao determinar que o acesso a documento utilizado como fundamento de decisão seria assegurado quando da publicação do ato administrativo, é defensável arguir que a lei fixaria um dever de restrição de acesso com término condicionado a evento futuro ou, a 2 PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA Controladoria-Geral da União Ouvidoria-Geral da União contrário sensu, um dever de publicidade condicionado a evento futuro?
Q57	14. Ora, se a manifestação pública acerca de tema relevante em ambiente público de discussão não recebe a proteção do anonimato, por que razão haver-se-ia de tê-la por íntima ou pessoal e, portanto, restrita, nos termos do art. 31 da Lei 12.527/2011? Adicionalmente, também não haveria razão para crer que manifestação desse gênero pudesse trazer em seu bojo qualquer informação de caráter sigiloso, visto que aquele que a fizesse, como detentor daquela informação, lhe estaria dando publicidade no ato.
Q58	15. Afastadas quaisquer hipóteses de exceção ao princípio da máxima divulgação – informação sigilosa, pessoal ou classificada –, debruçemo-nos sobre a segunda questão proposta. Diz o art. 7º § 3º da Lei 12.527/2011 que: § 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.
Q59	Cumpra, finalmente, recordar que o presente caso encontra precedente junto ao pedido de NUP 25820.000817/201205, objeto de recurso a esta casa, no qual se decidiu pelo provimento do pleito.
Q60	6. Quanto à existência de eventuais informações que possam representar vantagem competitiva a outros agentes econômicos, basta que seja feita a correspondente tarja, a fim de que a informação não sigilosa seja disponibilizada, como disposto no art. 7 da Lei de Acesso à Informação: “§ 2º sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.” Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente
Q61	A divulgação de informações por parte da Administração Pública é vital para que o cidadão exerça o controle social. Por meio do controle social, o cidadão pode verificar se as decisões adotadas pela Administração Pública ou em nome dela se adequam à legislação em vigência, bem como aos interesses da sociedade. No Estado Democrático de Direito, o contato próximo entre Administração e administrado é fundamental para que este último acompanhe, fiscalize e controle os atos praticados, considerando-se a disponibilização de informações como peça-chave neste procedimento. 9. A Lei de Acesso à Informação visa promover uma mudança cultural, reforçando a ideia de que a publicidade é a regra e, o sigilo, a exceção. Ainda que o órgão ou entidade recorrido(a) entenda que existam vedações para a disponibilização da informação, o cidadão tem o direito de saber os motivos da negativa, conforme inciso I do art. 19 da citada Lei.

Q62	13. Não obstante a redação da norma, recordemos, também, que o comando do caput do art. 13 do Decreto deverá ser interpretado como a faculdade da administração de opor resistência a pedidos que aparentem não trazer o requisito previsto no art. 12, II daquele Decreto. Da avaliação de que um pedido seria genérico, desproporcional, desarrazoado ou que implicasse trabalho adicional de análise e consolidação de dados, portanto, surgiria a faculdade da Administração negá-lo por meio de decisão fundamentada que subsumisse a solicitação à hipótese, podendo sugerir ao solicitante aprimoramento do pedido ou não. Tem-se buscado densificar cada uma dessas hipóteses, de modo a exigir do órgão, ao longo da instrução, que caracterize a situação de fato a fim de operar tal subsunção.
Q63	4. A divulgação de informações por parte da Administração Pública é vital para que o cidadão exerça o controle social. E por meio do controle social, o cidadão pode verificar se as decisões tomadas pela Administração Pública ou aquelas tomadas em nome dela se adequam à legislação em vigência, bem como aos interesses da sociedade. No Estado Democrático de Direito, o contato próximo entre governo e povo é fundamental para que este último acompanhe, fiscalize e controle os atos praticados; e a disponibilização de informações é peça chave neste procedimento.
Q64	18. A princípio - dado que o concurso é público, a motivação dos atos administrativos constitui-se em dever legal e direito do cidadão, nos termos do art. 50 da Lei nº 9.784/1999, e os atos do concurso devem ser homologados pela Anvisa – assistiria direito ao recorrente de obter acesso aos pareceres individualizados que deram sustentação às decisões sobre os recursos por ele impetrados. Naturalmente, este acesso pressupõe a existência da informação. Porém, na resposta aos esclarecimentos adicionais solicitados pela CGU, a Cetro informou que: "... quando do recebimento dos recursos, todos os argumentos foram encaminhados à Banca Examinadora, porém, esta formulou uma resposta única, para todos os recursos de uma mesma questão, quando não houve qualquer irregularidade ou afronta aos conteúdos programáticos e era correto manter a questão. Outrossim, nos demais casos, foram feitas as justificativas necessárias para a correção ou anulação das questões e devidamente divulgados.(grifo nosso).
Q65	24. Por outro lado, não se pode olvidar a dimensão pública dos concursos e o exercício do controle social. Hoje, além do controle institucional, legitimou-se a participação e controle da sociedade sobre os assuntos públicos. O cidadão tem o direito de saber, de cobrar, de acompanhar, de checar, de monitorar ações e políticas públicas. No caso específico dos concursos públicos, os tribunais, órgãos de controle e Ministério Público, por meio de decisões, orientações e recomendações, têm atuado no sentido de ampliar a publicidade e transparência, incluindo a divulgação dos nomes dos componentes da banca examinadora. Certo é que a dimensão porventura pessoal da banca não exclui a sua dimensão pública. As bancas exercem função pública e, por isso, não poderiam fugir eternamente ao escrutínio da sociedade. Ainda que se entenda legítimo e se admita que devam ser protegidas, para evitar pressões e constrangimentos, essa proteção não deve ser eterna, mas apenas no prazo necessário e suficiente ao controle do risco e preservação da intimidade dos seus integrantes.
Q66	25. A título de ilustração, o Ministério Público Federal em Uberaba/MG recomendou à Universidade Federal do Triângulo Mineiro – UFTM que divulgue o nome dos componentes das bancas examinadoras dos concursos públicos por ela realizados. Segundo o procurador da República, somente "... se pode verificar a lisura de um concurso quando todas as suas etapas e atos são tornados públicos, de modo a garantir o controle não só pelos candidatos, mas pela própria sociedade". O MPF então recomendou que a Universidade "divulgue a relação dos componentes das bancas examinadoras, por intermédio dos sítios eletrônicos institucionais e por outros meios que assegurem ampla publicidade, imediatamente após o encerramento das inscrições dos candidatos ou em seguida à definição dos componentes da respectiva banca, ou o que ocorrer por último" (disponível em <a href="http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-dosite/copy_of_geral/mpf-mg-recomenda-ampla-publicid">http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-dosite/copy_of_geral/mpf-mg-recomenda-ampla-publicid</a> ade-emprocessos-seletivos-de-posgraduacao-da-uftm).
R1	19. Face ao esgotamento das dúvidas pertinentes ao caso, passa-se à análise do mérito, vislumbrando-se cândido o entendimento de que a requerida não negou a informação ao pleiteante. Na verdade, o pedido contém vestes de generalidade, quando o próprio suplicante em seus recursos menciona apenas os "processos de prestação de contas".
R2	De todo o exposto, opina-se pelo não conhecimento do recurso, uma vez que faltou especificidade ao pedido inicial (art. 12, III c/c art. 13; I ambos do Decreto 7.724/2012). Considerando que a ANAC apresentou os critérios a partir dos quais seria possível esclarecer as perguntas colocadas, entende-se que restou fundamentada a alegação do caráter genérico do pedido. Nesse sentido, não se pode confirmar que houve negativa de acesso por parte do recorrido, situação que obstaculiza o conhecimento deste recurso pela Controladoria-Geral da União nos termos do caput do art. 16 da Lei 12.527/2011.
S1	12. Quanto aos pedidos dos e-mails e telefones institucionais dos servidores, entendemos que é desarrazoado, nos termos do inciso II do art. 13 acima mencionado. Esses canais, apesar do domínio público, tem como finalidade a comunicação interna da instituição e não se prestam a estabelecer uma relação com o sindicato. Não são informações revestidas pelo interesse público na medida que, caso o cidadão deseje entrar em contato com a ANS, o telefone e o e-mail apropriados são outros. O que existe aqui, na verdade, é o interesse particular do recorrente em obter essas informações que não pode se sobrepor ao interesse público de manter as comunicações internas da ANS operacionais.
S2	A partir do precedente, confirma-se a posição de que as folhas de ponto são documentos públicos, sendo mister o convencimento da ANTAQ sobre essa natureza. Paralelamente, deve-se ter em conta que o Arquivo Nacional disponibilizou 1437 cópias, após pagamento pelo cidadão. Em relação ao pedido nº 50650002361201418,

	<p>mencionado pelo recorrente, destaca-se que nele foram requeridas somente as folhas de ponto da regional do Rio de Janeiro. No presente caso, além de o pedido se referir a toda ANTAQ, requer-se a digitalização dos documentos (conclusão a que se chega ao se consultar o e-SIC, visto que o cidadão selecionou a opção de receber as resposta via sistema eletrônico). Sabe-se que digitalizar é procedimento mais demorado que fotocopiar e, em comparação com o pedido direcionado ao Arquivo Nacional, a quantidade de folhas é aproximadamente quatro vezes maior. Neste contexto, manifesta-se a desproporcionalidade da demanda (art. 13, II do Decreto 7.724/2012), principalmente ao se considerar que o atendimento desta parte do pedido pode impactar as demandas concorrentes. Por outro lado, entende-se que, considerando a natureza pública das folhas de ponto, não se deve privar o cidadão de acessá-las. Assim, sendo do interesse do senhor W.R.B., deve a ANTAQ se mobilizar para que ele possa consultar fisicamente a documentação requerida tal como solicitar sua fotocópia. Tal posição está em consonância com o seguinte dispositivo da Lei 12.527/2011:</p>
S3	<p>6. Assim, o recurso apresentado, tendo em vista a fase de esclarecimento em que se apresenta o inconformismo do recorrente, a este órgão de controle tem em seu conteúdo pedido desarrazoado, nos termos do art. 13, II, do Decreto nº 7.724, de 2012, in verbis: Art. 13. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação: (...) II - desproporcionais ou desarrazoados; ou</p>
S4	<p>14. Entende-se, portanto, que, se o caráter genérico de um pedido deriva de um problema na formulação do pedido, i.e., em sua origem, o seu caráter desproporcional deriva, ao seu turno, de um problema situado na interface Administração-cidadão, em que este demanda informação que, para sua disponibilização, leve a Administração a enfrentar escolhas em um ambiente de recursos escassos. Em outras palavras, para atender uma demanda legítima de acesso, vê-se a Administração na necessidade de sacrificar outras demandas relacionadas à sua atividade precípua. Diante de tal situação, o princípio da continuidade do serviço público instrui a que se lance mão do disposto no art. 13, II do Decreto 7.724/2012.</p>
T1	<p>22. Por fim, a Agência declara que não ser possível disponibilizar tais informações, pelos motivos já explanados e também pelo trabalho adicional justificado pelo Artigo 13, inciso III, do Decreto nº7.724/2012. A ANAC esclareceu que essas avaliações de desempenho foram arquivadas nas pastas funcionais de cada servidor avaliado, inviabilizando a consolidação dos dados na forma de relatórios, haja vista se tratar de aproximadamente 1.500 (um mil e quinhentas) pastas, o que dependeria de deslocarem servidores das suas funções para produzir e dar tratamento adequado a cada questionamento feito pelo cidadão, visando a consolidação dos dados solicitados, tornando assim o pedido desproporcional.</p>
T2	<p>No que diz respeito à solicitação de manifestação da ANATEL acerca das reclamações feitas à TIM enviadas em arquivo anexo, apesar de a Agência nada ter dito a respeito, não pode esta Controladoria dar provimento ao recurso, vez que isso exigiria trabalho adicional de análise, não estando o órgão, assim, obrigado ao atendimento, nos termos do art. 13, III, do Decreto nº 7.724/2012. Ademais, em que pese o recorrente argumentar que “o anexo foi apresentado à agência desde o primeiro contato com e-SIC”, tal anexo somente consta do recurso em primeira instância, sendo, assim, inovação em relação ao pedido original.</p>
T3	<p>É indubitável que uma das diretrizes da Lei de Acesso é o fomento do controle social (art. 3º, inciso V), instrumento apto a contribuir para a efetivação do Estado Democrático de Direito e para a eficiência da Administração Pública (caput do art. 37 da Constituição Federal). No entanto, e no que se relaciona ao presente caso, o art. 13 do Decreto nº 7.724/2012 regulamentou as hipóteses de pedidos que impliquem na realização de trabalhos adicionais: 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. Também aqui, destacam-se as palavras do SGI: “Quanto ao pedido de certificação ISO 9001, informamos que não se trata de pedido de informação, e sim de criação de nova documentação para o sistema, o que foge ao escopo da Lei de Acesso à Informação. Ressalta-se, porém, que embora a sugestão seja interessante, uma nova certificação ISO 9001 implicaria custos adicionais à Agência, para a contratação da entidade certificadora...” (grifo meu)</p>
T4	<p>Em relação ao destino dos equipamentos das rádios autuadas, a ANATEL alega não ter as informações trabalhadas. Seriam necessários trabalhos adicionais de revisão de cada um dos procedimentos administrativos para se assegurar quais foram efetivamente apreendidos. Justamente por isso, em seu recurso dirigido à CGU, a associação requereu tão somente uma tabela com o nome das rádios fechadas no período de 2010-2011 e suas respectivas voltagens.</p>
T5	<p>A agência encaminhou ofício contendo informações que garante ser autênticas e abrangentes, num tipo distinto daquele almejado pelo cidadão por não possuir padronização para tanto. Em virtude da ausência de padronização, alegou que a emissão da certidão demandaria consolidação de dados. O artigo 13 do Decreto nº 7.724/2012 assim dispõe: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA Controladoria-Geral da União Ouvidoria-Geral da União “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.”</p>
T6	<p>Dessa forma, a resposta fornecida em sede recurso à autoridade máxima da ANEEL está correta ao indicar que o cidadão procure a concessionária CEMIG e solicite informações detalhadas sobre a cobrança de custo de disponibilidade. Alternativamente, o cidadão pode consultar o Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais2 possibilidade de obter sua informação lá.</p>
T7	<p>Dessa forma, é importante registrar que para as unidades organizacionais da ANP, processar esses dados segundo</p>

	essas múltiplas possibilidades seria um trabalho de análise adicional. Nesse caso concreto, as unidades organizacionais da ANP não dispõem das informações tal como solicitadas e seria necessário destacar um ou mais servidores para realizarem a extração e análise de dados de forma a obter a informação requerida, interrompendo sua rotina de trabalho.
T8	9. Ainda, O inciso III do art. 13 do Decreto nº 7724/2012 prevê que o órgão/entidade estará dispensado de responder a um pedido que exija “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”. Importa observar que, embora unidas no mesmo inciso, trata-se de duas situações distintas: a) trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações; b) serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade.
T9	10. Aqui, trata-se apenas da primeira parte (item a), uma vez que a segunda é pressuposto para que o pedido seja conhecido pelo órgão, devendo preceder a qualquer análise de pedido recebido no âmbito da Lei de Acesso a Informação. 11. Assim, refere-se à situação em que os dados de fato existem, mas precisam ser reorganizados de modo a criar uma informação nova. Ou seja, os dados não estão estruturados da forma que o cidadão solicitou, ou o banco de dados não possui uma consulta que cruze as informações do modo requerido. 12. Nesse sentido, o parágrafo único do mencionado artigo impõe à Entidade que, caso esta tenha conhecimento, indique “o local onde se encontram as informações a partir das quais o requerente poderá realizar a interpretação, consolidação ou tratamento de dados”.
T10	7. Em resposta à CGU, datada de 20/12/2013, a Agência Reguladora justifica que as informações solicitadas podem ser obtidas por meio do site da ANP, porém sua obtenção requer manipulação e cruzamentos de dados a partir das diversas fontes de pesquisa disponíveis nos links informados. Além disso, dada a quantidade de informação disponível no site da ANP, a extração/processamento/agregação desses dados, segundo as múltiplas possibilidades de combinação existentes, constitui um trabalho de análise que pode ser empreendido por todos aqueles que acessarem os dados.
T10	Dessa forma, é importante registrar que para as unidades organizacionais da ANP, processar esses dados segundo essas múltiplas possibilidades seria um trabalho de análise adicional. Nesse caso concreto, as unidades organizacionais da ANP não dispõem das informações tal como solicitadas e seria necessário destacar um ou mais servidores para realizarem a extração e análise de dados de forma a obter a informação requerida, interrompendo sua rotina de trabalho.
T11	Ainda, O inciso III do art. 13 do Decreto nº 7724/2012 prevê que o órgão/entidade estará dispensado de responder a um pedido que exija “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”. Importa observar que, embora unidas no mesmo inciso, trata-se de duas situações distintas: a) trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações; b) serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade. 10. Aqui, trata-se apenas da primeira parte (item a), uma vez que a segunda é pressuposto para que o pedido seja conhecido pelo órgão, devendo preceder a qualquer análise de pedido recebido no âmbito da Lei de Acesso a Informação. 11. Assim, refere-se à situação em que os dados de fato existem, mas precisam ser reorganizados de modo a criar uma informação nova. Ou seja, os dados não estão estruturados da forma que o cidadão solicitou, ou o banco de dados não possui uma consulta que cruze as informações do modo requerido. 12. Nesse sentido, o parágrafo único do mencionado artigo impõe à Entidade que, caso esta tenha conhecimento, indique “o local onde se encontram as informações a partir das quais o requerente poderá realizar a interpretação, consolidação ou tratamento de dados”.
T12	Dessa forma, é importante registrar que para as unidades organizacionais da ANP, processar esses dados segundo essas múltiplas possibilidades seria um trabalho de análise adicional. Nesse caso concreto, as unidades organizacionais da ANP não dispõem das informações tal como solicitadas e seria necessário destacar um ou mais servidores para realizarem a extração e análise de dados de forma a obter a informação requerida, interrompendo sua rotina de trabalho. 9. Ainda, O inciso III do art. 13 do Decreto nº 7724/2012 prevê que o órgão/entidade estará dispensado de responder a um pedido que exija “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”. Importa observar que, embora unidas no mesmo inciso, trata-se de duas situações distintas: a) trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações; b) serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade. 10. Aqui, trata-se apenas da primeira parte (item a), uma vez que a segunda é pressuposto para que o pedido seja conhecido pelo órgão, devendo preceder a qualquer análise de pedido recebido no âmbito da Lei de Acesso a Informação. 11. Assim, refere-se à situação em que os dados de fato existem, mas precisam ser reorganizados de modo a criar uma informação nova. Ou seja, os dados não estão estruturados da forma que o cidadão solicitou, ou o banco de dados não possui uma consulta que cruze as informações do modo requerido. 12. Nesse sentido, o parágrafo único do mencionado artigo impõe à Entidade que, caso esta tenha conhecimento, indique “o local onde se encontram as informações a partir das quais o requerente poderá realizar a interpretação, consolidação ou tratamento de dados”.
T13	Portanto, percebe-se que, apresentando justificativas factíveis e razoáveis para ainda não ter feito o tratamento adequado das informações sigilosas constantes nos processos de fiscalização de CL, em relação à negativa de acesso às informações solicitadas faltantes, a recorrida está resguardada pelo inciso III do art. 13 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 dos dados
T14	DESPROVIMENTO do recurso interposto para as informações solicitadas que exigem trabalho adicional de consolidação de dados e informações cuja negativa de acesso está resguardada pelo art. 13 do Decreto nº 7.724/2012, nos termos dos itens 8 e 9 deste parecer.
T15	. De fato, essas informações não estão disponíveis no formato solicitado pelo recorrente e, por isso mesmo, não pode a ANS fornecer a planilha. A elaboração de uma planilha exigiria um trabalho adicional vedado pelo art. 13 do Decreto 7.724/12, conforme abaixo: 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. – Destaque nosso.
T16	Conforme muito bem observado, nos casos em que há informações sigilosas, a legislação pertinente prevê que o demandado selecione aquelas de caráter ostensivo, viabilizando parcialmente a entrega da informação. Ocorre que o banco de dados da ANS possui mais de 1 milhão de comunicados. Para a separação de informações ostensivas das sigilosas, seria necessário mobilizar a área de Tecnologia da Informação da agência. A vedação de trabalho adicional está amparada pelo Decreto 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.”
T17	Porém, isso acarretará um ônus excessivo em termos de dispersão desproporcional de recursos humanos, fazendo com que equipes deixem de prestar seus serviços institucionais para atenderem um único cidadão. E, de fato, para atender o pedido, a ANS teria de disponibilizar funcionários especializados que se dedicassem à leitura e análise de todos os ofícios pertinentes, a fim de identificar quais informações são caracterizadas como pessoais para, posteriormente, tarjá-las.
T18	12. Note-se também que Decreto nº 7724/2012 esclarece em seu art. 13º o seguinte: Art. 13. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação: I - genéricos; 25 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§ 4 o Na hipótese do § 3 o, será enviada ao requerente comunicação com o número de protocolo e a data do recebimento do pedido pelo SIC, a partir da qual se inicia o prazo de resposta. (grifos nossos)
T19	9. Ainda, O inciso III do art. 13 do Decreto nº 7724/2012 prevê que o órgão/entidade estará dispensado de responder a um pedido que exija “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”. Importa observar que, embora unidas no mesmo inciso, trata-se de duas situações distintas: a) trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações; b) serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade.
T20	Aqui, trata-se apenas da primeira parte (item a), uma vez que a segunda é pressuposto para que o pedido seja conhecido pelo órgão, devendo preceder a qualquer análise de pedido recebido no âmbito da Lei de Acesso a Informação
T21	Assim, refere-se à situação em que os dados de fato existem, mas precisam ser reorganizados de modo a criar uma informação nova. Ou seja, os dados não estão estruturados da forma que o cidadão solicitou, ou o banco de dados não possui uma consulta que cruze as informações do modo requerido.
T22	Quanto à alegação da ANVISA de que existe necessidade de trabalhos adicionais, verificou-se, através da interlocução com o recorrido, que as informações solicitadas em grau de recurso necessitam de consolidação, conforme previsto no Decreto 7.724/12: 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.
T23	No que se refere às informações ainda não disponibilizadas pela ANVISA, em princípio, serio o caso de se aplicar o parágrafo único do art. 13 supra citado. As entidades públicas devem indicar o local onde se encontram as informações a fim de que o requerente possa realizar a sua pesquisa. Registre-se ainda que o MAPA realmente tem melhores condições de prestar as informações e, por coerência, torna-se desnecessário que a ANVISA disponibilize seus próprios registros para consulta ao interessado.

U1	3. Em relação ao cumprimento do artigo 21 do Decreto nº 7.724/2012, observa-se que não consta da resposta que a autoridade que proferiu a decisão, em primeira instância, é hierarquicamente superior à que adotou a decisão inicial. Também não consta que o recurso de segunda instância tenha sido apreciado pela Autoridade Máxima da agência. Além disso, a recorrida deixou de informar à cidadã sobre a possibilidade de recurso, seu prazo e a autoridade competente para apreciá-lo. É importante apontar que os prazos e procedimentos estabelecidos na Lei de Acesso à Informação e no seu decreto regulamentador (Dec. nº 7.724/2012) são de obediência obrigatória para os órgãos e entidades da Administração Pública Federal.
U2	12. Por fim, observa-se que a agência recorrida descumpriu procedimentos básicos da Lei de Acesso à Informação. Nesse sentido, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento competente que reavalie os fluxos internos para assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos legais, em especial recomenda-se: a) Que a Autoridade responsável por decidir o recurso de primeira instância seja diferente e hierarquicamente superior àquele que adotou a decisão inicial; b) Que o recurso de segunda instância seja analisado pela Autoridade Máxima da entidade; c) Informar em suas respostas ao cidadão a possibilidade de recurso, o prazo e a autoridade competente para apreciá-lo.
U3	Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto nº 7.724/2012, observa-se que não consta da resposta que a autoridade que proferiu a decisão denegatória, em primeira instância, era a hierarquicamente superior à que adotou a decisão, assim como também não consta que a autoridade que proferiu a decisão denegatória, em segunda instância, foi o dirigente máximo do órgão/entidade.
U4	Ademais, faz-se necessário ressaltar a ausência de informação referente à autoridade que tomou a decisão, que não consta das respostas ao cidadão. Dessa forma, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento da Casa Civil da Presidência da República que reavalie os fluxos internos para assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos da Lei de Acesso à Informação, em especial no que tange ao art. 21 do decreto 7724/2012.
U5	Além disso, observa-se que houve descumprimento do órgão do estabelecido no art. 19 do Decreto 7.724/12, quanto à comunicação ao cidadão de possibilidade e prazo de recurso em nível de 2ª Instância e a indicação da autoridade que apreciará os recursos subsequentes.
U6	Por essas razões, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento competente que reavalie os fluxos internos para assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos legais, especialmente no que tange ao atendimento dos artigos 19 e 21 do Decreto 7.724/2012.
U7	Por fim, observamos que o recorrido descumpriu procedimentos básicos da Lei de Acesso à Informação. Nesse sentido, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento competente que reavalie os fluxos internos para assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos legais, em especial recomenda-se: a) Informar em suas respostas ao cidadão a autoridade que tomou a decisão, a possibilidade de recurso, o prazo para propor o recurso e a autoridade competente para apreciar o recurso; b) Que a Autoridade responsável por decidir o recurso de primeira instância seja diferente e hierarquicamente superior àquele que adotou a decisão inicial; c) Que a Autoridade responsável por decidir o recurso de segunda instância seja a autoridade máxima do órgão/entidade;
U8	Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto nº 7.724/2012, observa-se que não consta da resposta que a autoridade que proferiu a decisão, em primeira instância, era a hierarquicamente superior à que adotou a decisão inicial, assim como também não consta que a autoridade que proferiu a decisão denegatória, em segunda instância, foi o dirigente máximo do órgão/entidade.
U9	Ademais, faz-se necessário ressaltar a ausência de informação referente à autoridade que tomou a decisão, que não consta das respostas ao solicitante. Dessa forma, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento da Agência Nacional de Aviação Civil que reavalie os fluxos internos para assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos da Lei de Acesso à Informação, em especial no que tange ao art. 21 do Decreto nº 7.724/2012.
U10	Quanto ao cumprimento dos arts. 19 e 21 do Decreto nº 7.724/2012, combinados com o art. 11 da Lei 9.784/99, observa-se que não consta da resposta ao recurso de 1ª instância que a autoridade que proferiu a decisão era a superior à que respondeu o pedido inicial, assim como também não consta que a autoridade máxima do órgão tomou a decisão em 2ª instância.
U11	Por fim, observamos que a recorrida descumpriu procedimentos básicos da Lei de Acesso à Informação. Dessa forma, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento da Agência Nacional de Aviação Civil que reavalie os fluxos internos para assegurar que o Recurso de 1ª Instância seja julgado pela autoridade superior daquele que respondeu inicialmente o pedido, bem como que o Recurso de 2ª Instância seja julgado por sua autoridade máxima.
U12	Observa-se que não há a identificação das autoridades responsáveis pelas respostas aos recursos em primeira e segunda instância, o que inviabiliza a comprovação do cumprimento do disposto no artigo 21 do Decreto nº 7.724/2012 pela entidade.
U13	Por fim, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento competente que verifique os fluxos internos dos pedidos de informação do órgão, com vistas a assegurar que as autoridades responsáveis por julgar os recursos em primeira e em segunda instância sejam competentes para a execução de tais atos, conforme o disposto no artigo 21

	do Decreto n.º 7.724/2012, e que haja a indicação das mesmas no sistema e-SIC.
U14	Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que não consta da resposta que a autoridade que proferiu a decisão, em primeira instância, era a hierarquicamente superior à que adotou a decisão, assim como também não consta que a autoridade que proferiu a decisão de provimento, em segunda instância, foi o dirigente máximo do órgão/entidade.
U15	Por fim, observamos que o recorrido descumpriu procedimentos básicos da Lei de Acesso à Informação. Nesse sentido, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento competente que reavalie os fluxos internos para assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos legais, em especial recomenda-se: a) Informar em suas respostas ao cidadão a autoridade que tomou a decisão, a possibilidade de recurso, o prazo para propor o recurso e a autoridade competente para apreciar o recurso; b) Que a Autoridade responsável por decidir o recurso de primeira instância seja diferente e hierarquicamente superior àquele que adotou a decisão inicial;
U16	Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observou-se que não constou da resposta que a autoridade que proferiu a decisão, em segunda instância, era a hierarquicamente superior à que adotou a decisão em 1ª instância.
U17	Por fim, observamos que o recorrido descumpriu procedimentos básicos da Lei de Acesso à Informação. Nesse sentido, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento competente que reavalie os fluxos internos para assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos legais, em especial recomenda-se: a) Que a Autoridade responsável por decidir o recurso de segunda instância seja diferente e hierarquicamente superior àquela que adotou a decisão de 1ª instância.
U18	Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observou-se que não constou da resposta que a autoridade que proferiu a decisão, em segunda instância, era a hierarquicamente superior à que adotou a decisão em 1ª instância.
U19	Por fim, observou-se que o recorrido descumpriu procedimentos básicos da Lei de Acesso à Informação. Nesse sentido, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento competente que reavalie os fluxos internos para assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos legais, em especial recomenda-se: a) Que a Autoridade responsável por decidir o recurso de segunda instância seja diferente e hierarquicamente superior àquela que adotou a decisão de 1ª instância.
U20	Quanto ao cumprimento dos art. 21 do Decreto no 7.724/2012, observa-se que não consta decisão em recurso de 1ª instância, pois o recurso foi apresentado diretamente à autoridade máxima da ANATEL, que conheceu e decidiu o recurso.
U21	Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que não consta a identificação da autoridade que proferiu a decisão do recurso em primeira instância. Impossibilita-se, assim, a constatação acerca da superioridade hierárquica dessa autoridade em relação ao responsável pela decisão inicial. Por sua vez, consta que a autoridade que emitiu a decisão em segunda instância foi o dirigente máximo do órgão/entidade.
U22	A ANATEL, em sua resposta ao recurso à autoridade máxima, apenas informa o setor responsável pela decisão do recurso em primeira instância (“Gestão Interna da Informação da Anatel, por meio da gerência de Informações e Biblioteca”), sem identificar os servidores responsáveis pela decisão. Em relação à identificação do servidor responsável pela resposta ao pedido inicial do cidadão, a ANATEL também não apresenta informação.
U23	Em relação à identificação do servidor responsável pela resposta ao pedido inicial, deve-se ressaltar que a Lei 12.527/2011, bem como o Decreto n.º 7.724/2012, não impõe que essa informação seja obrigatoriamente exposta na resposta da Administração à solicitação de acesso do cidadão. Apesar disso, não existem razões para restringir essa informação nas situações em que o cidadão a requisite, pois essa circunstância não está enquadrada nas hipóteses excepcionais de sigilo ou de restrição da publicidade definidos nos artigos 22 e 23 da Lei n.º 12.527/2011. 7. A informação acerca da identificação do servidor também não se enquadra na hipótese de restrição da informação pessoal prevista pelo art. 31 da Lei no 12.527/2011. Esse dispositivo, tanto no caput como em seu §1º, tem por objetivo a proteção dos direitos de privacidade (intimidade, vida privada, honra e imagem). A divulgação em questão não diz respeito a dado relativo à intimidade ou vida privada, e sim à atividade exercida em razão da condição de agente público. Mesmo em caso que expõe de forma mais significativa o servidor – como a publicidade da folha de pagamento pelos órgãos e entidades públicas –, o Supremo Tribunal Federal entendeu que essa divulgação faz parte da condição de agente público. Para o Ministro Ayres Brito, esse seria o “preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano”1. 8. Deve-se ressaltar que a disponibilização da informação em questão – identificação do servidor responsável pela resposta ao pedido inicial de acesso à informação – também está relacionada diretamente com o princípio constitucional da publicidade na administração pública, 1 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. “Segundo Ag. Reg. Na Suspensão de Segurança 3.902 São Paulo”. Relator: Ministro Ayres Brito. Julgamento em 09/06/2011. In: DJe no 03/10/2011. 189, publicação em 25 previsto no art. 37 da Constituição Federal de 1988. A possibilidade de controle da administração pública pelo cidadão – advindo da opção constituinte por um Estado Democrático de Direito no Brasil (art.1o da CF/88) – é o elemento de correspondência entre o princípio da publicidade e o direito de acesso à informação. Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles destaca que o povo pode conhecer e controlar os atos administrativos: O princípio da publicidade dos atos e contratos administrativos, além de assegurar seus efeitos externos, visa a propiciar seu conhecimento e controle pelos

	interessados diretos e pelo povo em geral, através dos meios constitucionais (...), e para tanto a mesma Constituição assegura a todos o direito de receber dos órgãos públicos “informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade”, ressalvados os casos de sigilo “imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (art. 5º, XXXIII)2 . (grifo nosso)
U24	Diante do exposto, resta indicar quem pode ser considerado responsável pela resposta ao pedido inicial. O Decreto no 7.724/2012 dispõe que compete ao Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) o “encaminhamento do pedido recebido e registrado à unidade responsável pelo fornecimento da informação, quando couber” (art. 9º, parágrafo único, III, grifo nosso). O responsável pela resposta inicial, portanto, não é o SIC, e sim a unidade de atuação da administração a que foi encaminhada a solicitação, ou seja, o setor responsável pela produção da resposta. Diante da omissão legislativa a respeito de qual sujeito é competente para a resposta, pode-se entender que a competência será da autoridade de menor grau hierárquico para decidir dentro da unidade produtora da resposta. Utiliza-se, nesta posição, analogia com o art. 17 da Lei no deverá ser iniciado perante a autoridade de menor grau hierárquico para decidir”9 9.784/1999: “Inexistindo competência legal específica, o processo administrativo. A compreensão advinda dos trâmites dos recursos de acesso à informação também contribui para esse posicionamento. O Decreto n° 7.724/2012, em seu art. 21, confere ao cidadão a possibilidade de impetrar recurso à autoridade hierarquicamente superior à que adotou a decisão inicial. Se o pedido for novamente desprovido, o requerente poderá recorrer à autoridade máxima do órgão ou entidade. Sendo assim, conferir à autoridade máxima do órgão, ou a autoridades superiores, a responsabilidade pela resposta inicial não é medida que respeite os procedimentos recursais previstos no Decreto no 7.724/2012.
U25	No processo em análise, a ANATEL não identifica precisamente a unidade e a autoridade responsável pela resposta ao pedido inicial, como pode ser conferida no seguinte trecho da resposta da autoridade máxima: “informo que o setor responsável pelas respostas fornecidas em primeira e 9 Essa analogia é resultado de adaptação, no caso concreto, de sugestão presente em palestra de Maria Silvia Zanella di Pietro no I Seminário de Direito Administrativo do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Segue trecho que contribui para compreensão do tema: “(...) a competência tem que ser vista em relação ao agente público a que a lei confere a atribuição. Toda a competência decorre de lei. Porém, às vezes, ocorre uma omissão legislativa. (...) Eu adotava o entendimento de que, na omissão da lei, o competente é o Chefe do Executivo, porque ele congrega todas as competências da Administração Pública. Tudo aquilo que não foi outorgado a nenhum órgão é da competência do Chefe do Poder Executivo. Na lei federal de processo administrativo, foi adotada outra norma, no artigo 17: inexistindo competência legal específica, o processo administrativo deverá ser iniciado perante a autoridade de menor grau hierárquico para decidir. Como a norma consta da lei federal, só aplicável à União, continuo a entender que nos Estados e Municípios, continua a aplicar-se o entendimento de que, na omissão da lei, a competência é do Chefe do Poder Executivo”. Disponível em: <a href="http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/doutrina/29a03_10_03/4Maria_Silvia2.htm">http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/doutrina/29a03_10_03/4Maria_Silvia2.htm</a> . Acesso em: 15/05/2013. 28 segunda instância é a Superintendência de Gestão Interna da Informação da Anatel, por meio da gerência de Informações e Biblioteca”. 14. A identificação do agente responsável pela resposta atende à finalidade de controle social dos atos administrativos e ao princípio constitucional da cidadania (art. 1º o órgão e o agente público propicia o conhecimento do pressuposto da competência (sujeito) do ato e, assim, o controle dos atos estatais. Não se trata apenas de possível conhecimento acerca do conteúdo da resposta, mas também do atendimento ao art. 21 do Decreto no, II da CF/88). Identificar 7724/2012, que dispõe sobre a necessidade do recurso ser decidido por autoridade hierarquicamente superior à que adotou a resposta inicial.
U26	Trata-se de pedido de identificação da autoridade responsável pela decisão ao recurso interposto com base no caput do art. 21 do Decreto no resposta da ANATEL apenas informa a unidade, mas não a autoridade responsável pela resposta do recurso em questão. Os argumentos do tópico anterior fundamentam também a análise deste item. Mesmo assim, para além dos embasamentos expostos, deve-se ressaltar que a identificação da autoridade é requisito que consta na própria Lei de Processo Administrativo, a qual tem aplicação subsidiária no tocante aos recursos da Lei no 12.527/2011, como consta em seu art. 20. A CGU tem precedentes que reforçam a necessidade dessa identificação com base na aplicação do art. 22 da Lei 9.784/1999: Art. 1º (...) §2º Para os fins desta Lei, consideram-se: (...) III - autoridade - o servidor ou agente público dotado de poder de decisão. (...) Art. 22. Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir. §1º Os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável
U27	Por fim, observamos que o recorrido descumpriu procedimento básico da Lei de Acesso à Informação. Além disso, diversas dificuldades existiram para o cumprimento do art. 23, §1º Decreto no 7.724, no tocante à prestação de esclarecimento pelo órgão à CGU, pois não existiu 17, do resposta às iniciativas de contato por via telefônica e de correio eletrônico com o SIC da Anatel. Recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento competente que reavalie os fluxos internos para assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação. Em especial, recomenda-se informar em suas respostas ao cidadão a autoridade que tomou a decisão de recurso em primeira instância.
U28	3. Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que consta da resposta que a autoridade que proferiu a decisão, em primeira instância, era a hierarquicamente superior à que adotou a decisão, no entanto, não consta que a autoridade que proferiu a decisão de provimento, em segunda instância, foi o dirigente máximo do órgão/entidade. Além disso, a Entidade não cumpriu o estabelecido no art. 19, quanto à comunicação ao cidadão de possibilidade e prazo de recurso e a indicação da autoridade que apreciaria os recursos subsequentes.

U29	Por essas razões, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento competente que reavalie os fluxos internos para assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos legais, especialmente no que tange ao atendimento dos artigos 19 e 21 do Decreto 7.724/2012.
U30	Por fim, observamos que o recorrido descumpriu procedimentos básicos da Lei de Acesso à Informação. Nesse sentido, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento competente que reavalie os fluxos internos para assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos legais, em especial recomenda-se: 29 a) Informar em suas respostas ao cidadão a autoridade que tomou a decisão, a possibilidade de recurso, o prazo para propor o recurso e a autoridade competente para apreciar o recurso; b) Que a Autoridade responsável por decidir o recurso de segunda instância seja a autoridade máxima do órgão/entidade; c) Que seja inserida a resposta no sistema e-SIC, sempre que esta estiver dentro dos limites de caracteres e de anexos do sistema.
U31	Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012 A análise referente à verificação de que a autoridade que proferiu a decisão denegatória, em primeira instância, era a hierarquicamente superior à que adotou a decisão tornou-se prejudicada devido à falta de informação acerca do responsável pela decisão no relatório gerado pelo sistema esic.
U32	Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que a Agência deixa de atender ao comando do artigo supracitado quando se omite em responder ao recurso de segunda instância interposto pelo requerente. Assim, a autoridade máxima do órgão não apreciou o recurso. Observa-se ainda que não consta da resposta que autoridade proferiu a decisão em primeira instância
U33	Por fim, observamos que o recorrido descumpriu procedimentos básicos da Lei de Acesso à Informação. Nesse sentido, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento competente que reavalie os fluxos internos para assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos legais, em especial recomenda-se: a) Informar em suas respostas ao cidadão a autoridade que tomou a decisão, a possibilidade de recurso, o prazo para propor o recurso e a autoridade competente para apreciar o recurso; 29 b) Que a Autoridade responsável por decidir o recurso de primeira instância seja diferente e hierarquicamente superior àquele que adotou a decisão inicial; c) Que a Autoridade responsável por decidir o recurso de segunda instância seja a autoridade máxima do Instituto. d) Não se omitir nas respostas aos recursos apresentados adequadamente.
U34	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 pela perda do objeto do recurso interposto, nos termos do art. 23 do referido Decreto, no âmbito do pedido de informação n.º 53850.000656/2015-72, direcionado à ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações.
U35	Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que não consta da resposta que a autoridade que proferiu a decisão, em primeira instância, era hierarquicamente superior à que adotou a decisão inicial. Porém, consta que a autoridade que proferiu a decisão em segunda instância foi o Conselho Diretor da ANATEL, representando sua autoridade máxima.
U36	Por fim, observamos que o recorrido descumpriu procedimentos básicos da Lei de Acesso à Informação. Nesse sentido, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento competente que reavalie os fluxos internos para assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos legais, em especial recomenda-se: a) Informar em suas respostas ao cidadão a autoridade que tomou a decisão, a possibilidade de recurso, o prazo para propor o recurso e a autoridade competente para apreciar o recurso; b) Que a Autoridade responsável por decidir o recurso de primeira instância seja diferente e hierarquicamente superior àquele que adotou a decisão inicial; c) Que a Autoridade responsável por decidir o recurso de segunda instância seja a autoridade máxima do Órgão; d) Que dispondo da informação pública demandada, atente para sua entrega nos termos da Lei n.º 12.527/2011.
U37	Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que não consta no e-SIC como signatário da resposta ao recurso de primeira instância a autoridade hierarquicamente superior à que adotou a decisão proferida em 14 de novembro de 2012. Uma vez que a finalidade do recurso é corrigir eventuais equívocos cometidos nas instâncias inferiores a partir da reapreciação da demanda por autoridade de hierarquia superior, o instrumento perde o sentido quando a demanda é reavaliada sob a mesma ótica na instância recursal.
U38	Quanto ao cumprimento do art. 19 do Decreto n.º 7.724/2012, consta nas respostas da 1ª e 2ª instância a informação sobre a possibilidade e prazo de recurso, com indicação da autoridade que o apreciará, bem como, em acordo com art. 21 do referido decreto, também consta nessas respostas que a autoridade que proferiu a decisão era hierarquicamente superior à anterior.
U39	Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que consta da resposta que a autoridade que proferiu a decisão, em primeira instância, é hierarquicamente superior à que apresentou a resposta inicial, assim como também consta que o dirigente máximo do órgão proferiu a decisão em segunda instância.
U40	Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que consta da resposta que a autoridade que proferiu a decisão, em primeira instância, era a hierarquicamente superior à que adotou a decisão, assim como também consta que a autoridade que proferiu a decisão, em segunda instância, foi o dirigente máximo do órgão/entidade.

U41	Por fim, observamos que o recorrido descumpriu procedimentos básicos da Lei de Acesso à Informação. Nesse sentido, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento competente que reavalie os fluxos internos para assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos legais, em especial recomenda-se informar em suas respostas ao cidadão a autoridade que tomou a decisão, a possibilidade de recurso, o prazo para propor o recurso e a autoridade competente para apreciar o recurso.
U42	Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que não consta da resposta que a autoridade que proferiu a decisão, em primeira instância, era a hierarquicamente superior à que adotou a decisão recorrida; a mesma situação se apresenta em relação à decisão do recurso de segunda instância.
U43	Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que não consta da resposta que a autoridade que proferiu a decisão, em primeira instância, era a hierarquicamente superior à que adotou a decisão recorrida; a mesma situação se apresenta em relação à decisão do recurso de segunda instância.
U44	Quanto ao cumprimento dos arts. 19 e 21 do Decreto n.º 7.724/2012, combinados com o art. 11 da Lei 9.784/99, observa-se que não consta da resposta ao recurso de 1ª instância que a autoridade que proferiu a decisão era a superior à que respondeu o pedido inicial, assim como também não consta que a autoridade máxima do órgão tomou a decisão em 2ª instância.
U45	Por fim, observamos que a recorrida descumpriu procedimentos básicos da Lei de Acesso à Informação. Dessa forma, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento do Ministério das Comunicações que reavalie os fluxos internos para assegurar que o Recurso de 1ª Instância seja julgado pela autoridade superior daquele que respondeu inicialmente o pedido, bem como que o Recurso de 2ª Instância seja julgado por sua autoridade máxima.
U46	Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que consta da resposta que a autoridade que proferiu a decisão, em primeira instância, era a hierarquicamente superior à que adotou a decisão inicial. Por outro lado, a ANATEL deixa de atender ao comando do artigo supracitado quando se omite em responder ao recurso de segunda instância interposto pelo requerente. Assim, a autoridade máxima do órgão não apreciou o recurso.
U47	Por fim, observamos que o recorrido descumpriu procedimentos básicos da Lei de Acesso à Informação. Nesse sentido, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento competente que reavalie os fluxos internos para assegurar o 24 cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos legais, em especial recomenda-se: a) Informar em suas respostas ao cidadão a autoridade que tomou a decisão, a possibilidade de recurso, o prazo para propor o recurso e a autoridade competente para apreciar o recurso; b) Que a Autoridade responsável por decidir o recurso de primeira instância seja diferente e hierarquicamente superior àquele que adotou a decisão inicial; c) Que a Autoridade responsável por decidir o recurso de segunda instância seja a autoridade máxima do Instituto. d) Não se omitir nas respostas aos recursos apresentados adequadamente.
U48	Por fim, registre-se que o recurso de 2ª instância foi julgado pela autoridade máxima da entidade, em fiel cumprimento ao parágrafo único do art. 21 do Dec. n.º 7.724/2012. Contudo, observamos que a recorrida descumpriu outros procedimentos básicos da Lei de Acesso à Informação. Nesse sentido, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento competente da ANEEL que reavalie os fluxos internos para assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos legais, em especial recomenda-se informar em suas respostas ao cidadão a possibilidade de recurso, o prazo para propor o recurso e a autoridade competente para apreciá-lo.
U49	Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que a autoridade que proferiu a decisão recursal em primeira instância é a autoridade hierarquicamente superior à que adotou a decisão, no caso, o Superintendente de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade. Observa-se, também, que a autoridade que proferiu a decisão em segunda instância de recurso é a autoridade máxima do órgão, ou seja, o Diretor-Geral. O recorrido, no entanto, não informou ao solicitante, em nenhuma de suas manifestações, sobre os prazos para se impetrar recursos e às quais autoridades estes deveriam ser interpostos. 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.
U50	Por fim, observamos que o recorrido descumpriu procedimentos básicos da Lei de Acesso à Informação. Nesse sentido, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento competente que reavalie os fluxos internos para assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos legais, em especial recomenda-se: a) Informar em suas respostas ao cidadão a possibilidade de recurso, o prazo para propor o recurso e a autoridade competente para apreciar o recurso;
U51	Quanto ao cumprimento dos art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que não consta da resposta ao recurso de 1ª instância que a autoridade que tomou a decisão era superior à que respondeu o pedido inicial. Por sua vez, consta que a autoridade máxima do órgão tomou a decisão em 2ª instância.
U52	Por fim, observamos que o recorrido descumpriu procedimento básico da Lei de Acesso à Informação. Recomenda-se que a autoridade responsável por decidir em primeira instância seja diferente da responsável pela resposta inicial.

U53	Quanto ao cumprimento dos art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que, nos dois casos, não consta da resposta ao recurso de 1ª instância que a autoridade que tomou a decisão era superior à que respondeu o pedido inicial. Por sua vez, consta que a autoridade máxima do órgão tomou a decisão em 2ª instância.
U54	Por fim, observamos que o recorrido descumpriu procedimento básico da Lei de Acesso à Informação. Recomenda-se que a autoridade responsável por decidir em primeira instância seja diferente da responsável pela resposta inicial.
U55	Por fim, observa-se que a agência recorrida descumpriu procedimentos básicos da Lei de Acesso à Informação. Nesse sentido, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento competente da ANEEL que reavalie os fluxos internos para assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos legais, em especial recomenda-se informar em suas respostas ao cidadão a possibilidade de recurso, o prazo para propor o recurso e a autoridade competente para apreciá-lo.
U56	Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que, na resposta inicial e nas respostas de 1ª e 2ª instâncias, não houve indicação das possibilidades de recursos às autoridades superiores. No caso da resposta de 2ª instância, cabe informar a possibilidade de recurso a ser dirigido à CGU.
U57	Por fim, observa-se que o recorrido descumpriu procedimentos básicos da Lei de Acesso à Informação. Nesse sentido, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento competente que reavalie os fluxos internos para assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos legais, em especial recomenda-se informar, em suas respostas ao cidadão, a possibilidade de recurso, o prazo para propor o recurso e a autoridade competente (indicando cargo) para apreciar o recurso.
U58	O prazo para resposta aos recursos, de acordo a Lei nº 12.527/2011 e o Decreto nº 7.724/2012 é de cinco dias. O órgão recorrido enviou a resposta ao recurso de segunda instância ao requerente, por correspondência eletrônica, apenas após a interposição de recurso à CGU. Segundo o SIC-ANEEL, ocorreu falha interna no gerenciamento do prazo. Devido a essa intempestividade a resposta não pôde ser inserida no e-SIC.
U59	Por fim, observamos que o recorrido descumpriu procedimentos básicos da Lei de Acesso à Informação. Nesse sentido, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento competente que reavalie os fluxos internos para assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos legais, em especial recomenda-se: a) Informar em suas respostas ao cidadão a possibilidade de recurso, o prazo para propô-lo e a autoridade competente para apreciá-lo; b) Que todas as autoridades responsáveis por proferir as decisões sejam identificadas por nome e cargo;