



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E
COMUNICAÇÕES
COORDENAÇÃO DE ASSUNTOS CIENTÍFICOS E CONSELHOS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO E, ED. SEDE, SALA 480 BRASÍLIA-DF FONE: (61) 20337615

PARECER n. 01286/2016/CONJUR-MCTIC/CGU/AGU

NUP: 01200.001935/2016-95

**INTERESSADOS: CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE DE EXPERIMENTAÇÃO ANIMAL -
CONCEA**

ASSUNTOS: DÚVIDAS SOBRE A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E SEUS REGULAMENTOS

EMENTA: Direito administrativo. Dúvidas jurídicas oriundas do Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal – CONCEA sobre a aplicabilidade da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e seus regulamentos.

Senhor Consultor Jurídico,

I. RELATÓRIO

1. O Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal – CONCEA submete-nos consulta sobre questões relativas à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e seus regulamentos.

2. Foi constituído um Grupo de Trabalho, no âmbito do CONCEA, para tratar da acessibilidade de informações produzidas ou sob a guarda do CONCEA. O mencionado Grupo de Trabalho produziu Nota Técnica registrada no SEI sob o nº 1416652.

3. A Secretaria Executiva do CONCEA, de modo semelhante, editou a NOTA TÉCNICA Nº 27676/2016/SEI-MCTIC (documento SEI nº 1437817), na qual consigna algumas dúvidas jurídicas.

4. O feito foi encaminhado para esta Consultoria Jurídica por meio do Memorando nº 8575/2016/SEI-MCTIC (documento SEI nº 1451895).

5. É o que importa relatar. Passa-se a opinar.

II. FUNDAMENTAÇÃO

6. Preliminarmente, registre-se que a nossa manifestação é adstrita aos aspectos jurídicos, em homenagem ao Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Douta Advocacia-Geral da União, segundo o qual: “o Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade”.

7. A questão de fundo nos remete ao exame do princípio da publicidade dos atos administrativos.

8. Nosso ordenamento jurídico confere à publicidade efeito de norma constitucional, ao prever, no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da

União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)"

9. Além disso, o direito de acesso às informações dos atos públicos é preconizado como direito e garantia fundamental individual, nos termos do disposto no art. 5º, inc. XXXIII, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

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

10. A norma da publicidade, alçada ao grau de norma constitucional e de direito e garantia fundamental, também foi reproduzida nas leis de regência da administração pública, conforme se infere da redação dada ao art. 2º, parágrafo único, inc. V, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, ao assim dispor:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

(...)

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;

11. A Lei nº 12.527/2011, assevera, em seu art. 5º, que “é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”.

12. Desse modo, no impulso da atividade administrativa exercida pelo Estado, a regra jurídica é a publicação dos atos e informações produzidas ou custodiadas pela Administração Pública, sendo, o sigilo, exceção.

13. Em obediência ao proclamado pela Constituição Federal e garantido pelos direitos fundamentais, promulgou-se a Lei nº 12.527/2011, batizada como Lei de Acesso à Informação, na qual se regula o acesso 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.

14. Por sua vez, o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, norma infralegal, regulamenta as normas encartadas no âmbito da Lei nº 12.527/2011.

15. Realizado esse esforço histórico-normativo, cumpre enfrentar as dúvidas específicas suscitadas pelo órgão consulente.

16. Primeiramente, o CONCEA questiona se a Resolução Normativa CONCEA nº 7, de 13 de setembro de 2012, conflita com o estabelecido na Lei nº 12.527/2011, e seus regulamentos.

17. A Resolução Normativa CONCEA nº 7/2012 guarda os seguintes dispositivos:

Art. 1º. As Comissões de Ética no Uso de Animais – CEUAs deverão disponibilizar, após suas deliberações, por meio do Sistema do Cadastro das Instituições de Uso Científico de Animais – CIUCA, as informações abaixo relacionadas, relativas aos projetos aprovados, quais sejam:

I - o título do projeto; II - o estágio em que se encontra o projeto na CEUA (aprovado ou suspenso); e III - o prazo de vigência.

§ 1º. As informações a que se referem os incisos I a III deste artigo estarão disponíveis ao público no sítio eletrônico do CONCEA na forma de extrato. § 2º. Em casos específicos e de acordo com o art. 23 da Lei nº 12.527, de 2011, compete à CEUA decidir sobre a não disponibilização da informação.

Art. 2º. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

18. No caso em espécie, a dúvida é motivada pela previsão presente no art. 6º, inc. II, do Decreto nº 7.724/2012, que tem a seguinte redação:

Art. 6º O acesso à informação disciplinado neste Decreto não se aplica:

(...)

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

19. Cotejando os textos normativos acima transcritos, é justificada a dúvida, visto que, aparentemente, o Decreto nº 7.724/2012, em seu art. 6º, inc. II, exclui da sua aplicação as informações referentes a projetos de pesquisa.

20. Ocorre que, a análise deve ser holística, a considerar todo o sistema normativo, como os demais dispositivos da Lei nº 12.527/2011 e regulamentos associados a esta.

21. Perceba-se que o art. 6º, inc. II, exclui da aplicação do Decreto nº 7.724/2012 somente os projetos de pesquisa cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e/ou do Estado.

22. Logo, somente se constatada a imprescindibilidade à segurança da sociedade e/ou do Estado é que o projeto de pesquisa terá seu acesso restringido, não se aplicando a regra da publicidade.

23. Com efeito, inexistente qualquer conflito entre a Resolução Normativa CONCEA nº 7/2012 e o Decreto nº 7.724/2012, pois aquela prevê a regra publicidade, reproduzindo os comandos constitucionais e legais.

24. Todavia, caso verificado que determinado projeto de pesquisa é imprescindível à segurança da sociedade e/ou do Estado, as informações a ele relativas deverão ter acesso restrito, visto a presença de elemento excepcional.

25. A regra disposta na Resolução Normativa CONCEA nº 7/2012 reflete a regra constitucional da publicidade das informações e atos públicos. Porém, repise-se, se existir causa suficiente para a não publicidade, o acesso à informação deve ser restringido motivadamente.

26. A informação que seja imprescindível à segurança da sociedade e/ou do Estado deverá ser classificada como sigilosa, nos termos encartados no art. 25 do Decreto nº 7.724/2012:

Art. 25. São passíveis de classificação as informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado, cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;

II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País;

III - prejudicar ou pôr em risco informações fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;

IV - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;

V - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;

VI - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas;

VII - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional, observado o disposto no inciso II do caput do art. 6º;

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

IX - comprometer atividades de inteligência, de investigação ou de fiscalização em andamento, relacionadas com prevenção ou repressão de infrações.

27. Observa-se que o inc. VII do art. 25, acima transcrito, prevê como situação passível de classificação, a possibilidade de a informação “prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional, observado o disposto no inciso II do caput do art. 6º” se divulgada ou tiver seu acesso irrestrito.

28. Fica nítido que o projeto de pesquisa, para ter seu acesso restrito, deve ser classificado como sigiloso, permanecendo, assim, a publicidade como regra. É salutar que seja realizada uma leitura do art. 6º, inc. II, do Decreto nº 7.724/2012, conjugada com o art. 25, inc. VII, deste mesmo ato normativo. Do contrário, todos os programas e projetos de pesquisa teriam alguma reserva de acesso, o que não parece ser a finalidade da lei. Todavia, deve-se registrar que, caso presente alguma razão jurídica para a restrição de acesso à informação relacionada a determinado projeto de pesquisa, a regra reproduzida pela Resolução Normativa CONCEA nº 7/2012 deve ser afastada por força das disposições de normativos superiores, a exemplo da Lei nº 12.527/2011, e seus regulamentos.

29. O ato de classificar uma informação pública como sigilosa é discricionário. Consoante lição de Celso Antônio Bandeira de Mello^[1], os atos discricionários “seriam os que a Administração pratica com certa margem de liberdade de avaliação ou decisão segundo critérios de conveniência e oportunidade formulados por ela mesma”.

30. A discricionariedade do ato de classificar uma informação como sigilosa é ainda mais aparente, tendo em vista que cabe ao administrador competente para classificar certa informação com grau de sigilo decidir se a informação solicitada, caso franqueado seu acesso, pode afetar a segurança da sociedade e/ou do Estado.

31. Decidir ou não pela classificação de informação como sigilosa, portanto, resvala no exercício do juízo de valoração da autoridade administrativa competente. Entretanto, apesar de o administrador público competente ter certa margem de liberdade para decidir acerca da classificação da informação, esta flexibilização não confere ao administrador liberdade irrestrita.

32. A discricionariedade significa que há uma margem de decisão para a autoridade pública com poder para decidir. Ocorre que a discricionariedade limita-se à própria margem estabelecida pela lei, não podendo ultrapassá-la. Se o administrador, após exercer juízo de valor sobre a situação posta, entender pela existência de periculosidade à segurança social e/ou do Estado, caso a informação pública seja de acesso livre, deve decidir pelo sigilo e classificar a informação como de acesso restrito.

33. O próprio administrador, no exercício de sua função pública, participa da construção normativa, cabendo a ele verificar, *in casu*, se há ou não risco à segurança social e/ou do Estado em caso de tornar a informação pública de livre acesso, o que não constitui a conferência de arbitrariedade.

34. Isso porque a decisão discricionária de classificar ou não uma informação como sigilosa em razão de possível ofensa ao interesse público e, em especial, à segurança da sociedade e/ou do Estado deve obedecer aos parâmetros da legalidade e razoabilidade, requerendo, portanto, a motivação da autoridade classificadora a fim de se averiguar se o mérito administrativo obedeceu aos limites da legalidade.

35. Ultrapassado tal ponto, passa-se a analisar a dúvida subsequente levantada pela Secretaria Executiva do CONCEA.

36. Indaga-se a esta Consultoria Jurídica se as informações disponibilizadas no sítio eletrônico do órgão público consulente bastam para atender a norma prevista no art. 7º, §3º, inc. II, do Decreto nº 7.724/2012, qual seja:

Art. 7º É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei no 12.527, de 2011.

§1º Os órgãos e entidades deverão implementar em seus sítios na Internet seção específica para a divulgação das informações de que trata o caput.

(...)

§3º Deverão ser divulgadas, na seção específica de que trata o § 1º, informações sobre:

(...)

II - programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto;

37. Esta previsão legal promove a transparência das atividades públicas como consectário lógico da efetivação do princípio da publicidade.

38. O ordenamento jurídico determina que as informações de interesse público estejam disponíveis em espaços abertos à sociedade, poupando o usuário do serviço público de requerer formalmente, em qualquer circunstância, determinada informação.

39. Com efeito, a transparência, além de beneficiar à sociedade – com amplo acesso à informação –, traz eficiência à Administração Pública, pois reduz a quantidade de requerimentos e pedidos ao dispor informações de interesse público em locais de acesso público, tais como sítios eletrônicos.

40. Logo, se as informações das atividades – *lato sensu* – exercidas pelo CONCEA estão disponíveis em sítio eletrônico, a princípio, parece-nos que resta observada a determinação do art. 7º, §3º, inc. II, do Decreto nº 7.724/2012.

41. A Secretaria Executiva do CONCEA ainda pergunta se, no sítio eletrônico, ela deverá prestar informações sobre a execução orçamentária e financeira de suas atividades. O órgão consulente aponta que “não dispõe de orçamento próprio” e que o Gabinete do Ministro desta Pasta Ministerial é o ordenador de suas despesas.

42. Os incisos III e IV do §3º do art. 7º do Decreto nº 7.724/2012 preveem que também deverão ser divulgadas nos sítios eletrônicos dos órgãos públicos os “repasses ou transferências de recursos financeiros” e a “execução orçamentária e financeira detalhada”.

43. Apesar de o CONCEA não possuir orçamento próprio e não ser o ordenador de despesas relativas às suas atividades, de acordo com o apontado na NOTA TÉCNICA Nº 27676/2016/SEI-MCTIC (documento SEI nº 1437817), caso o CONCEA possua essas informações (orçamentárias e financeiras) elas devem ser disponibilizadas no seu sítio eletrônico.

44. O *caput* do art. 7º do Decreto nº 7.724/2012 assevera que os órgãos públicos deverão, independentemente de requerimento, divulgar as “informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”.

45. A seu turno, o *caput* do art. 8º da Lei nº 12.527/2011 assim preconiza:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

46. Portanto, se as despesas ordenadas pelo Gabinete do Ministro destinam-se às atividades do CONCEA e este possui essas informações, elas devem ser disponibilizadas com a indicação da origem dos recursos usufruídos. Recomenda-se, todavia, que haja comunicação entre o CONCEA e o Gabinete do Ministro de modo a definir como essas informações serão divulgadas para atender a determinação legal, a fim de garantir que as informações estejam acessíveis ao público.

47. Quanto à questão da responsabilização administrativa pelo cometimento das condutas ilícitas descritas no art. 65 do Decreto nº 7.724/2012, indene de dúvidas que todos os membros do CONCEA devem ser considerados agentes públicos para efeitos do retrocitado normativo, assim como todos aqueles que exerçam atividades perante o CONCEA e que, em razão destas atividades, venham a ter acesso a informações produzidas ou custodiadas pelo órgão público ao qual estão vinculados.

48. Tal assertiva é decorrente da inteligência do art. 66, *caput*, do Decreto nº 7.724/2012:

Art. 66. A pessoa natural ou entidade privada que detiver informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o Poder Público e praticar conduta prevista no art. 65, estará sujeita às seguintes sanções:

49. Tema importante, também anotado pelo órgão consulente, diz respeito ao acesso de informações prestadas por instituições privadas ao CONCEA.

50. Esquadrinhando a legislação aplicável, não há qualquer vedação destinada aos órgãos públicos para estes não fornecerem informações por eles custodiadas, porém prestadas por particulares.

51. Quando quis tutelar as informações pessoais, a Lei nº 12.527/2011, em seu art. 31, assim preceituou:

Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

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

I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

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

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

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

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

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

III - ao cumprimento de ordem judicial;

IV - à defesa de direitos humanos; ou

V - à proteção do interesse público e geral preponderante.

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

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

52. Vê-se do excerto acima que, as informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra ou imagem terão seu acesso restrito por 100 (cem) anos, sendo que sua divulgação antes desse prazo somente será possível ante “previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas [informações] se referirem”.

53. Com efeito, a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem são bens que gozam de tratamento especial, visto que informações relativas a tais direitos possuem uma restrição *ex lege*, independentemente de classificação.

54. Contudo, não há substrato jurídico para denegar acesso a informações custodiadas pelo Poder Público em virtude, tão somente, destas terem sido prestadas por particulares, quando a informação prestada não for classificada como sigilosa ou não ser protegida por sigilo legal.

55. O fato de a informação ter origem particular não afasta o dever legal de publicidade, principalmente quando as atividades particulares são reguladas pelo Estado, como ocorre com as atividades de pesquisa e ensino que utilizam animais.

56. Todavia, caso haja alguma informação que mereça restrição de acesso, esta deverá ser classificada pelo gestor público da informação ou justificado o seu sigilo (p. ex. informação que goza de sigilo comercial).

57. Urge ainda comentar que, o Decreto nº 7.724/2012, ao definir informação pessoal, restringe seus efeitos às pessoas naturais (físicas), como se observa da leitura do seu art. 3º, inc. V:

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

(...)

V - informação pessoal - informação relacionada à pessoa natural identificada ou identificável, relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem;

58. Desse modo, as informações prestadas por particulares ao Poder Público, *per si*, não são restritas, a não ser que possuam sigilo legal, sejam classificadas como sigilosas ou presente, de qualquer modo, razão jurídica suficiente para não aplicar a regra da publicidade.

59. Por derradeiro, em resposta ao último questionamento, passa-se a aduzir ordenadamente algumas exceções à regra da publicidade.

60. Além das situações em que as informações são classificadas como sigilosas, outras hipóteses que possibilitam a negativa do acesso à informação são observadas quando a informação goza de sigilo legal, tal como o sigilo fiscal, industrial, comercial etc. Tal ilação é deduzida da redação do art. 22 da Lei nº 12.527/2011, que assim prevê:

Art. 22. O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.

61. Depreende-se que a Lei nº 12.527/2011 não exclui as hipóteses legais de sigilos específicos. Logo, se a informação resta tutelada por sigilo específico definido em lei, é juridicamente indicado que seu acesso não seja franqueado, impondo-se o indeferimento do pedido. A verificação deve ser realizada pelo agente público de quem é demandada a informação. Se o agente público entender que a informação em sua posse goza de sigilo legal ou foi classificada como sigilosa, impõe-se a negativa - devidamente fundamentada - do acesso à informação solicitada.

62. É de se ressaltar, todavia, que, consoante o art. 43 do Decreto nº 7.724/2012,

Art. 43. O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam credenciadas segundo as normas fixadas pelo Núcleo de Segurança e Credenciamento, instituído no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, sem prejuízo das atribuições de agentes públicos autorizados por lei.

63. O tratamento das informações classificadas ou que possuem sigilo legal deverão observar as disposições do Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012, que regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento.

64. Ademais, o art. 7º, § 3º, da Lei nº 12.527/2011, prevê a possibilidade de restrição de documento ou informação nele contida que seja preparatório de tomada de decisão administrativa, a exemplo de notas técnicas e pareceres. O mencionado dispositivo possui a seguinte redação:

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.

65. Dando-lhe regulamentação, o Decreto nº 7.724/2012, em seu art. 20, prevê que:

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.

Parágrafo único. O Ministério da Fazenda e o Banco Central do Brasil classificarão os documentos que embasarem decisões de política econômica, tais como fiscal, tributária, monetária e regulatória.

66. O mesmo Decreto define documento preparatório como sendo “documento formal utilizado como fundamento da tomada de decisão ou de ato administrativo, a exemplo de pareceres e notas técnicas” (cf. art. 3º, inc. XXI).

67. Decerto, excepcionalmente, a legislação previu a possibilidade de um documento ou informação ter seu acesso restrito sem ser classificada como sigilosa. Para tanto, o documento ou informação deve ser preparatório de tomada de decisão ou ato administrativo. Esta conclusão decorre, inclusive, da obrigatoriedade de o Ministério da Fazenda e o Banco Central do Brasil classificar como sigilosos os documentos preparatórios de decisões de política econômica.

68. Ora, se o Decreto Regulamentar impôs tão somente a classificação de sigilo de documentos preparatórios para tomadas de decisões de política econômica, pode-se deduzir que os demais documentos preparatórios, não associados às políticas econômicas, podem ter seu acesso restrito independentemente de classificação, até que haja a edição do ato administrativo do qual são preparatórios. Frise-se que se trata de exceção à classificação.

69. Esta excepcionalidade deve, necessariamente, se restringir aos documentos preparatórios (e informações nestes contidas) de tomada de decisão ou ato administrativo, sendo defeso interpretação extensiva, haja vista se tratar de exceção à regra da publicidade.

70. Os documentos preparatórios, para terem restrição de acesso, devem estar relacionados ao processo aberto com vistas a uma tomada de decisão administrativa ou edição de ato administrativo.

71. Esta condição visa impedir que documentos e informações avulsas, não relacionadas a qualquer decisão ou proposta de ato administrativo, tenham pedidos de acesso negados indevidamente. Logo, a autoridade gestora da informação deve marcá-la como de acesso restrito desde que seja, de fato, associada a uma tomada de decisão ou ato administrativo futuro, sob pena de ser responsabilizada nos termos da Lei de Acesso à Informação.

72. Somente a informação ou documento que servir de base à futura decisão ou ato administrativo poderá ter seu acesso restringido sem ser classificado como sigiloso. Do contrário, haverá a obrigatoriedade de a autoridade competente, e gestora da informação que exige sigilo, decidir pela sua classificação.

73. É oportuno esclarecer que, as solicitações de acesso a informações devem obedecer aos requisitos estabelecidos no ordenamento jurídico. O Decreto nº 7.724/2012, que regulamenta a Lei nº 12.527/2011, dispõe em seus arts. 12 e 13 o que se segue:

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

I - nome do requerente;

II - número de documento de identificação válido;

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

IV - endereço físico ou eletrônico do requerente, para recebimento de comunicações ou da informação requerida.

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

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.

74. Sendo assim, o requerente deve atender às condicionantes acima previstas para obter acesso à informação, ainda que esta não esteja resguardada por qualquer forma de sigilo.

75. Extraí-se dos normativos transcritos que, não se admite o pedido quando este for genérico, desproporcional ou quando 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”.

76. Com efeito, repise-se que o órgão consulente deve efetuar juízo de valoração e decidir se o acesso às informações solicitadas *in casu* viola alguma forma de sigilo legalmente tutelado, a exemplo do sigilo industrial, fiscal, comercial etc., se a informação deve ser classificada como sigilosa, bem como considerar se o pedido cumpre os requisitos estabelecidos na legislação para sua admissão, principalmente as exigências estabelecidas no art. 12 do Decreto nº 7.724/2012, ou se presente, de qualquer modo, alguma razão jurídica que impeça o deferimento do pedido, a exemplo de ser caracterizado como um pedido genérico ou desproporcional.

III. CONCLUSÃO

77. Ante o exposto, conclui-se que:

a) com base na interpretação conjugada do art. 6º, inc. II, e art. 25, inc. VII, ambos do Decreto nº 7.724/2012, as informações relativas a projetos de pesquisa produzidas ou custodiadas pelo Poder Público, em regra, são de acesso irrestrito, somente impondo o sigilo quando constatada a imprescindibilidade à segurança da sociedade e/ou do Estado - que deverá ser formalizada com a devida classificação - ou presente razão jurídica que confira grau de sigilo à informação independentemente de sua classificação;

b) diante da afirmação do CONCEA de que "atualmente, o sítio eletrônico do CONCEA disponibiliza tais informações produzidas pelo CONCEA, como Legislação, Consultas Públicas, Editais, Cursos, Simpósios, Relatórios Anuais do CONCEA e etc." (v. documento SEI nº 1437817), parece-nos que resta observada a determinação vazada no art. 7º, §3º, inc. II, do Decreto nº 7.724/2012, para que os órgãos públicos divulguem em seus sítios eletrônicos informações sobre "*programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto*";

c) a despeito de o CONCEA não ser o ordenador de suas próprias despesas e não possuir orçamento próprio, visto ser o Gabinete do Ministro desta Pasta Ministerial o executor orçamentário-financeiro das atividades do CONCEA (consoante informações do próprio CONCEA extraídas do documento SEI nº 1437817), caso este possua tais informações deve dar-lhes publicidade, nos termos art. 7º, §3º, incisos III e IV, do Decreto nº 7.724/2012, porquanto o *caput* do art. 8º da Lei nº 12.527/2011 preceitua que os órgãos ou entidades públicas devem divulgar as informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, no âmbito de suas competências. Portanto, as informações relativas aos recursos financeiros e execução orçamentária e financeira do CONCEA, via de regra, devem ser divulgadas em seu sítio eletrônico, observadas as razões jurídicas e recomendações lançadas no item 46 deste opinativo;

d) todos aqueles que detêm informações em razão de vínculo com o Poder Público estão sujeitos às penalidades previstas na Lei nº 12.527/2011, e seus regulamentos, caso pratiquem condutas nestes tipificadas como ilícitas;

e) as informações custodiadas pelo Poder Público são, via de regra, de acesso irrestrito, ainda que prestadas por particulares cujas atividades são reguladas pelo Estado, salvo presente razão jurídica que motive a restrição do acesso público;

f) em regra, deve ser observada a publicidade das informações custodiadas pelo Poder Público. Todavia, o ordenamento traz exceções à regra da publicidade, tais como: as informações classificadas; a possibilidade de restringir o acesso ao documento preparatório à tomada de decisão ou edição de ato administrativo, até que a decisão ou

ato seja editado; informações protegidas por sigilos legais; os pedidos de acesso à informação que não atendem aos requisitos estabelecidos na legislação de regência; e as informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem, nos termos da legislação de regência; e

g) se não classificada, se não enquadrada a informação nas exceções legais de sigilo que dispensam a classificação e/ou inexistente razão jurídica que impossibilite o acesso à informação pelo demandante, considerando a fundamentação deste opinativo, deve ser-lhe dada publicidade.

78. Colocamo-nos à disposição para dirimir eventuais dúvidas jurídicas que porventura subsistam.
79. Sugere-se o retorno dos autos à Subsecretaria de Conselhos e Comissões do Gabinete do Ministro.
80. É o parecer. *Sub censura.*
81. À consideração superior.

Brasília, 11 de novembro de 2016.

RICARDO JORGE PINHEIRO BELFORT
Advogado da União
Coordenador de Assuntos Científicos e Conselhos

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01200001935201695 e da chave de acesso 90734e51

Notas

1. [^] *Curso de Direito Administrativo. 29ª edição, revista e atualizada até a Emenda Constitucional 68, de 21.12.2011. p. 434.*

Documento assinado eletronicamente por RICARDO JORGE PINHEIRO BELFORT, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 14099662 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RICARDO JORGE PINHEIRO BELFORT. Data e Hora: 11-11-2016 10:56. Número de Série: 13618594. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E
COMUNICAÇÕES
COORDENAÇÃO DE ASSUNTOS CIENTÍFICOS E CONSELHOS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO E, ED. SEDE, SALA 480 BRASÍLIA-DF FONE: (61) 20337615

DESPACHO n. 02702/2016/CONJUR-MCTIC/CGU/AGU

NUP: 01200.001935/2016-95

**INTERESSADOS: CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE DE EXPERIMENTAÇÃO ANIMAL -
CONCEA**

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

1. De acordo.
2. À consideração superior.

Brasília, 11 de novembro de 2016.


RENATA ESPÍNDOLA VIRGÍLIO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01200001935201695 e da chave de acesso 90734e51



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E
COMUNICAÇÕES

DESPACHO n. 02704/2016/CONJUR-MCTIC/CGU/AGU

NUP: 01200.001935/2016-95

**INTERESSADOS: CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE DE EXPERIMENTAÇÃO ANIMAL -
CONCEA**

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

1. Aprovo o **PARECER n. 1286/2016/CONJUR-MCTIC/CGU/AGU**.
2. Encaminhem-se os autos à Secretaria de Conselhos e Comissões do Gabinete do Ministro, na forma sugerida.

Brasília, 11 de novembro de 2016.

ARTHUR CERQUEIRA VALÉRIO

Advogado da União

Consultor Jurídico

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01200001935201695 e da chave de acesso 90734e51

Documento assinado eletronicamente por ARTHUR CERQUEIRA VALERIO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 14280529 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ARTHUR CERQUEIRA VALERIO. Data e Hora: 11-11-2016 18:42. Número de Série: 8947768174036307846. Emissor: AC CAIXA PF v2.
