



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Controladoria Geral do Estado
Ouvidoria e Transparência Geral do Estado

LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO - RECURSO SUBMETIDO À OGE/RJ

DADOS INTRODUTÓRIOS DO PARECER

Protocolo OuvERJ:	20240217791109- CEDAE
Protocolo SEI:	SEI-320001/000855/2024
Assunto:	Nos termos dos normativos que regulamentam o acesso à informação, foi requerido o “(...) registro eletrônico de entrada e saída em suas dependências” de servidor público.
Resposta:	À entidade demandada apresentou várias justificativas para a negativa de acesso à informação requerida.
Data do Recurso à CGE:	06/04/2024 - 14:00
Ementa:	Pedido de acesso à informação; dados de servidores que atuaram na apuração de reconhecimento de dívida; instrução ainda não foi concluída; a negativa de acesso à informação apresenta as restrições do §3º do art. 7º da LAI; e não provimento do presente recurso.
Órgão ou Entidade Recorrido (a):	Companhia Estadual de Águas e Esgotos - CEDAE

Senhor Ouvidor Geral do Estado,

Trata o presente parecer de solicitação de acesso à informação, com base na Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 46.475, de 26 de outubro de 2018.

1. RELATÓRIO

1.1. Preliminarmente, não podemos deixar de consignar que a Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527/11), ao regulamentar o direito de matriz constitucional de acesso à informação, consagrou o Princípio do Acesso à Informação Pública como um mandamento para a Administração Pública ao

estabelecer em seu art. 10, caput, que “qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso à informação aos órgãos e entidades, por qualquer meio legítimo”, vedando, ainda, em seu §3º “(...) qualquer motivação ou justificativa para o seu acesso (...)”, desta forma, o acesso à informação da Administração Pública é **regra básica e a sua restrição deve ser tratada como uma exceção que deve ser precedida com fundamentos legais que a justifique.**

1.2. Por outro lado, o normativo em questão estabelece alguns pré-requisitos em relação ao pedido de acesso à informação, nos termos do estabelecido inciso I e II do seu art. 4º, ou seja, “(...) para os **efeitos desta Lei**, considera-se (...) **informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato** (...) **documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato** (...)”.

1.3. Com base nas normas acima mencionadas, que asseguram e dão diretrizes ao exercício do direito de acesso à informação, o requerente ingressou em face da demandada, com uma solicitação OuvERJ de nº 20240217791109, cujo teor é aqui novamente é evidenciada:

(...) informações disponíveis no “sistema de registro eletrônico de entrada e saída em suas dependências” ou sistemas análogos dos senhores encarregados de ESTUDAR E APURAR o RECONHECIMENTO ou no PAGAMENTO DAS DÍVIDAS referentes aos contratos gerados pelos Processos: 1º E-07/703.756/2003; 2º E-07/701.157/2004; 3º E-17/100.371/2015. De TODO PERÍODO DISPONÍVEL em registros eletrônicos ou manuais de entrada e saída em suas dependências.

(negritei)

1.4. Diante da mencionada solicitação protocolada no sistema OUVÉRJ, ainda, em fase singular, a entidade demandada apresentou a seguinte documentação:

I. Conclusão e Recomendações

Por fim, a solicitação de acesso aos dados de registro de entrada e saída dos empregados, **além de não encontrar respaldo nos princípios norteadores da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), representa uma clara violação ao direito à privacidade dos indivíduos envolvidos. A falta de uma justificativa legítima e a desproporcionalidade damedida em relação ao objetivo declarado de transparência e prestação de contas revelam a inexistência de uma base legal para tal demanda.**

Além disso, a **potencial utilização dessas informações para fins que possam colocar em riscos sua segurança física ou corporal, sublinha a importância de se resguardar a integridade dos dados pessoais dos empregados e de adoção de meios menos nocivos.**

Neste sentido, recomenda-se que seja promovida a devida transparência acerca das atividades desempenhadas por empregados na apuração de contratos assumidos pela CEDAE, de forma a minimizar riscos à segurança do titular dos dados. **Pode-se proceder com o fornecimento do horário de jornada de trabalho, firmado junto ao RH da CEDAE, desde que seja comprovado a sua pertinência com os objetivos elencados.** Esta medida está de acordo com o entendimento firmado em decisão do Supremo Tribunal Federal, em Agravo Regimental em pedido de Suspensão de Segurança, nº 3902 AgR Segundo/SP.

Recomenda-se a adoção da mesma medida empregada em resposta ao pedido de acesso à

informação E-SIC nº 29833. A medida também sinaliza o comprometimento com a publicidade dos atos da CEDAE, sem que a restrição de informação pessoal de empregado da CEDAE seja contrária ao disposto no art. 54 do Decreto Estadual 47.475/2018, mas tão somente busca preservar a segurança física do empregado.

1.5. Nos termos do §1º do art. 21 do Decreto 46.475, de 2018, que regulamentou a Lei de Acesso à Informação - LAI, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, foi interposto recurso perante a primeira instância da entidade demandada, que ratifica a decisão anterior, usado como fundamentação o Parecer utilizado na fase singular e já pontuado subitem 1.4. deste relatório.

1.6. Em face do decidido a demanda foi levada a segunda instância, ou seja, foi remetida para apreciação da autoridade máxima da entidade demandada, novamente, ratifica as decisões anteriores.

1.7. Inconformado com as decisões prolatadas pela entidade demandada, o requerente interpôs recurso perante este Órgão Central de Controle Interno de Ouvidoria e Transparência Geral do Estado, *nos termos do estatuído no IV do art. 11 da Lei Estadual nº 7.989, de 14 de junho de 2018, que delegou a este Órgão Central de Controle Interno competência para julgar os “recursos interpostos contra decisão exarada pelo titular do órgão ou entidade, dentro das normas que regem o acesso à informação”*, nos seguintes termos:

Solicito, portanto, que essa corte, a CGE-RJ, conceda o PROVIMENTO TOTAL das informações para que eu tenha o máximo de informações legais às quais tenho direito, tendo em vista que a PERDA DE OBJETO parece ser difícil pela tentativa de ocultação das informações pela CEDAE (mas que seja comprovada e atestada a perda de objeto). Sempre adotando as medidas necessárias para proteger “informações pessoais”, conforme as práticas usuais dos órgãos públicos como já realizado.

1.8. Inobstante, a brilhante manifestação prolatada, em sede singular, e que foram utilizadas nas instâncias posteriores, deve ser de ***pronto afastada*** pelos seguintes motivos:

1.8.1. Preliminarmente, cabe ressaltar, o estatuído no art. 3º da LAI, ao elencar as diretrizes, que deveriam ser seguidas pela administração pública em *relação à transparência da informação*, dispõe que 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) ***fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública***; e o mais importante, (iii) ***desenvolvimento do controle social da administração pública***”, ou seja, como poderá ocorrer o controle social da administração pública sem o acesso desses dados pelo cidadão.

1.8.2. Segundo, não podemos abraçar a fundamentação empregada pela entidade demandada de que o pedido formulado pelo requerente ***“representa uma clara violação ao direito à privacidade dos indivíduos”***, considerando que os dados de um ***servidor público***, no desempenho de ***suas funções públicas***, e que conste na base de dado da administração pública, com captura da ***“entrada e saída”***, contendo a ***“data”*** e o ***“horário”***, mediante registro desta movimentação em sistema de controle da administração pública, não pode ser considerados como uma violação da privacidade do servidor

público.

1.8.3. Outro fato que foi arguido naquele Parecer – e *que não deveria ser alegado pela administração pública* –, como **motivação para a negativa do acesso à informação**, seria a “*falta de uma justificativa legítima*”, haja vista que a própria LAI **veda**, no §3º do seu art. 10, “(…) *quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público*”, assim sendo, se o normativo não estabeleceu essa restrição, não pode a administração pública o instituir, limitando, deste modo, o direito do cidadão, ou seja, se informação é pública, (i) **produzida** ou (ii) **custodiada** pela administração pública, não estando disponibilizada como **transparência ativa**, pode ser requerida via **transparência passiva**.

1.8.4. Consoante ao entendimento acima, – o *Supremo Tribunal Federal, guardião da constituição e da constitucionalidade das leis* –, apresentou entendimento, relacionado à divulgação do nome e dos vencimentos dos servidores públicos em atendimento a transparência ativa prevista na Lei de Acesso à Informação - LAI, cuja ação proposta arguia que a divulgação do salário dos servidores públicos **poderia comprometer a segurança dos mesmos**, no processo de “Suspensão de Segurança 3.902 - SP”, nos termos do voto do Ministro do STF, Ayres Britto, cujo trecho é aqui apresentado:

12. Início pelo juízo de que estamos a lidar com situação demandante de conciliação de princípios constitucionais em aparente estado de colisão. Aparente conflito, e não mais que isso. De um lado, faz-se presente, aí sim, o princípio da publicidade administrativa (caput do art. 37). Princípio que significa o dever estatal de divulgação dos atos públicos. Dever eminentemente republicano, porque a gestão da ‘coisa pública’ (República é isso) é de vir a lume com o máximo de transparência. Tirante, claro, as exceções também constitucionalmente abertas, que são ‘aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado’ (inciso XXXIII do art. 5º). Logo, respeitadas que sejam as exceções constitucionalmente estampadas, o certo é que **‘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 (...)’**,

(....)

Com o que os indivíduos melhor se defendem das arremetidas eventualmente ilícitas do Estado, enquanto os cidadãos podem fazer o concreto uso do direito que a nossa Constituição lhes assegura pelo § 2º do seu art. 72, verbis: **‘Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União’**.

(....)

De outra banda, fala-se, basicamente, do direito que assistiria aos servidores municipais de não ver divulgada a sua remuneração bruta. Isso por **implicar violação à sua intimidade e vida privada, de parilha com o perigo que representaria para a sua segurança pessoal e familiar o conhecimento geral de tal remuneração por modo nominalmente identificado**.

(...)

Expondo-se, portanto, a divulgação oficial. Sem que a intimidade deles, vida privada e segurança pessoal e familiar se encaixem nas exceções de que trata a parte derradeira do mesmo dispositivo constitucional (inciso XXXIII do art. 5º), **pois o fato é que não estão em jogo nem a segurança do Estado nem do conjunto da sociedade**.

No tema, sintá-se que não cabe sequer falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais

agindo ‘nessa qualidade’ (§ 6º do art. 37). E quanto à segurança física ou corporal dos servidores, seja pessoal, seja familiarmente, claro que ela resultará um tanto ou quanto fragilizada com a divulgação nominalizada dos dados em debate, mas é um tipo de risco pessoal e familiar que se atenua com a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor. **No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano.** Estado que somente por explícita enunciação legal rimada com a Constituição é que deixa de atuar no espaço da transparência ou visibilidade dos seus atos, mormente os respeitantes àquelas rubricas necessariamente enfeixadas na lei orçamentária anual, como é o caso das receitas e despesas públicas. Não sendo por outra razão que os atentados a tal lei orçamentária são tipificados pela Constituição como ‘crimes de responsabilidade’ (inciso VI do art. 85).

Em suma, esta encarecida prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a República enquanto forma de governo. Se, por um lado, há um necessário modo republicano de administrar o Estado brasileiro, de outra parte é a cidadania mesma que tem o direito de ver o seu Estado republicanamente administrado. O ‘como’ se administra a coisa pública a preponderar sobre o ‘quem’ administra – falaria Norberto Bobbio -, e o outro fato é que esse modo público de gerir a máquina estatal é elemento conceitual da nossa República. O olho e a pálpebra da nossa fisionomia constitucional republicana.

(Grifos nossos)

1.9. A Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527/11), ao regulamentar o direito de matriz constitucional de acesso à informação, consagrou o ***Princípio do Acesso à Informação Pública*** como uma regra básica e a sua restrição como uma exceção que deve ser ponderada pela administração pública consubstanciada, mediante fundamentação legal que a justifique.

1.10. Em relação ao ***descumprimento*** de um *princípio jurídico*, não podemos deixar de consignar os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello (*in* Curso de Direito Administrativo, Malheiros, SP, 2004), que no caso concreto, em relação ao princípio do acesso à informação:

A desatenção ao princípio implica não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comando. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforma o escalão do princípio atingido, pois representa insurgência contra todo o sistema, subversão dos seus valores, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

1.11. E o grande mestre termina sua lição com um lapidar aforismo: “*violar um princípio e **muito mais grave que transgredir uma norma qualquer***”.

1.12. Não obstante ao até aqui relatado, não pode deixar de verificar que o requerimento formulado aborda fatos relacionados a ***procedimentos administrativos*** que ainda estão sendo analisado, assim sendo, não foram concluídos, e nos termos do §3º do art. 7º da LAI 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***”, que não ocorreu, até o momento, no caso concreto.

1.13. Ou seja, se ainda não foi elaborado um ***relatório final*** relacionado ao “*estudo de apuração e do reconhecimento ou pagamento de dívidas*” (“.....)referentes aos contratos gerados pelos Processos: 1º E-

07/703.756/2003; 2º E-07/701.157/2004; 3º E-17/100.371/2015 (...)", deste modo, pedido requerido ficou prejudicado, e não poderá ser atendido, considerando que não se tem os **nomes do servidores públicos** quem fez a apuração, considerando que a mesma **não foi finalizada**, de mesmo modo, que a sua composição pode ser **alterada a qualquer momento**, no curso de sua apuração.

1.14. *Isto posto*, considerando que a entidade demandada, ainda, não finalizou a apuração relacionada ao pedido de acesso à informação, opinamos *e pelo* **NÃO PROVIMENTO** do presente recurso.

2. PARECER

Deste modo, opina-se pelo **NÃO PROVIMENTO** do recurso interposto nesta terceira instância, considerando que as informações relacionadas no pedido inicial foram disponibilizadas pela entidade demandada.

Rio de Janeiro, 24 de abril de 2024.

PAOLA ROJAS PEREIRA

Secretária da Coordenadoria de Recursos

Id.: 4389868-8

AFRANIO LEITE DA SILVA

Coordenador da Coordenadoria de Recursos

Id.: 1958379-6

LUCIANA RAMOS AVELINO DE SOUZA

Superintendência de Gestão de Transparência e Prevenção da Corrupção

ID.: 5014975-0

3. DECISÃO

No exercício das atribuições a mim conferidas pela Lei Estadual n.º 7.989, de 14 de junho de 2018, que cria a Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, adoto, como fundamento deste ato, o presente Parecer da Superintendência de Gestão de Transparência e Prevenção da Corrupção - SUPTPC e decido pelo **NÃO PROVIMENTO** do recurso, nos termos do inciso IV do art. 11 da referida Lei, no âmbito do pedido de informação OUVÉRJ sob o protocolo de nº 20240217791109, direcionado à Companhia Estadual de Águas e Esgotos - CEDAE.

Rio de Janeiro, 24 de abril de 2024.

EUGENIO MANUEL DA SILVA MACHADO

Ouvidor-Geral do Estado

Id.:3216384-3



Documento assinado eletronicamente por **Paola Rojas Pereira, Secretária**, em 24/04/2024, às 15:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#).



Documento assinado eletronicamente por **Afranio Leite da Silva, Coordenador**, em 24/04/2024, às 15:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luciana Ramos Avelino de Souza, Superintendente**, em 24/04/2024, às 22:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#).



Documento assinado eletronicamente por **Eugenio Manuel da Silva Machado, Ouvidor-Geral do Estado**, em 25/04/2024, às 12:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6, informando o código verificador **71742289** e o código CRC **579ED13D**.
