



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

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

DADOS INTRODUTÓRIOS DO PARECER

Protocolo e-SIC.RJ:	31.661 – UERJ
Protocolo SEI:	SEI-320001/001731/2023
Assunto:	Valendo-se do direito constitucional de acesso à informação, o requerente solicitou a “ <i>relação dos servidores contratados para a execução do projeto Revisa Rio</i> ”.
Resposta:	A entidade demandada negou o acesso alegando o sigilo das informações solicitadas.
Data do Recurso à CGE:	06/07/2023 - 11:38:32
Ementa:	Informações sobre servidores contratados diretamente pela entidade; dados dos servidores constantes nos bancos de dados; solicitação de dados pessoais, não de dados sensíveis, nos termos da LAI; negativa de acesso à informação sem justificativa legal. Assim sendo, opinamos pelo provimento do recurso interposto nesta terceira instância.
Órgão ou Entidade Recorrido (a):	Fundação Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

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 que “qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso à informação aos órgãos e entidades, por qualquer meio legítimo”, além de vedar, ainda, em seu § 3º, quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público para negativa o seu acesso.

1.2. Considerando as premissas elencadas no parágrafo anterior, a LAI estabeleceu o acesso à informação como *regra básica* para o gestor das informações da Administração Pública e a sua restrição como *uma exceção* que deve ser consubstanciada em *fundamentação legal que a justifique*, e a sua ausência poderá acarretar as *responsabilidades previstas no seu art. 31*.

1.3. É importante acrescentar, ainda, que a LAI, com o intuito de “(...) assegurar o direito fundamental de acesso à informação (...)”, estabeleceu em seu art. 3º algumas diretrizes para serem implementadas e difundidas pela administração pública, entre as quais [i] o “(...) **fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência** (...)” e [ii] o “**desenvolvimento do controle social da administração pública**, no qual o efetivo *controle social* das ações públicas é proporcional ao grau do desenvolvimento da sua *cultura de transparência*, do qual poderíamos extrair o seguinte aforismo: sem *transparência* não há *controle social*.”

1.4. Utilizando o seu direito constitucional de acesso à informação, regulamentado pela LAI, o requerente formulou o seguinte requerimento, conforme já disposto na parte expositiva do presente relatório e aqui novamente adicionado:

Solicito envio, por meio eletrônico, de lista com nomes de todos os contratados nos anos de 2021, 2022 e 2023 como participantes do núcleo estruturante do projeto Revisa Rio, atual Revisa Folha, que trata da folha de pagamento dos servidores do Estado do Rio.

1.5. O órgão singular que recebeu e tratou o requerimento de acesso à informação, assim se manifestou, após o pedido de prorrogação do prazo:

Os projetos, objetos da consulta, são executados com **recursos próprios da Universidade do Estado do Rio de Janeiro**, envolvem **número reduzido de pessoas** e exigem grande preocupação **com a sensibilidade dos dados analisados** e, sobretudo, com as **os riscos pessoais assumidos pelos pesquisadores que, em suas rotinas de trabalho**, apontam eventuais inconsistências que podem gerar revisão de salários, soldos, pensões e benefícios das diversas esferas cíveis e militares da administração pública.

Os dados solicitados são, portanto, de acesso exclusivo dos entes fiscalizadores com atribuições específicas de controle e sempre foram devidamente disponibilizados quando requeridos.

Ressalta-se, ainda, que a **sensibilidade da atividade** vincula todos os **pesquisadores a termo de sigilo e confidencialidade assinado, registrado pela Universidade e vigente mesmo após o término das pesquisas**. As referidas medidas visam proteger os dados disponibilizados pela administração pública e, principalmente, a integridade física – segurança – dos pesquisadores, e encontram respaldo legislativo no inciso III do artigo 6º e nos incisos III e VIII do artigo 23 da Lei Federal 12527/11 e nos incisos III, IV e VII do artigo 25 do Decreto Estadual 46.475/18.

(Nossos grifos)

1.6. Não obstante as argumentações apresentadas na decisão proferida pelo órgão singular, estas devem ser de *pronto afastadas*, considerando que o requerente solicitou, *tão somente*, a “(...) *lista com nomes de todos os contratados nos anos de 2021, 2022 e 2023 como participantes do núcleo estruturante do projeto Revisa Rio*”, e deve ser *publicizada* com “transparência ativa”, na forma do preceituado no art. 8º da LAI, no qual é consigna como “(...) *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*”, entre eles “(...) *informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados*”, ou seja, todos os contratos formalizados deveriam constar no portal da entidade demanda em local de fácil acesso.

1.7. Insatisfeito com a resposta prolatada em fase singular, o requerente decidiu recorrer a primeira instância da entidade demandada, nos termos do estabelecido no §1º da art. 21 do Decreto nº 46.475, de 2018, que assim se manifestou:

Conforme apontado na resposta ao requerimento inicial, os “projetos” Revisa Rio e seu posterior aprimoramento como Revisa Folha, objetos da consulta, são executados com recursos próprios da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, oriundos de contratação com o Estado do Rio de Janeiro, precedida por processo próprio, fiscalizado pela PGE-RJ e pela PGUERJ, com comissão de fiscalização instituída, que acompanhada a execução e fiscaliza antes da realização de qualquer pagamento.

O “Revisa” se trata de contrato, e não de projeto por meio de descentralização orçamentária. A utilização do termo “projeto” para este contrato se dá em sentido amplo, e não estrito, **não devendo gerar confusão em V. Sa. nem na população do Estado do RJ, com os demais “projetos” que vem sendo referidos pela mídia, os quais são “projetos de inovação e extensão” oriundos de descentralizações orçamentárias entre Secretarias de Estado e UERJ, submetidos a regramento jurídico totalmente diverso.**

Também como já salientado, o Revisa envolvem número reduzidíssimo de pesquisadores da UERJ e, desde o princípio, foi tratado pela UERJ com grande delicadeza e preocupação, devido ao volume e à sensibilidade dos dados analisados **(folhas de pagamento e contracheques de todos os servidores, efetivos e comissionados, ativos e inativos, do Estado do Rio de Janeiro).**

É de grande preocupação da UERJ os riscos pessoais assumidos por esses poucos pesquisadores que, em suas rotinas de trabalho e como conclusão de seus relatórios, apontam eventuais inconsistências que podem gerar revisão e/ou devolução de salários, vencimentos, soldos, pensões, gratificações e benefícios das diversas esferas cíveis e militares da administração pública estadual.

Por essa razão, todos os documentos e processos relacionados à atividade desempenhada pela UERJ no Revisa — **ao contrário dos “projetos de inovação e extensão” — vem sendo classificados como “restritos” no SEI desde o início, com fundamento jurídico justamente no grave risco à segurança (pessoal e física) dos pesquisadores.**

Esse fundamento legal foi estudado e validado junto ao corpo jurídico da Universidade, tornando-se, a partir daí, uma premissa jurídica consolidada e uma verdadeira condicionante jurídica para a UERJ aceitar executar o Revisa sem risco à integridade de seus pesquisadores, tornando-se viável engajar pesquisadores no acesso aos dados sensíveis e na elaboração dos relatórios e produtos contratados.

A restrição de acesso é, portanto, originária, tendo sido uma premissa jurídica para a contratação e execução pela UERJ, e não uma medida adotada em momento posterior ao início das atividades.

Corroborando a preocupação indicada, **a sensibilidade da atividade vincula todos os pesquisadores a termo de sigilo e confidencialidade assinado, registrado pela Universidade e vigente mesmo após o término das pesquisas.** Esse conjunto de medidas visa proteger não somente os dados disponibilizados pela administração pública, quanto principalmente a integridade física – segurança – dos pesquisadores.

Contrariamente a servidores públicos que desempenham genericamente atividades de controles funcionais de RH, com apenas uma descrição geral de suas atribuições, **os pesquisadores desses projetos estão sujeitos ao risco real e concreto de ter suas atividades específicas prontamente identificadas.**

A divulgação irrestrita de nomes representa riscos pessoais para os pesquisadores que, diferentemente da atividade típica de entes de controle, fazem levantamentos direcionados e apontam eventuais irregularidades específicas de auditoria em contracheques dos mais de 460 mil servidores do Estado.

A proteção pessoal dos pesquisadores, que respalda a limitação de acesso, encontra fundamento legislativo no inciso III do artigo 6º e nos incisos III e VIII do artigo 23 da Lei Federal 12527/11 e nos incisos III, IV e VII do artigo 25 do Decreto Estadual 46.475/18 e está alinhada a precedentes em casos análogos na CGU: Parecer nº 52/2020/CGRAI/OGU/CGU no processo nº 08850.005871/2020-72 e Parecer nº 1085/2022/CGRAI/OGU/CGU no processo nº 60143.005302/2022-95.

Pelo exposto, os dados solicitados, quais sejam **“nomes e remuneração dos pesquisadores da UERJ que realizam auditoria em folhas de pagamento e contracheques do Estado”** são, **por todo o exposto, de acesso exclusivo pelo ente contratante e por todos os órgãos fiscalizadores, internos e externos,** com atribuições específicas de controle, tendo sido devidamente disponibilizados sempre que requeridos.

(grifos nossos)

1.8. Em face do exposto no parágrafo anterior, a demanda foi alçada a segunda instância, ou seja, foi levada a apreciação da autoridade máxima do órgão, que proferiu a seguinte decisão:

Conforme apontado anteriormente, a proteção pessoal dos pesquisadores, que respalda a limitação de acesso aos dados solicitados, encontra fundamento legislativo na Lei Federal 12527/11, no Decreto Estadual 46.475/18 e está alinhada a precedentes em casos análogos na CGU oportunamente indicados. Esse entendimento foi ratificado quando objeto de consulta específica que deu ensejo à adoção do PARECER Nº 124/2023/UERJ/PGUERJ09 pela Procuradoria-Geral da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - PGRUERJ - que corrobora o posicionamento adotado pela Universidade fazendo referência complementar expressa ao art. 31 da Lei de Acesso à Informação e ao artigo 52 do Decreto Estadual 46475/2018. Mencionado parecer jurídico literalmente grifa as referências às liberdades e garantias individuais contidas nesses dispositivos legais. Além disso, o parecer indicado aponta no artigo 7, IX, da Lei 13.709/2018, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, referência à prevalência de “direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais”.

A fundamentação jurídica da PGRUERJ indica, *ipsis litteris*, que "dentro da lógica de sopesamento dos valores em jogo, à luz do postulado da proporcionalidade, parece adequado compreender que a segurança física e psíquica da pessoa, como projeção da dignidade da pessoa humana, é também hipótese que permite a restrição ao acesso à informação, sem que isso configure interpretação extensiva de norma restritiva, já que esta decorre expressamente do texto da LAI e da LGPD”.

Diante dos fatos e do direito indicado, o referido parecer assevera, finalmente, que "ante o exposto, conclui-se pela possibilidade, em tese, de restrição ao acesso à informação referente aos dados pessoais sensíveis e

dos pesquisadores que atuaram na auditoria da folha de pagamento dos servidores do Estado do Rio de Janeiro, com fundamento nos art. 31, caput, da LAI, art. 52 do Decreto Estadual 46.475/2018 e 7º, IX, parte final, da LGPD". Uma vez indicada a fundamentação legislativa, importa ressaltar novamente que a Universidade do Estado do Rio de Janeiro não monopoliza os dados a respeito dos pesquisadores que, assumindo riscos pessoais, realizaram tarefas de auditoria que deram ensejo ao apontamento de eventuais inconsistências que poderiam gerar revisão e/ou devolução de salários, vencimentos, soldos, pensões, gratificações e benefícios das diversas esferas cíveis e militares da administração pública estadual.

Esses dados foram partilhados com o ente contratante e com os órgãos fiscalizadores, internos e externos, com atribuições específicas de controle,

tendo sido devidamente disponibilizados sempre que requeridos. A segurança dos pesquisadores bem como a sensibilidade geral dos dados analisados foram e seguem sendo tema extremamente delicado conduzido com muita responsabilidade pela UERJ. As tarefas desempenhadas não se submeteram ao regime jurídico de descentralização orçamentária e foram fiscalizadas quando da realização e entrega de cada produto.

Reitera-se aqui, novamente, que qualquer confusão que venha a ser articulada a respeito dos contornos da tarefa realizada e uma eventual divulgação indiscriminada das identidades dos pesquisadores representará sérios riscos à segurança dos envolvidos. Essa é, em argumento com bastante vigor, a razão central da negativa de acesso aos dados.

Conforme ressaltado em todas as oportunidades anteriores, todos os documentos e processos relacionados à atividade desempenhada pela UERJ no Revisa vêm sendo classificados como "restritos" no SEI desde o início, com fundamento jurídico justamente no grave risco à segurança (pessoal e física) dos pesquisadores. Esse fundamento, corroborado no parecer da Procuradoria da Universidade, tornou-se uma verdadeira condicionante jurídica para que a UERJ aceitasse executar as análises realizadas sem risco à integridade de seus pesquisadores.

A restrição de acesso é, conforme já salientado por diversas vezes, originária, tendo sido uma premissa jurídica para a contratação e execução do serviço pela Universidade e não uma medida adotada em momento posterior ao início das atividades.

A sensibilidade da atividade vincula todos os pesquisadores a termo de sigilo e confidencialidade assinado, registrado, e vigente mesmo após o término das pesquisas. Esse termo, inclusive, veda a divulgação de qualquer comentário ou detalhe sobre as rotinas e achados ao longo de suas participações na auditoria.

Contrariamente a servidores públicos que desempenham genericamente atividades de controle, com apenas uma descrição geral de suas atribuições, os pesquisadores engajados nas tarefas de análise estão sujeitos ao risco real e concreto de ter suas atividades específicas prontamente identificadas.

A divulgação irrestrita de nomes representaria riscos pessoais para os pesquisadores que, diferentemente da atividade típica de entes de controle, fazem levantamentos direcionados e apontam eventuais irregularidades específicas de auditoria em contracheques dos mais de 460 mil servidores civis e militares do Estado.

A proteção pessoal dos pesquisadores, que respalda a limitação de acesso, encontra, portanto, fundamento legislativo no inciso III do artigo 6º, nos incisos III e VIII do artigo 23 e no artigo 31 da Lei Federal 12527/11; nos incisos III, IV e VII do artigo 25 e no artigo 52 do Decreto Estadual 46.475/18, no artigo 7, IX, da Lei 13.709/2018 e está alinhada a precedentes em casos análogos na CGU: Parecer nº 52/2020/CGRAI/OGU/CGU no processo nº 08850.005871/2020-72; Parecer nº 1085/2022/CGRAI/OGU/CGU no processo nº 60143.005302/2022-95 e ESPECIALMENTE nos pareceres nos processos CGU 08850.000826/2020-21 e 99902.000087/2020-71. Além disso, encontra-se amparado juridicamente no PARECER N° 124/2023/UERJ/PGUERJ09.

1.9. Irresignado com a decisão proferida em segunda instância do órgão demandado, o requerente interpôs o presente 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”, cujo extrato do recurso interposto é aqui adicionado:

Desconsiderando-se a provável usurpação das atribuições funcionais de membros da carreira de auditor do Estado e de servidores públicos de unidades de controle interno com competências privativas para a realização de funções de auditoria, a decisão em segunda instância administrativa deve ser reformada sobretudo porque não se debruçou sobre absolutamente nenhum argumento ventilado nos recursos que antecedem o presente.

(....)

O fato da não disponibilização do aludido parecer, no qual seria possível averiguar o conteúdo da consulta, embora não seja uma ilegalidade por si só, deve criar, por outro lado, o importante alerta de que pode haver membros da Procuradoria da UERJ (e, talvez, os próprios subscritores do parecer) que potencialmente tenham relações de parentesco com bolsistas do projeto "Revisa Folha".

(.....)

Enfim, a decisão recorrida nem ao menos se debruça sobre os dispositivos invocados na primeira decisão: nem no art. 6º, III c/c art. 23, III e VIII, da Lei federal nº 12.527/2011, tampouco no art. 25, III, IV e VII, do Decreto estadual nº 46.475/2018. E já se demonstrou que nenhum deles serve de fundamento legítimo para o indeferimento do acesso.

E, quanto ao art. 25 do Regulamento estadual da LAI, o inciso III se refere a “outros entes e organismos internacionais, o inciso IV se refere à segurança da população e o inciso VII se refere a risco ao próprio projeto de pesquisa. Ou seja, nenhum dos dispositivos invocados resguarda o sigilo dos nomes dos agentes contratados no Revisa Rio (atual Revisa Folha).

(Grifo nosso)

1.10. Posto isto, com o intuito de intermediar o desenlace da questão, esta CORAI/SUPTPC/OGE/RJ atuou perante a entidade demandada, nos termos do art. 24 do Decreto nº 46.475/18, por intermédio de e-mail encaminhado a sua UOS, em 10 de julho de 2023, indagando sobre a forma de contratação dos serviços do *projeto Revisa Rio*, se os mesmos foram efetuados de forma direta (contração da pessoa física) ou indireta (contração de empresa para execução dos serviços).

1.11. A entidade demandada informou que os serviços foram **contratados diretamente** pela entidade demandada, deste modo, conforme o já pontuado no subitem, esses dados deveriam está disponibilizados na forma do art. 8º da LAI “*em local de fácil acesso, no âmbito de suas competência*”.

1.12. Deste modo, não estando essas informações públicas disponibilizadas em transparência ativa, podem as mesmas serem requisitas via transparência passiva na forma de solicitação protocolizada no sistema e-SIC como foi efetuada pelo requerente, e que foi negada sem um justificativa legal *que pudessem respaldar tal decisão*.

1.13. Em conclusão, considerando que às informações solicitadas pelo requerente tratam, tão somente, sobre a “**relação dos servidores contratados para a execução do projeto Revisa Rio**”, e como não foi apresentada justificativa legal para sua restrição, opinamos pelo provimento do recurso interposto nesta terceira instância recursal.

2. PARECER

Tendo em vista que o exercício do direito constitucional de acesso à informação vem sendo negado ao Requerente sem uma justificativa legal plausível, opina-se pelo **PROVIMENTO** do recurso interposto nesta terceira instância recursal, reconhecendo-se o direito do Requerente ao acesso da informação solicitada nos termos no subitem 1.13, ressalvadas às restrições legais cabíveis, instando-se a entidade demandada a disponibilizá-la dentro do prazo legal estabelecido na Lei de Acesso à Informação, a saber:

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:

(....)

§ 2º O prazo referido no § 1º poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente.

Rio de Janeiro, 13 de julho de 2023.

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

Respondendo Pela
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 institui a Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (CGE), adoto como fundamento do presente ato o Parecer da Superintendência de Gestão de Transparência e Prevenção da Corrupção (SUPTPC), e decido pelo **PROVIMENTO** do recurso interposto em sede de terceira instância, nos termos do inciso IV do art. 11 da referida Lei, no âmbito do pedido de informação sob o protocolo de nº 31.661, direcionado à Fundação Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ.

Rio de Janeiro, 13 de julho de 2023.

EUGENIO MANUEL DA SILVA MACHADO

Ouvidor-Geral do estado
Id.: 3216384-3



Documento assinado eletronicamente por **Paola Rojas Pereira, Secretária**, em 13/07/2023, às 11:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **Afranio Leite da Silva, Coordenador**, em 13/07/2023, às 11:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luciana Ramos Avelino de Souza, Superintendente**, em 13/07/2023, às 11:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **Eugenio Manuel da Silva Machado, Ouvidor-Geral do Estado**, em 13/07/2023, às 14:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6, informando o código verificador **55665731** e o código CRC **5DD7105B**.
