



SENADO FEDERAL

Comissão Permanente de Acesso a Dados, Informações e Documentos

ATA DE REUNIÃO Nº 004/2015 DA COMISSÃO PERMANENTE DE ACESSO A DADOS INFORMAÇÕES E DOCUMENTOS DO SENADO FEDERAL

Ao décimo sexto dia do mês de setembro do ano dois mil e quinze, às onze horas, na sala do Diretor da Secretaria de Gestão de Informação e Documentação, reuniu-se a Comissão Permanente de Acesso a Dados, Informações e Documentos do Senado Federal, designada pela Portaria da Diretoria-Geral nº 3726, de 2015. A reunião foi presidida pelo Diretor da Secretaria de Gestão de Informação e Documentação/SGIDOC, Márcio Sampaio Leão Marques, que expõe o tema da reunião: Ação Civil Pública – ACP VF0020 aforada pelo Ministério Público Federal em que requer a “condenação da União à obrigação de fazer, consistente em divulgar, no sítio da Internet das Casas Congressuais, de forma ativa e irrestrita, independentemente de requerimento e qualquer identificação do interessado, a lista nominal de seu quadro de pessoal e Parlamentares, que deverá indicar a remuneração e subsídios recebidos por ocupantes de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajuda de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, nos termos da lei nº 12.527/2012”. Estão presentes os membros: Dilson do Carmo Lima Ferreira, Helena Pereira Guimarães, Kleber Minatogau e Wênis de Almeida Batista. Encontra-se também presente o servidor Alessandro de Sousa Guimarães. O Presidente da Comissão começou a exposição dos motivos do tema da reunião informando que o Ministério Público impetrou a referida Ação, que aduz, em síntese, o parquet que o Senado Federal e a Câmara dos Deputados agem de forma ilegal ao publicizar dados com a condição de identificação do solicitante. A Advocacia do Senado Federal – ADVOSF ao tomar conhecimento da peça, por intermédio da Advocacia Geral da União – AGU, visando uma melhor instrução do feito, sugeriu o encaminhamento dos autos à Secretaria de Transparência – STRANS e a presente Comissão para que aduzissem e instruísem o presente procedimento com as informações que julgarem pertinentes. Após instrução da STRANS, o processo foi encaminhado a esta Comissão que discutiu o teor dos autos e chegou ao entendimento, conforme Parecer anexo, de que o acesso a informação, apesar de direito fundamental assegurado pelo Art. 5º, Inc. XXXIII da Constituição Federal, não é direito absoluto e comporta condicionantes ditadas por princípios constitucionais, comportando, inclusive, restrições impostas pela própria Lei Maior, por abrigar também outros direitos, muitas vezes colidentes, como o direito à privacidade, à intimidade e a vedação do anonimato, cuja exigência legal questionada visa dar atendimento. Nesse contexto de diversidade de interesses em que se acha inserido o direito de acesso à informação, segundo os membros da Comissão, mostra-se necessária a preservação da exigência até mesmo em prol do acesso, pois em caso de afastamento da exigência, diante da previsão legal de responsabilização pela disponibilização indevida por parte dos agentes públicos e de todos quantos façam uso indevido da informação acessada, grande parte de informações especificadas disponibilizadas a pessoas determinadas pela exigência, na ausência da identificação dos requerentes, deixarão de ser atendidas. Para enriquecimento das argumentações a serem apresentadas pelo Senado Federal, os membros destacaram, ainda, a necessidade do Prodasen informar a quantidade de acessos aos contracheques de senadores e servidores do Senado Federal, exemplificando a utilização de



SENADO FEDERAL

Comissão Permanente de Acesso a Dados, Informações e Documentos

pseudônimos para acesso a essas informações, bem como a Secretaria de Polícia do Senado Federal relacionar os inquéritos criminais abertos referentes à utilização indevida (estelionato) das informações constantes dos contracheques de servidores do Senado Federal. Esgotado o tema, o Sr. Wênis aproveitou a reunião para destacar aos demais membros da Comissão que a versão final da minuta do Manual de Transparência e Classificação de Informações do Senado Federal, originária do Manual elaborado outrora pela presente Comissão, foi autuada em processo sob o nº 00200.014755/2015-20, o qual foi tramitado à Diretoria-Geral para análise e encaminhamento para a Comissão Diretora com vistas à sua aprovação e publicação. Nada mais havendo a tratar, o Presidente declarou encerrada a reunião às doze horas e trinta minutos. Eu, Maciel Rodrigues Pereira, na qualidade de secretário, lavrei a presente ata.

MÁRCIO SAMPAIO LEÃO MARQUES
Presidente

DILSON DO CARMO LIMA FERREIRA
Membro

HELENA PEREIRA GUIMARÃES
Membro

KLEBER MINATOGAU
Membro

WÊNIS DE ALMEIDA BATISTA
Membro

ALESSANDRO DE SOUSA GUIMARÃES
Convidado

MACIEL RODRIGUES PEREIRA
Secretário



SENADO FEDERAL

Comissão Permanente de Acesso a Dados, Informações e Documentos

ANEXO I

PARECER TÉCNICO Nº 2/2015 - CPADIDSF

Ação Civil Pública – ACP VF0020: requer a “condenação da União à obrigação de fazer, consistente em divulgar, no sítio da Internet das Casas Congressuais, de forma ativa e irrestrita, independentemente de requerimento e qualquer identificação do interessado, a lista nominal de seu quadro de pessoal e Parlamentares, que deverá indicar a remuneração e subsídios recebidos por ocupantes de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajuda de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, nos termos da lei nº 12.527/2012”.

Senhor Advogado-Geral,

Versam estes autos sobre consulta desse órgão acerca do posicionamento desta Comissão em relação à Ação Civil Pública – ACP VF0020 que requer a “condenação da União à obrigação de fazer, consistente em divulgar, no sítio da Internet das Casas Congressuais, de forma ativa e irrestrita, independentemente de requerimento e qualquer identificação do interessado, a lista nominal de seu quadro de pessoal e Parlamentares, que deverá indicar a remuneração e subsídios recebidos por ocupantes de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajuda de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, nos termos da lei nº 12.527/2012”.

Esclarece a ADVOSF que a referida Ação aduz, em síntese, o parquet que o Senado Federal e a Câmara dos Deputados agem de forma ilegal ao publicizar dados com a condição de identificação do solicitante.

Com o objetivo de melhor instrução do processo, os autos forma encaminhados à STRANS e a esta Comissão.

É o breve relatório.

No âmbito do Senado Federal, a transparência ativa é promovida mediante o que a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI) determina, em seu artigo 8º, que “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



SENADO FEDERAL

Comissão Permanente de Acesso a Dados, Informações e Documentos

geral por eles produzidas ou custodiadas”, delimitando um rol de informações mínimas que deverão ser disponibilizados de forma ativa pelos órgãos públicos:

“I – registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II – registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III – registros das despesas;

IV – informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V – dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades e;

VI – respostas a perguntas mais frequentes da sociedade”.

O Senado Federal disponibiliza todas essas informações no Portal Transparência e Controle Social (<http://www.senado.gov.br/transparencia/>) e além delas uma série de informações de interesse público são disponibilizadas nesse portal:

- Legislação relacionada à transparência promovida pelo Senado, normas relativas à gestão administrativa e normas relativas aos senadores;
- Acesso às informações constantes no SIGA Brasil, que é um sistema de informações sobre orçamento público, que permite acesso amplo e facilitado ao SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, por meio de uma única ferramenta de consulta;
- Informações relativas à remuneração, subsídio e proventos recebidos por ocupante de cargo/função, incluindo, disponíveis inclusive em dados abertos, que são informações processadas em formato que permite a sua reutilização por qualquer pessoa ou instituição para elaboração de documentos, planilhas, tabelas, entre outros. Podem, inclusive, ser redistribuídos livremente, estando, no máximo, sujeitos à exigência de creditar a autoria e de preservar a licença aberta;
- Informações relativas a viagens oficiais, imóveis funcionais e auxílio moradia;
- Informações relativas a concursos públicos;
- Relação com todos os servidores, estagiários, jovens aprendizes e funcionários de empresas prestadoras de serviço terceirizado;
- Relatórios sobre a aplicação da Lei de Acesso à Informação.



SENADO FEDERAL

Comissão Permanente de Acesso a Dados, Informações e Documentos

Além dessas informações disponibilizadas no Portal Transparência e Controle Social, o Senado disponibiliza também uma série de informações de interesse público em outras partes da sua página na Internet (<http://www.senado.leg.br/>):

- Biografia das Senadoras e dos Senadores em exercício e com informações relativas à sua atuação parlamentar, votações, endereço parlamentar, telefone, e-mail, etc. (<http://www.senado.leg.br/senadores/>);
- Biografia das Senadoras e dos Senadores fora do exercício parlamentar (<http://www.senado.leg.br/senadores/>);
- Documentos e informações sobre a atividade legislativa: agenda do dia, projetos e matérias, atividades do plenário do Senado, do Congresso, das Comissões e dos Conselhos, resenhas, relatórios, consolidações temáticas (relação de relações da composição dos órgãos cujos nomes foram aprovados pelo Senado Federal), questões de ordem, etc. (<http://www.senado.leg.br/atividade/>);
- Constituição Federal de 1988, Legislação Federal, Regimento Interno do Senado Federal e Regimento Comum (<http://www.senado.leg.br/publicacoes/>);
- Publicações do Senado com Diários do Senado e do Congresso Nacional, Anais do Senado e diversas publicações relevantes e gratuitas (<http://www.senado.leg.br/publicacoes/>);
- Informações sobre processo orçamentário, elaboração e execução das leis orçamentárias, emendas parlamentares, transferências para estados, municípios e entidades privadas, etc. (<http://www12.senado.gov.br/orcamento>);
- Dados e informações de abrangência nacional e estadual que constituam interesse da Federação (<http://www12.senado.gov.br/federativo>);

Cabe ressaltar que ao longo dos anos, o Senado Federal vem atuando em um processo contínuo de aperfeiçoamento e diversificação dos meios de levar a informação ao cidadão. A busca constante pela transparência se dá por meio de ações administrativas e decisões políticas da Casa.

Uma das prioridades no Senado tem sido promover a transparência ativa, ou seja, a divulgação de informações de interesse geral ou coletivo, independentemente de solicitações. Nesse sentido, há mais de 40 anos, o Senado Federal foi pioneiro no lançamento das bases de dados que continham a legislação federal de hierarquia superior (emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções), os pronunciamentos e as matérias legislativas. Foi um primeiro, e muito significativo, passo em direção ao acesso à informação.

Criado em 1995, o Portal do Senado foi um dos primeiros sites públicos do País. Atualmente, o Portal recebe, em média, cerca de 4,3 milhões de acessos a cada mês. Mantendo seu pioneirismo, em 1996, o Senado foi responsável pela estruturação de um sistema público de



SENADO FEDERAL

Comissão Permanente de Acesso a Dados, Informações e Documentos

comunicação legislativa no Brasil, que levou ao cidadão, em todo o país, por intermédio da TV Senado, os trabalhos e os discursos dos senadores, ao vivo, sem cortes ou edição.

O Portal da Transparência, criado em 2009, concentra uma vasta gama de informações públicas sobre o Senado, particularmente relativas à área administrativa da Casa, abrangendo licitações, contratos, recursos humanos, despesas, auditorias, relatórios de controle interno, entre outras.

O Ato da Comissão Diretora nº 9, de 2010, que dispõe sobre o Portal do Senado Federal em razão do advento da Lei de Acesso à Informação, definindo sua finalidade, conteúdo, gestão e uso, elencou sete princípios essenciais, dentre os quais se destacam:

“Art. 3º. Os princípios que regem o sítio do Senado Federal são os seguintes:

(...)

III - Adoção de mecanismos e ferramentas que possibilitem o mais amplo acesso ao seu conteúdo, suprindo, também, sempre que possível, o acesso ao sítio pelos portadores de necessidades especiais;

(...)

VI - Disponibilidade ininterrupta de acesso para o público;”

O Senado Federal disponibiliza, ainda, o sistema Siga Brasil, que possibilita ao cidadão acompanhar a execução do orçamento público, integrando as informações relativas às bases Siafi, Sidor e Selor. As informações do Siga Brasil estão em dados abertos e podem ser consultadas de forma georreferenciada, com dados da Administração Federal, dos Estados/Distrito Federal e dos municípios.

A Casa também participa ativamente do desenvolvimento do Portal LexML, outra ferramenta de transparência ativa, que reúne normas jurídicas, projetos de lei, jurisprudência, doutrina e documentos correlatos em uma única interface de pesquisa.

Todas essas iniciativas demonstram que o Senado Federal já atuava em prol da transparência ativa, antes mesmo do surgimento da Lei de Acesso à Informação.

Após a vigência da LAI, como é conhecida a Lei de Acesso à Informação, outras ações foram iniciadas visando à adequação da instituição às determinações legais.

Em fevereiro de 2013, o Senado Federal criou a Secretaria de Transparência, órgão ligado diretamente à Presidência da Casa, com a missão precípua de garantir o acesso a dados, informações e documentos de interesse coletivo ou geral, produzidos ou custodiados pelo Senado Federal, além de coordenar os mecanismos de participação popular e de controle social, seja para



SENADO FEDERAL

Comissão Permanente de Acesso a Dados, Informações e Documentos

atender a demandas da sociedade ou para propiciar a fiscalização dos cidadãos sobre as atividades legislativas e administrativas da Casa.

Na mesma ocasião, foi instituído o Conselho de Transparência e Controle Social, órgão consultivo vinculado à Presidência do Senado Federal, integrado pelo Diretor da Secretaria de Transparência, na condição de Presidente, pelo Diretor da Secretaria de Gestão de Informação e Documentação, pelo Diretor da Secretaria de Comunicação Social, pelo Coordenador de Pesquisa e Opinião e por três representantes da sociedade civil organizada.

Entre outras ações, compete ao Conselho debater e propor ações que disseminem o acesso à informação pública e o conhecimento da Lei de Acesso à Informação, estimulando o fomento da cultura de transparência e de controle social no Brasil. Para tanto, o Conselho pode solicitar processos específicos para exame; nortear a formulação da Política de Transparência e Controle Social sobre os atos do Senado Federal, sugerir projetos e ações prioritárias acerca desses temas, propor parâmetros de transparência que possam servir de ferramenta de gestão e de prestação de contas à sociedade.

Em agosto de 2013, ocorreu o lançamento da Cartilha Lei de Acesso à Informação no Brasil, com a distribuição gratuita de sete mil exemplares impressos às câmaras municipais e assembleias dos estados, como forma de estimular a cultura da transparência nas casas do Poder Legislativo.

A cartilha é resultado de parceria firmada entre a Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e o Instituto Legislativo Brasileiro (ILB). O objetivo da cartilha é apresentar, de maneira simples, as orientações sobre a melhor forma de o cidadão ter acesso à informação pública, bem como as exigências de confidencialidade e os cuidados no tratamento dos documentos. Também facilita a tarefa das assembleias estaduais e das câmaras municipais, disponibilizando valiosas dicas para tornar mais eficiente a gestão de dados públicos e a publicação desses nos sites das instituições. A versão digital da cartilha Lei de Acesso à Informação no Brasil: o que você precisa saber está disponível no Portal do Senado.

Além disso, o Instituto Legislativo Brasileiro passou a oferecer, a partir de agosto de 2013, um curso a distância para capacitar servidores estaduais e municipais que trabalham com a transparência e com o acesso à informação. Mais informações podem ser obtidas diretamente pelo [link](http://www12.senado.gov.br/senado/ilb/ead/cursos/PTListaDetalhesCurso?cod=1226&evento=Nonone) disponibilizado a seguir: <http://www12.senado.gov.br/senado/ilb/ead/cursos/PTListaDetalhesCurso?cod=1226&evento=Nonone>.

Assim, ao contrário do que afirmam os doutos representantes do Ministério Público na Ação Civil Pública, o Senado Federal é vanguardista na transparência ativa.



SENADO FEDERAL

Comissão Permanente de Acesso a Dados, Informações e Documentos

Além da transparência ativa, o acesso a informações especificadas condiciona-se apenas à compreensão do objeto e à identificação do requerente, na forma prevista no art. 10 da Lei de Acesso a Informação.

Ao atendimento dos pedidos de acesso a informação, não há quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público, nem quaisquer exigências que inviabilizem a solicitação.

A identificação do interessado atende a exigência legal, contida no art. 10 da Lei nº 12.527/2011.

“Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.” (Grifamos)

Ao fixar a exigência, coube ao legislador sopesar os limites que comportam os princípios constitucionais do direito à informação em confronto com a vedação do anonimato e o direito à privacidade, além de outros princípios, no uso da legitimidade que a Constituição Federal lhe confere.

Uma vez fixada em lei, a exigência, nos limites da atuação legítima do Congresso Nacional, cabe ao Senado Federal dar fiel cumprimento do que se acha estipulado na norma aplicável, não se mostrando exorbitante, assim, a exigência.

Cabe lembrar, nesse mérito, o Ato da Comissão Diretora nº 10, de 2012, e o Ato do 1º Secretário nº 10, de 2012, sobretudo em seu art. 2º, parágrafo único:

“As informações individuais da remuneração de senador ou servidor serão automaticamente disponibilizadas mediante prévia identificação do interessado, conforme previsto no art. 10, § 1º, da Lei nº 12.527, de 2011.”

Em face da transparência ativa, efetivamente praticada no Senado Federal, os pedidos de informações especificadas geralmente envolvem informações pessoais de acesso restrito, mas disponibilizadas por razões de interesse público preponderante, como é o caso da divulgação dos contracheques dos servidores, a exemplo.

A exigência de identificação do interessado no âmbito da Lei de Acesso a Informação visa a atender ainda ao comando do art. 31, § 2º, da Lei de Acesso a Informação, no sentido de que todo aquele que obtiver acesso às informações de interesse público preponderante em relação às informações de acesso restrito será responsabilizado por seu uso indevido:



SENADO FEDERAL

Comissão Permanente de Acesso a Dados, Informações e Documentos

“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.

(...)

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

Ora, se a lei prevê a responsabilização pelo uso indevido de informações especificadas, essa responsabilização somente se tornará possível com a identificação do autor.

Por outro lado, a exigência atende também ao comando legal de responsabilização dos agentes públicos que venham a disponibilizar indevidamente informações protegidas por sigilo ou pessoais de acesso restrito, evitando, assim, acobertamento de possíveis personalidades no atendimento e uso indevido da informação que o anonimato facultaria e até estimularia.

Por essas e por outras razões, em face do pedido formulado na ação civil pública, o entendimento da Comissão de Acesso a Dados e Informações do Senado Federal é de que o acesso a informação, apesar de direito fundamental assegurado pelo Art. 5º, Inc. XXXIII da Constituição Federal, não é direito absoluto e comporta condicionantes ditadas por princípios constitucionais, comportando, inclusive, restrições impostas pela própria Lei Maior, por abrigar também outros direitos, muitas vezes colidentes, como o direito à privacidade, à intimidade e a vedação do anonimato, cuja exigência legal questionada visa dar atendimento. Nesse contexto de diversidade de interesses em que se acha inserido o direito de acesso à informação, mostra-se necessária a preservação da exigência até mesmo em prol do acesso, pois em caso de afastamento da exigência, diante da previsão legal de responsabilização pela disponibilização indevida por parte dos agentes públicos e de todos quantos façam uso indevido da informação acessada, grande parte de informações especificadas disponibilizadas a pessoas determinadas pela exigência, na ausência da identificação dos requerentes, deixarão de ser atendidas.

Sugerimos, ainda, que o Prodasen seja consultado no intuito de informar a quantidade de acessos aos contracheques de senadores e servidores do Senado Federal, exemplificando a utilização de pseudônimos para acesso a essas informações, bem como a Secretaria de Polícia do Senado Federal seja consultada para que relacione os inquéritos criminais abertos referentes à utilização indevida (estelionato) das informações constantes dos contracheques de servidores do Senado Federal.



SENADO FEDERAL

Comissão Permanente de Acesso a Dados, Informações e Documentos

É o parecer.

Brasília, em 16 de setembro de 2015.

MÁRCIO SAMPAIO LEÃO MARQUES
Presidente

DILSON DO CARMO LIMA FERREIRA
Membro

HELENA PEREIRA GUIMARÃES
Membro

KLEBER MINATOGAU
Membro

WÊNIS DE ALMEIDA BATISTA
Membro