



**Controladoria-Geral da União**  
Ouvidoria-Geral da União

**PARECER**

|   |   |
|---|---|
| <b>Referência:</b>                      | 23480.008708/2014-62  |
| <b>Assunto:</b>                         | Recurso contra decisão denegatória ao pedido de acesso à informação.  |
| <b>Restrição de acesso:</b>             | Sem restrição.  |
| <b>Ementa:</b>                          | Banco de Dados. Catálogo. – Negativa sem fundamentação legal – Informação sigilosa. Inovação no pedido recursal. – Análise CGU: Necessidade de Trabalhos Adicionais – Conhecido e desprovido – Recomendações. |
| <b>Órgão ou entidade recorrido (a):</b> | Ministério da Educação – MEC  |
| <b>Recorrente:</b>                      | J.M.  |

**Senhor Ouvidor-Geral da União,**

1. O presente parecer trata de solicitação de acesso à informação, com base na Lei nº 12.527/2011, conforme resumo descritivo abaixo apresentado:

| <b>RELATÓRIO</b>        |             |  |
|-------------------------|-------------|--|
| <b>Ação</b>             | <b>Data</b> | <b>Teor</b>  |
| <b>Pedido</b>           | 15/07/2014  | A requerente solicita acesso a informações relativas às bases de dados custodiadas pelo Ministério da Educação (MEC):<br><br><i>“Com relação a bases de dados do Ministério da Educação:</i><br><br><i>a) quantas bases de dados estão em poder do MEC?</i><br><i>b) Existe um catálogo dessas bases de dados?</i><br><i>c) Se não, pretendem fazê-lo e quando?</i><br><i>d) Há um plano de abertura de dados no MEC?”</i> |
| <b>Resposta Inicial</b> | 05/08/2014  | O recorrido responde nos seguintes termos:<br><br><i>“Em relação aos seus questionamentos, seguem as respostas:</i><br><i>a) quantas bases de dados estão em poder do MEC? 97 bases</i><br><i>b) Existe um catálogo dessas bases de dados? SIM</i><br><i>c) Se não, pretendem fazê-lo e quando? Já existe.</i><br><i>d) Há um plano de abertura de dados no MEC? Está em andamento.”</i>                                   |

|  |                |   |
|--|----------------|---|
| <b>Recurso à Autoridade Superior</b>             | 07/08/20<br>14 | A cidadã recorre da decisão, inovando em sede recursal:<br><br><i>“Em relação ao item B, se existe um catálogo das bases de dados, solicito a disponibilização deste para comprovar sua existência.”</i>  |
| <b>Resposta do Recurso à Autoridade Superior</b> | 12/08/20<br>14 | O MEC acata a inovação em sede recursal, e informa que o atendimento do pedido poderia colocar em risco a segurança das informações custodiadas pelo órgão:<br><br><i>“O atendimento do pedido nos termos estritos demandados pela requerente pode colocar em risco a segurança da informação do Ministério da Educação. Como há dados sigilosos nessas bases de dados como, por exemplo, nome do aluno, CPF, endereço, renda etc, a divulgação do catálogo de bases de dados, no qual estão expostas as estruturas dessas bases e as tecnologias utilizadas pelo Ministério da Educação para armazenagem, tratamento e guarda de seus dados, poderia facilitar um eventual acesso não autorizado a esse conteúdo pessoal dos milhões de usuários das soluções de TI do MEC. Além desse fato, é essencial lembrar que o Ministério da Educação colocaria em risco, também, a integridade das informações geridas por outros órgãos, já que possui cópia fiel de bases de dados da Receita Federal do Brasil, por exemplo. (...)”</i><br>(grifo nosso).  |
| <b>Recurso à Autoridade Máxima</b>               | 25/08/20<br>14 | A recorrente informa que não deseja ter acesso ao conteúdo das bases de dados do MEC, mas, na verdade, apenas a catálogo em que conste a descrição da informação disponível em cada base:<br><br><i>“(…) O pedido apresentado ao MEC tinha um objeto bastante específico: a relação (ou lista, ou catálogo, ou inventário, como se queira) de todas as bases que estão sob guarda do órgão e de suas respectivas características principais (metadados) – e não os dados, em si, como o Ministério pareceu compreender. <b>Esperamos, assim, ter conseguido deixar claro que não solicitamos acesso aos dados armazenados em si, mas queremos saber, isso sim, QUAIS SÃO esses dados.</b></i><br><br><i>(…) Em segundo lugar, Sobre o entendimento de que a solicitação colocaria “EM RISCO A SEGURANÇA DAS INFORMAÇÕES”:</i><br><br><i>(…) Não existe, na legislação, a categoria mencionada pelo Ministério para classificação de dados: “segurança das informações”. Acontece que o sigilo é aplicado quando a divulgação dos dados coloca em risco a sociedade ou quando diz respeito a informações pessoais. Logo, o nome das bases que o MEC têm sob sua guarda, sua descrição e seus metadados não se aplicam nas exceções previstas na Lei de Acesso.</i> |

|  |            |  |
|--|------------|--|
|  |            | <p><i>Além disso, a Lei é clara também no que se refere ao fato de que para uma informação ser classificada como sigilosa ou pessoal, é necessário que uma Comissão faça tal classificação e que o órgão dê publicidade à lista de informações classificadas. Não é esse o caso, portanto.</i></p> <p><i>Ressaltamos, ainda, que não pedimos o ENVIO de dados sigilosos, apenas a descrição das bases. Desde que a Lei entrou em vigor, agora os órgãos públicos têm que dar total publicidade a QUAIS SÃO todos os dados que o órgão classificou como sigilosos e pessoais. Isso é diferente de dar publicidade aos dados em si, aos dados propriamente ditos.</i></p> <p><i>(...) Parece-nos, portanto, que a justificativa para o indeferimento do pedido é que teve natureza genérica, desproporcional e especialmente desarrazoada, por não fundamentar-se na legislação vigente; e pedimos, assim, que esta Segunda Instância Recursal reveja a decisão de não atender a solicitação e que dê publicidade ao catálogo de bases de dados à relação de que o MEC dispõe, conforme pedido originalmente enviado em 15 de julho de 2014.” (grifo nosso).</i></p> |
| <b>Resposta do Recurso à Autoridade Máxima</b> | 01/09/2014 | <p>O MEC alega que o pedido já foi atendido e, além disso, que não cabem pedidos adicionais em sede recursal:</p> <p><i>“(...) Cumprimentando-a cordialmente, entendemos que os seus questionamentos já foram devidamente respondidos anteriormente, não sendo cabível formular pedidos adicionais via recurso.</i></p> <p><i>Atenciosamente,</i></p> <p><i>José Henrique Paim Fernandes</i></p> <p><i>Ministro de Estado da Educação”</i></p>   |
| <b>Recurso à CGU</b>                           | 11/09/2014 | <p>A cidadã interpõe recurso à Controladoria-Geral da União (CGU):</p> <p><i>“(...) A disponibilização do catálogo não se configura como um pedido adicional, pois a existência do catálogo foi questionada em 15 de julho, no pedido original protocolado pela ARTIGO 19. Ademais, afirmamos que a disponibilização do catálogo é a única maneira plausível de comprovar que o mesmo existe. Além disso, conforme justificado no primeiro recurso, é fundamental que o cidadão possa saber quais são os dados que estão sob guarda do Estado para que ele possa, se for de seu interesse, solicitá-las.</i></p> <p><i>Entendemos que este recurso a terceira instância se legitima diante da incongruência existente entre as respostas oferecidas pelo Ministério da Educação. As respostas apresentadas para os dois</i></p>  |

|                                   |                         |  |
|-----------------------------------|-------------------------|--|
|                                   |                         | <i>recursos protocolados pela ARTIGO 19 trazem justificativas completamente distintas para a negação de uma mesma informação. Gostaríamos de frisar que a resposta do primeiro recurso sequer menciona a potencial existência de possíveis pedidos adicionais, o que nos estimula a pedir que o parecer oferecido pelo Ministério da Educação seja revisitado. (...).”</i> |
| <b>Esclarecimentos adicionais</b> | 17/09/2014 a 13/11/2014 | O MEC prestou esclarecimentos adicionais à CGU necessários para instrução do processo.   |

É o relatório.

### *Análise*

2. Registre-se que o recurso foi apresentado perante a CGU de forma tempestiva e recebido na esteira do disposto no *caput* e §1º do art. 16 da Lei nº 12.527/2011, bem como em respeito ao prazo de 10 (dez) dias previsto no art. 23 do Decreto nº 7.724/2012, *in verbis*:

Lei nº 12.527/2011

Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:

(...)

§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido à Controladoria Geral da União depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias.

Decreto nº 7.724/2012

Art. 23. Desprovido o recurso de que trata o parágrafo único do art. 21 ou infrutífera a reclamação de que trata o art. 22, poderá o requerente apresentar **recurso no prazo de dez dias**, contado da ciência da decisão, à Controladoria-Geral da União, que deverá se manifestar no prazo de cinco dias, contado do recebimento do recurso.

3. Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto nº 7.724/2012, observa-se que **consta** da resposta que a autoridade que proferiu a decisão, em primeira instância, era a hierarquicamente

superior à que adotou a decisão inicial, assim como **consta** que a autoridade que proferiu a decisão, em segunda instância, foi o dirigente máximo do órgão/entidade.

4. Cumpre analisar, primeiramente, a alegação de inovação recursal apresentada pelo Ministério da Educação em sua resposta ao recurso à autoridade máxima. Entendeu o recorrido que o pedido já havia sido respondido e, além disso, que não cabiam novas solicitações em sede recursal. De fato, a inovação em sede recursal é motivo para a afastabilidade do conhecimento do recurso, conforme precedentes da CGU.<sup>1</sup> Contudo, na análise do recurso de 1ª instância, que já continha a inovação, o MEC apresentou sua argumentação com base no mérito do pedido, conhecendo do recurso, portanto. Quando o órgão acata a nova solicitação do cidadão, entende-se razoável conhecer do recurso, especialmente em nome da celeridade e do formalismo moderado, características importantíssimas do processo administrativo de acesso à informação. A análise do mérito em primeira instância e a posterior decisão de segunda instância pelo não conhecimento geram, respectivamente, expectativa e frustração no cidadão, uma vez que o processo administrativo sabidamente leva tempo e cobra dedicação. Dessa forma, deve o recorrido, ao se deparar com inovações, informar o cidadão imediatamente da necessidade de se fazer um novo pedido de acesso, não permitindo que o processo se prolongue desnecessariamente, para, ao final, não conhecer o recurso. Nesse sentido, considerando que o MEC acatou a inovação em 1ª instância e avaliou o mérito da solicitação, é preciso conhecer do recurso, de forma a atender a demanda do recorrente de forma mais célere e eficiente.

5. Quanto ao mérito, resta claro que houve, preliminarmente, um problema de interpretação entre o pedido realizado (acesso ao catálogo de bases de dados custodiadas pelo MEC) e a resposta concedida. Enquanto a requerente desejava ter acesso apenas ao registro (catálogo) de quais bases de dados são custodiadas pelo recorrido, a resposta ao recurso de 1ª instância pareceu indicar interpretação no sentido da concessão do conteúdo das bases de dados. O Dicionário Michaelis define catálogo como:

---

1 Ver, por exemplo, o disposto no Parecer 2.193/2013, relativo ao NUP 60502.002379/2013-96. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/recursos/recursos-a-cgu/md/cex/pa21932013.pdf>. Último acesso: 18/09/2014.

1 Relação metódica, geralmente em ordem alfabética, de coisas ou pessoas, com breve notícia a respeito de cada uma. 2 Lista ou fichário onde estão catalogados os livros e documentos de uma biblioteca.<sup>2</sup>

Nesse sentido, a cidadã teve razão ao apontar que, *a priori*, o catálogo não deveria conter informações sigilosas, mas apenas metadados, isto é, informações sobre os dados. Dessa forma, a CGU solicitou esclarecimentos adicionais ao Ministério da Educação, no sentido de averiguar se o referido catálogo realmente continha, em si próprio, as informações sigilosas e/ou pessoais eventualmente disponíveis nas bases de dados custodiadas.

6. Em resposta encaminhada à CGU em 27/10/2014, o MEC afirmou que não dispunha de catálogo de bases de dados e repisou a falta de regulamentação da matéria na esfera federal. Em face de aparente incongruência perante a informação concedida na resposta ao pedido inicial, o MEC relatou a ocorrência de erro conceitual:

**(...) não existe Catálogo de Bases de Dados em qualquer formato. Não existe documento formal em meio físico ou digital que relacione as bases de dados do MEC à semelhança de um catálogo. Todas as informações essenciais de cada base de dados constam ambiente no qual estão instaladas, que apresenta uma listagem/diretório não categorizado de base de dados existentes no MEC. Sua classificação para eventual composição de um catálogo de bases de dados dependeria de parâmetros preestabelecidos uniformemente no âmbito do SISP, conforme já relatado. (...) ocorreu equívoco conceitual na informação inicialmente prestada pelo MEC. Não existe documento formal em meio físico ou digital que relacione as bases de dados do MEC à semelhança de um catálogo. Todas as informações de cada base de dados constam do módulo correspondente no ambiente de produção.**

7. Considerando as informações prestadas, a CGU solicitou explicações técnicas sobre a resposta dada à cidadã no pedido inicial e, além disso, acesso à listagem (não categorizada) de bases de dados mencionada na mensagem acima transcrita. Em atendimento, o MEC informou que as bases mencionadas no pedido inicial se referiam, na verdade, aos servidores de bases de dados à disposição do MEC. Dada a volatilidade dos projetos do Ministério, segundo o recorrido, esse número é variável e inconstante, sendo alterado com frequência. Nesse sentido, o MEC conta hoje com 94 servidores de bases de dados, os quais contêm 1818 bases de dados.

8. Quanto à listagem/diretório não categorizado, à qual a CGU teve acesso, percebe-se que é uma extração/descrição técnica desses servidores de bases de dados (e não das bases em si), a qual

<sup>2</sup> Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=cat%E1logo>. Último acesso: 18/09/2014.

contém: o nome do servidor em que as bases estão armazenadas; a quantidade de memória; o sistema operacional utilizado; os principais sistemas que acessam cada servidor; a quantidade de bases de dados ali contidas e, por fim, o tamanho disponível para armazenagem. Afirmou o MEC que a disponibilização desse conteúdo a terceiros aumentaria a probabilidade de sucesso de tentativas de acesso não autorizado.

9. A argumentação do recorrido é corroborada quando se coteja o processo em tela com outro pedido de acesso feito ao MEC, no qual o requerente não impetrou recurso à CGU. Naquele NUP (23480.028575/2013-60), cujo objeto era o mesmo, o Ministério argumentou:

(...) Como há dados sigilosos nessas bases de dados como, por exemplo, nome do aluno, CPF, endereço, renda etc, **a divulgação da exata estrutura lógica na qual estão contidos esses dados poderia facilitar um eventual acesso não autorizado a esse conteúdo pessoal dos milhões de usuários das soluções de TI do MEC.** (...) É imperativo ressaltar, também, que a Administração teria um custo excessivo de tempo e de profissionais no atendimento do pedido, visto que seria necessário dispor de quatro colaboradores em tempo integral por quase 2 meses para tal execução, **já que as 1.281 bases de dados estão distribuídas em quatro tecnologias diferentes, a saber, PostgreSQL, MySQL, SQLServer e Oracle.** (...) (grifo nosso).

Vê-se, portanto, que a volatilidade no número de bases de dados é real, dada a discrepância dos dados apresentados nas duas ocasiões. Além disso, percebe-se que a informação disponível é a listagem concedida à CGU no âmbito do pedido de acesso em comento, ou seja, a extração relativa aos servidores.

10. Considerando que a referida listagem não trata das bases de dados, como solicitado pela requerente, mas dos servidores que as armazenam, é possível afirmar que não há, no âmbito do Ministério da Educação, catálogo de bases de dados passível de atendimento do pedido de acesso à informação em tela. Assim, a alegação feita pelo recorrido de que o catálogo demandado não existe é uma presunção relativa pautada na fé pública dos servidores dessa instituição. Além disso, tendo em vista que são 1.818 bases de dados, a exigência da confecção de catálogo por parte do recorrido se enquadra no disposto no art. 13 do Decreto nº 7.724/2012, inciso III:

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

(...)

III - que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade.

É razoável afirmar que, para além de uma extração automática de eventuais categorias das bases de dados, seria necessário avaliar os resultados de modo a garantir que informações de acesso restrito não fossem divulgadas indevidamente – do que se depreende inaplicável também o parágrafo único do mesmo artigo.

11. Cumpre ressaltar que o pedido tem origem na legislação que regulamentou a Lei de Acesso à Informação nas esferas municipal e estadual de São Paulo. Os Decretos dessas esferas estipulam:

Decreto nº 58.052, de 16 de maio de 2012 do estado de São Paulo

Artigo 26 - Os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual deverão prestar no prazo de 60 (sessenta) dias, para compor o "**Catálogo de Sistemas e Bases de Dados da Administração Pública do Estado de São Paulo - CSBD**", as seguintes informações:

- I - tamanho e descrição do conteúdo das bases de dados;
  - II - metadados;
  - III - dicionário de dados com detalhamento de conteúdo;
  - IV - arquitetura da base de dados;
  - V - periodicidade de atualização;
  - VI - software da base de dados;
  - VII - existência ou não de sistema de consulta à base de dados e sua linguagem de programação;
  - VIII - formas de consulta, acesso e obtenção à base de dados.
- (...).

Decreto nº 54.779, de 22 de janeiro de 2014 do Município de São Paulo

Art. 2º **Fica instituído o Catálogo Municipal de Bases de Dados – CMBD**, cabendo a sua implementação e manutenção, incluindo a coleta e atualização permanente das informações, à Coordenadoria de Promoção da Integridade – COPI, da Controladoria Geral do Município, em articulação institucional com o Departamento de Produção e Análise de Informação – DEINFO, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. (grifo nosso).

De fato, como argumentado pela requerente, a iniciativa é de extrema relevância para a gestão transparente e tem total vinculação com os princípios da Lei de Acesso à Informação, o que foi reconhecido pelo MEC nos esclarecimentos prestados à CGU. Quando os cidadãos conhecem a administração, sabendo quais dados são custodiados por ela, podem demandá-la de forma mais qualificada e específica, exercendo o controle social – tão necessário no contexto brasileiro. Contudo, o Decreto nº 7.724/2012, que regulamentou a LAI na esfera federal, não previu expressamente a obrigação de produção de um catálogo das bases de dados dessa esfera.



12. É importante ressaltar, finalmente, que as obrigações do Brasil no âmbito da Parceria pelo Governo Aberto (OGP) previram a confecção de um catálogo de dados e de informações públicas da administração pública federal, a ser disponibilizado na internet. Entretanto, o projeto foi uma consolidação realizada por meio de consultas aos sítios eletrônicos e não contou necessariamente com o envio de informações por parte das instituições envolvidas. Sob coordenação da CGU, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e da UNESCO, seus resultados foram divulgados na página da Controladoria, em abril de 2013.

### ***Conclusão***

13. De todo o exposto, opina-se pelo conhecimento do presente recurso e, no mérito, pelo seu **desprovimento**, tendo em vista que inexistente catálogo de bases de dados no âmbito do Ministério da Educação e, ademais, que sua confecção exigiria do recorrido trabalhos adicionais de análise e consolidação de dados, conforme previsto no art. 13º, inciso III, do Decreto nº 7.724/2012.

14. Por fim, observamos que o recorrido descumpriu procedimentos básicos da Lei de Acesso à Informação. Nesse sentido, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento competente para que reavalie os fluxos internos, de modo a assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos legais. Em especial, recomenda-se indicar a possibilidade de recurso, prazo correlato e autoridade para a qual é dirigido.

**LUIZA GALIAZZI SCHNEIDER**

Analista de Finanças e Controle

**D E C I S Ã O**

No exercício das atribuições a mim conferidas pela Portaria n. 1.567 da Controladoria-Geral da União, de 22 de agosto de 2013, adoto, como fundamento deste ato, o parecer acima, para decidir pelo **desprovemento** do recurso interposto, nos termos do art. 23 do Decreto nº 7.724/2012, no âmbito do pedido de informação nº **23480.008708/2014-62**, direcionado ao **Ministério da Educação – MEC**.

**JOSÉ EDUARDO ROMÃO**

Ouvidor-Geral da União



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**  
Controladoria-Geral da União  
**Folha de Assinaturas**

---

**Documento:** PARECER nº 4756 de 15/12/2014

**Referência:** PROCESSO nº 23480.008708/2014-62

**Assunto:** Recurso contra decisão denegatória ao pedido de acesso à informação.

---

**Signatário(s):**

JOSE EDUARDO ELIAS ROMAO  
Ouvidor  
Assinado Digitalmente em 15/12/2014