

PROCESSO: SG-1248916/2017 (GDOC-1000879-1056918/2017) e processo n. 001/0001/004.576/2017

INTERESSADO: LUIZ FERNANDO TOLEDO

PARECER: PA n.º 77/2017

EMENTA: ACESSO À INFORMAÇÃO. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. LEI FEDERAL N. 12.527/2011. Pleito de acesso à íntegra da comunicação digital enviada pelo Governador, Vice-Governador e Secretários de Estado por meio de seus respectivos correios eletrônicos (e-mail) institucionais. Inviabilidade de atendimento de pleito genérico (art. 10 LAI). Solicitação que demandaria compilação de dados para exclusão de informações protegidas por sigilo, gerando prejuízo ao serviço público. Arts. 5º, XXXIII e 37, 83º, II, ambos da CF; arts. 1º, 7º e 10, da Lei n. 12.527/2011.

1. Os presentes autos são encaminhados a esta Procuradoria Administrativa por determinação da Subprocuradora Geral do Estado, área da Consultoria Geral, tendo em vista proposta formulada pela Procuradora do Estado Assessora Chefe Substituta da Assessoria Jurídica do Gabinete do Procurador Geral do Estado, relativa à análise da viabilidade jurídica do atendimento de pleito, formulado por meio do Sistema Integrado de Informações ao Cidadão – “SIC.SP”, relacionado ao acesso à íntegra de toda a correspondência digital enviada e recebida pelo Governador do Estado, Vice-Governador e Secretários de Estado, nos respectivos *emails* institucionais, durante o ano de 2017.

2. Com relação à solicitação direcionada à correspondência eletrônica do Governador e Vice-Governador, manifestou-se, previamente, a Consultoria Jurídica da Secretaria de Governo, exarando o Parecer CJ/SG n. 404/2017¹ (fls. 06/16), no qual concluiu pela inviabilidade do atendimento do pleito. Em apertada síntese, o opinativo apontou que: (i) o pedido encontra óbice no sigilo de correspondência (art. 5º, XII, CF); (ii) ainda que assim não fosse, demandaria seleção prévia de mensagens enviadas por cidadãos, nas quais relatadas situações de suas vidas

1 De autoria da Procuradora do Estado ADRIANA RUIZ VICENTIN.

privadas, também protegidas (art. 4º, IV, Lei federal n. 12.527/2011), a fim de solicitar prévia anuência à divulgação; (iii) o art. 10 da Lei federal n. 12.965/2014 estabelece tratamento diferenciado ao conteúdo de comunicações eletrônicas que possam conter informações de natureza pessoal, autorizando sua disponibilização apenas mediante ordem judicial; (iv) as mensagens eletrônicas podem conter dados de projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, informações atinentes a atos decisórios ou administrativos ainda não publicados, assuntos sob sigredo de justiça ou sigredo industrial, e outras situações acobertadas por sigilo; (v) a solicitação formulada pelo “SIC.SP” subsume-se às hipóteses previstas no artigo 13 do Decreto federal n. 7.724/2012, que determina o não atendimento de pedidos de acesso à informação genéricos, desproporcionais ou desarrazoados, ou que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações.

3. Encaminhado, o protocolado, à Assessoria Jurídica do Gabinete do Procurador Geral do Estado, a Procuradora do Estado Assessora Chefe Substituta registrou que pedido da mesma natureza foi realizado quanto à correspondência eletrônica institucional de diversos Secretários de Estado², a recomendar a prévia oitiva desta Procuradoria Administrativa ante o interesse geral da Administração na solução a ser adotada (fls. 19/20).

É o relatório. Passamos a opinar.

4. A Lei federal n. 12.527/2011 foi editada para regular o acesso à informação, *previsto nos artigos 5º, inciso XXXIII³; 37, §3º, inciso II⁴ e 216, §2º⁵, todos da Constituição Federal*. O direito de acesso à informação expressa uma

2 O expediente SG/1248916/2017 (gdoc n. 1000879-1056918/2017), que tem por objeto o requerimento relativo aos emails institucionais do Governador e do Vice-Governador, veio acompanhado do expediente n. 001.0001.004.576/2017, que trata de pleito idêntico, relativo à correspondência digital do Secretário da Saúde.

3 “Art. 5º. ...
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;”

4 “Art. 37. ...
§3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:
...
II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;”

5 “Art. 216. ...
§2º. Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.”

das vias de manifestação do princípio da publicidade, que norteia a Administração Pública.

5. No entanto, é importante recordar que a atividade administrativa orienta-se não apenas por este, mas também por outros princípios, dentre os quais a eficiência e o interesse público, que devem ser simultaneamente considerados. Desse modo, embora o direito à informação seja garantido de forma ampla, não é um direito absoluto, havendo de ser compreendido no contexto de outros direitos assegurados na Lei Maior, bem como, dos princípios que regem a atividade da Administração Pública. Nesse contexto, consoante observei por ocasião da prolação do Parecer **PA n. 57/2016**⁶:

“11.(...) A Lei de Acesso à Informação não pode ser interpretada de modo isolado, mas sim considerando a finalidade para a qual foi editada, que compreende a transparência na gestão pública e a possibilidade de fiscalização da prestação dos serviços públicos pela população. Não pode, tampouco, ser analisada em um contexto dissociado dos princípios que orientam a atividade administrativa.

12. Nesse sentido, **excessos que prejudiquem ou inviabilizem a prestação do serviço público não se coadunam à finalidade da legislação, não podendo ser admitidos.** Evidentemente, as características de cada caso concreto devem ser examinadas para que, de outro lado, não se restrinja, indevidamente, o exercício do direito à informação. Na hipótese de dúvida, a ponderação entre os princípios constitucionais indicará a solução a ser adotada.” (g.n.)

6. A solicitação genérica do conteúdo de *e-mail* institucional de autoridades públicas certamente esbarra no óbice indicado e escapa à finalidade da lei. Como foi dito, o objetivo da Lei n. 12.527/2011 é ampliar o acesso de qualquer cidadão a informações e dados, de modo a permitir o acompanhamento e fiscalização de programas, serviços prestados, e outros. No entanto, é preciso que o interessado especifique a informação à qual pretende acesso. Nesse sentido, solicitações genéricas, envolvendo um grande volume de dados, inviabilizam o atendimento do pedido, vez que demandam prévia seleção e organização. Aludida tarefa resultaria em prejuízo ao andamento do serviço público, posto exigir que agentes públicos interrompam a execução de suas atribuições para seu atendimento.

6 Parecer proferido para análise de pleito de disponibilização de informações relativas aos números de telefone e endereços eletrônicos funcionais de todos os servidores da SPPREV, concluindo-se no sentido da inviabilidade de atendimento, sob pena de prejuízo à prestação do serviço público pela Autarquia, uma vez que já disponibilizado serviço próprio para atendimento a demandas dos usuários.

7. Como bem observado no Parecer CJ/SG n. 404/2017, o conteúdo do correio eletrônico institucional do Governador, a par do grande volume de mensagens, certamente conterà diversas protegidas por sigilo, demandando organização de dados. Nesse contexto podem ser consideradas, por exemplo, mensagens enviadas por cidadãos, nas quais relatadas situações de suas vidas privadas (art. 4º, IV, Lei n. 12.527/2011); dados de projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (art. 7º, §1º, Lei n. 12.527/2011); informações atinentes a atos decisórios ou administrativos ainda não publicados; assuntos sob sigilo de justiça ou sigilo industrial; e outros.

8. Note-se que o artigo 1º da Lei n. 12.527/2011 remete a dispositivos constitucionais que garantem o direito à informação, fazendo-o, contudo, *com a ressalva daquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, XXXIII, CF) e das protegidas pela inviolabilidade da intimidade (art. 5º, X, CF)*⁷.

9. A restrição de acesso a documentos, dados e informações é tratada também no Decreto estadual n. 58.052/2012⁸, cujo artigo 27º aponta serem considerados passíveis de restrição de acesso aqueles de natureza sigilosa ou pessoal. O artigo 29 do regulamento estadual, igualmente, reconhece que o conteúdo de suas normas “*não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de sigilo de justiça nem as hipóteses de sigilo 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*”.

10. O artigo 3º da Lei n. 12.527/2011, por sua vez, aponta que os procedimentos nela previstos objetivam “*assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública*”, ou seja, a aplicação da Lei de Acesso à Informação não se descola do conjunto de princípios que regem a Administração Pública, conforme já foi dito.

11. Acrescente-se, outrossim, que o artigo 10 da Lei n. 12.527/2011 estabelece que o pedido de acesso a informações deve conter “*a especificação da informação*”

7 Conforme referência feita no inciso II do §3º do art. 37, CF

8 Regulamentou a Lei n. 12.527/2011 no Estado de São Paulo.

9 “Art. 27 – São consideradas passíveis de restrição de acesso, no âmbito da Administração Pública Estadual, duas categorias de documentos, dados e informações: I – Sigilosos: aqueles submetidos temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado; II – Pessoais: aqueles relacionados à pessoa natural identificada ou identificável, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais. (...)”

requerida”, a demonstrar, também por este ângulo, a inviabilidade de atendimento de pleito genérico, como ocorre nos casos concretos que suscitaram a dúvida jurídica submetida.

12. Vale observar que, embora tal inviabilidade já se extraia do texto constitucional e da Lei n. 12.527/2011, o Decreto federal n. 7.724/2012, que regulamentou a Lei de Acesso à Informação no âmbito da Administração Pública federal, destacou expressamente a impossibilidade de atendimento de pedidos de informação genéricos, desproporcionais, ou desarrazoados; ou aqueles que demandem esforço para análise ou consolidação de dados. A este respeito, apontou o Parecer **PA n. 57/2016**:

“13. Conquanto destinado a orientar a atuação da Administração Pública federal, o Decreto federal n. 7.724/12 expressamente excluiu o atendimento de pedidos de informação genéricos; desproporcionais, ou desarrazoados; ou que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações. Ao comentar o dispositivo em questão RICARDO MARCONDES MARTINS aponta que, embora o ordenamento não admita que se estabeleçam restrições administrativas a direito fundamental, o que a Administração deve fazer é apontar, nos casos concretos, as restrições constitucionais decorrentes da ponderação de princípios constitucionais. Consignou o autor:

‘Por força do §3º do art. 10 da Lei Federal n. 12.527/11, o direito ao acesso à informação independe da explicitação de justificativa do interessado. Eis uma das regras mais importantes (e problemáticas) da lei federal: o administrado não precisa dizer à Administração o motivo determinante de sua solicitação. Basta requerê-la. O que a lei exige é que o pedido de informações não seja apócrifo: deve o requerente se identificar (caput do art. 10), mas não precisa dizer o motivo pelo qual quer a informação. Em sentido contrário, a boa doutrina sempre considerou a indicação da finalidade pressuposto para o acesso à informação. Antes da lei, a jurisprudência majoritária era tolerante com a caracterização da legitimação do requerente, mas não lhe dispensava de informar o propósito do requerimento. Ainda que seja clara a boa intenção do legislador, é intuitivo seu equívoco.

Pela correta lição de Carlos Maximiliano, ‘interpretatio illa sumenda quae absurdum evitetur’ – adota-se a interpretação que evite o absurdo. Interpretada a lei sem ressalvas, um partido político de oposição poderia facilmente inviabilizar a administração pelo partido rival. Bastaria, para tanto, solicitar a alguns de seus filiados que se dirigissem aos órgãos da administração e neles formulassem genéricos pedidos de informação. Por certo, qualquer grupo conseguiria paralisar a atuação da Administração Pública. (...)

O equívoco legislativo foi corrigido pelo Executivo. Nos termos do art. 13 do Decreto Federal n. 7.724/12, não serão admitidos pedidos de acesso à informação: I – genéricos; II – desproporcionais ou desarrazoados; III – que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviços de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade. A norma foi reproduzida no art. 16 do Decreto paulistano n. 53.623/12. As três hipóteses não constam da lei federal. Conforme explicado, o sistema não admite restrição administrativa a direito fundamental, vale dizer, restrição alicerçada na competência discricionária da Administração Pública. Restrições regulamentares próprias são inconstitucionais. O que deve a Administração fazer é explicitar, nos casos concretos, as restrições constitucionais decorrentes das ponderações de princípios constitucionais. Pois bem, ainda que essas três hipóteses não fossem previstas no regulamento, a ponderação dos princípios constitucionais não admitiria o atendimento a pedidos genéricos, desproporcionais ou desarrazoados.

(...)

Finalmente, **pedidos desproporcionais ou desarrazoados não devem ser atendidos**. Escapa aos limites deste estudo precisar o significado jurídico do que seja desproporcional ou desarrazoado. **A proporcionalidade exige a ponderação entre os valores concretizados pelo fornecimento da informação e os valores contrários ao fornecimento; a razoabilidade exige que o fornecimento não atente contra o que a maioria das pessoas considera compatível com a razão. Sem desconsiderar toda a controvérsia que possa surgir, o fato é que a vedação é extraída do texto constitucional e não do decreto.** (...) ¹⁰
(g.n.)

14. Segundo entendemos, a restrição veiculada por meio da regulamentação federal, na realidade, seria, a rigor, desnecessária, visto que *pedidos de informações desproporcionais ou desarrazoados, que possam prejudicar o regular funcionamento de um serviço público – o que, repita-se, demanda a análise do caso concreto – podem ser rejeitados a partir da ponderação entre os princípios constitucionais.*”

13. O citado opinativo, aprovado nas instâncias superiores da Procuradoria Geral do Estado, concluiu:

“a) conquanto o direito à informação seja garantido de forma ampla, **não é um direito absoluto, devendo ser interpretado em harmonia com os princípios que orientam a atividade administrativa;**

10 **Acesso à informação pública**/Rafael Valim; Antonio Carlos Malheiros; Josephina Bacariça (in memoriam) Coordenadores. – Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 128-131)

b) **pedidos de informações desproporcionais ou desarrazoados, que possam prejudicar o regular funcionamento de um serviço público – o que, repita-se, demanda a análise do caso concreto – podem ser rejeitados a partir da ponderação entre os princípios constitucionais;**” (g.n.)

14. Convém registrar que, no âmbito da Administração Pública Federal, requerimentos de conteúdo similar ao examinado têm sido indeferidos. Nesse sentido, cite-se decisão proferida pelo Ouvidor-Geral da União, a qual negou provimento a recurso interposto contra o indeferimento de pedido de acesso a todas as mensagens eletrônicas enviadas e recebidas pela então Presidente da República, utilizando seu e-mail institucional, durante o período de 01/01/2012 a 30/06/2012¹¹.

15. Na mesma linha, restou desprovido recurso contra decisão que indeferiu pedido de acesso à informação (referência: 00077.000696/2016-56), consistente no acesso aos e-mails recebidos e enviados de 19 de maio a 27 de maio pelo subchefe para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República. Dentre outras razões, o parecer exarado no âmbito da Controladoria-Geral da União concluiu que o pedido formulado era desarrazoado, considerando que:

“a) o sigilo das comunicações não resguarda a Caixa de Correio do servidor do alcance da LAI, contudo, **as mensagens individualmente consideradas podem estar cobertas por alguma das hipóteses de restrição de acesso previstas na própria LAI**, conforme entendimentos adotados em manifestações pretéritas da CGU, **ou, ainda, em legislações que tratem de sigilos específicos**, inclusive o sigilo do advogado; (...) h) **sem a devida análise do conteúdo das mensagens, existe risco de divulgação de informações pessoais sensíveis, ou resguardadas por algum tipo de sigilo (...)**” (g.n.)

16. Ao examinar recurso em pedido de cópia de *“todos os ofícios/documentos assinados pelo então ministro da Fazenda”* nos anos de 1995, 1996, 1997 e 1998, a Controladoria-Geral da União, igualmente, opinou no sentido da inviabilidade do atendimento da solicitação, sob o argumento de que *“... não há como admitir que o demandante se esquive do ônus de delimitar, de forma clara e precisa, conforme prevê o art. 12 do Decreto n. 7.724/2012, seu requerimento de informação, a fim de que seja propriamente apreciado”*. Em prosseguimento, consignou que *“na verdade, a imprecisão do pedido genérico impossibilita até mesmo que a Administração diligencie no sentido de satisfazer a demanda do requerente, tornando impossível, do ponto de vista fático, o atendimento do pedido”*¹².

17. Por todo o exposto, concluímos:

11 pedido de informação de NUP 00077.000583/2012-27.

12 Despacho n. 4747, de 19/06/2013, referente às NUPs 16853.0076172012-05, 16853.0076152012-16, 16853.0076182012-41, 16853.0076162012-52.

- a) que, conquanto o direito à informação seja garantido de forma ampla, não é um direito absoluto, devendo ser interpretado em harmonia com os princípios que orientam a atividade administrativa (PA n. 57/2016);
- b) pedidos de informações desproporcionais ou desarrazoados, que possam prejudicar o regular funcionamento de um serviço público – o que, repita-se, demanda a análise do caso concreto – podem ser rejeitados a partir da ponderação entre os princípios constitucionais (PA n. 57/2016);
- c) ser inviável o atendimento de pedido genérico tendo por objeto todos os e-mails enviados e recebidos por agente público em determinado período, vez que não atende a exigência legal de “*especificação da informação requerida*” (art. 10, Lei n. 12.527/2011), bem como, por envolver grande volume de dados/documentos, o que exigiria extenso trabalho para exclusão daqueles protegidos por hipóteses de sigilo, incompatível com o regular andamento do serviço público.

É o parecer.

À consideração superior.

São Paulo, 19 de dezembro de 2017.

LUCIANA RITA LAURENZA SALDANHA GASPARINI

Procuradora do Estado

OAB/SP n. 120.706

PROCESSOS: SG-1248916/2017 (GDOC-1000879-1056918/2017)
001.0001.004.576/2017 (GDOC-16847-1040130/2017)
INTERESSADO: LUIZ FERNANDO TOLEDO
PARECER: PA n.º 77/2017

Acompanho o **Parecer PA n.º 77/2017**, que, corretamente, opinou pelo indeferimento dos pedidos de acesso a toda a correspondência digital de determinados agentes públicos, especialmente à míngua de especificação da informação pretendida (artigo 10 da Lei Federal n.º 12.527/2011) e da consequente impossibilidade – até mesmo prática – de triagem de grande volume de documentos oficiais não especificados com vistas à proteção de informações sigilosas¹, pessoais² ou acobertadas por qualquer outra hipótese legal de restrição de acesso³. Lembro, a propósito, que a restrição de acesso a informações pessoais independe de qualquer prévia classificação de sigilo (artigo 31, §1º, I, da Lei Federal n.º 12.527/2011).

Transmitam-se os autos à consideração da douta Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral.

P.A., em 19 de dezembro de 2017.

DEMERVAL FERRAZ DE ARRUDA JUNIOR
Procurador do Estado respondendo pelo expediente
da Procuradoria Administrativa
OAB/SP n.º 245.540

-
- 1 Informações submetidas temporariamente a restrição de acesso público por motivo de segurança da sociedade e do Estado (art. 4º, III, da Lei Federal n.º 12.527/2011).
 - 2 Informações relacionadas a pessoa natural identificada ou identificável (art. 4º, IV, da Lei Federal n.º 12.527/2011).
 - 3 Informações protegidas por deveres de sigilo profissional, segredo de justiça, segredo industrial etc. (art. 22 da Lei Federal n.º 12.527/2011).

PROCESSO: SG-1248916/2017 (GDOC-1000879-1056918/2017)
INTERESSADO: LUIZ FERNANDO TOLEDO
ASSUNTO: SOLICITA ÍNTEGRA DE TODA A CORRESPONDÊNCIA
DIGITAL RECEBIDA E ENVIADA PELO GOVERNADOR
E POR SEU VICE NO EMAIL INSTITUCIONAL EM 2017
PARECER: PA n.º 77/2017

1. Estou de acordo com o entendimento exposto no **Parecer PA n.º 77/2017**, que contou com a aprovação da Chefia da Procuradoria Administrativa.

2. Ao Sr. Procurador Geral do Estado, com proposta de aprovação da peça opinativa.

SubG-Consultoria, 20 de dezembro de 2017.

CRISTINA M. WAGNER MASTROBUONO
Subprocuradora Geral do Estado
Consultoria Geral