



Comissão Mista de Reavaliação de Informações
129ª Reunião Ordinária

Decisão CMRI nº 1/2024/CMRI/CC/PR

NUP: **60110.002348/2022-30**

Órgão: **CEX – Comando do Exército**

Requerente: **F.F.S.**

Resumo do Pedido

O Requerente solicitou acesso ao texto completo do Ofício DIEx nº 1985-Asse Ap As Jur/Gab/ComDCiber-Circular EB: 65364.003390/2022-18, de 24/08/2022, bem como ao processo SEI relacionado ao mesmo ofício e ao mesmo assunto, qual seja, "Solicitação de subsídios para resposta ao TCU".

Resposta do órgão requerido

O CEX informou que o Ofício em questão foi tornado sem efeito e que o órgão não utiliza o Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

Recurso em 1ª instância

O Requerente contestou a negativa considerando que, ainda que sem efeito, o Ofício deveria ser fornecido, uma vez que não foi informado grau de sigilo. Solicitou, caso o Exército não use o SEI, o processo/conjunto de documentos equivalentes.

Resposta do órgão ao recurso em 1ª instância

O CEX ratificou a resposta inicial.

Recurso em 2ª instância

O Requerente reiterou o pedido mantendo os argumentos apresentados na instância prévia.

Resposta do órgão ao recurso em 2ª instância

O CEX ratificou as respostas já prestadas e indeferiu o recurso.

Recurso à Controladoria-Geral da União (CGU)

O Requerente reiterou o pedido nos mesmos termos prévios.

Análise da CGU

A CGU realizou interlocução junto ao Órgão requerido, para subsidiar o julgamento do recurso. O CEX assim se manifestou aos questionamentos apresentados:

“- Existem processos ou documentos que subsidiaram a redação do DIEX nº 1985-Asse Ap As Jur/Gab/ComDCiber?□□□

R. Sim. *O DIEX nº 1985 trata de solicitação de dados para subsidiar demanda de uma representação do MP/TCU e que originou a instauração de uma TC (015.942/2022-8) a fim de avaliar a aquisição pelo Centro de Defesa Cibernética de uma ferramenta de perícia. Dessa forma, o documento relacionado ao DIEX nº 1985 é referente a TC, cujo acesso aos seus autos é público, por meio da plataforma Conecta-TCU.*

- Poderiam avaliar a disponibilização ao solicitante de cópia destes processos ou documentos que subsidiaram o DIEX nº 1985, com o devido tratamento de tarjamento nas informações sigilosas?□

R. *Conforme explanado acima, os documentos que subsidiaram o DIEX nº 1985 dizem respeito à TC 015.942/2022-8, que pode ser acessada na plataforma do TCU ou solicitada ao MP/TCU.□□*

- Considerando que o DIEX nº 1985 foi tornado sem efeito, houve emissão de novo documento que o substituiu?□□□

R. *O referido DIEX foi tornado sem efeito, sendo que não houve emissão de novo documento.□□□*

- Caso persista a negativa de entrega das cópias dos documentos, poderiam justificar por fato e direito a negativa?□□□

R. *O DIEX nº 1985 foi tornado sem efeito por vício de competência, que é o conjunto de atribuições funcionais conferidas aos agentes públicos para o desempenho de suas funções, indicando qual a autoridade administrativa que pode produzir (assinar) um determinado ato administrativo, sob pena de nulidade do ato administrativo praticado. No caso em tela, verificou-se que o DIEX nº 1985 foi produzido pelo Chefe de Gabinete do Comando de Defesa Cibernética (ComDCiber) e encaminhado diretamente para os Comandos Militares de Área. Porém, o referido documento deveria ter sido enviado para o Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT), a quem o ComDCiber encontra-se subordinado. Por sua vez, o DCT verificaria a necessidade ou não de encaminhá-lo para os Comandos Militares de Área. Verificado a inobservância desse procedimento, a Administração Militar tornou sem efeito o referido documento por ter infringido o requisito competência”.□□*

Acerca da disponibilização de documentos como o Ofício ora requerido, a CGU indicou precedentes recursais nos quais a divulgação de versões precárias de documentos foi considerada desarrazoada e, portanto, indeferida, com fundamento no inciso II do art. 13 do Decreto nº 7.724, de 2012. Um dos precedentes citados pela Controladoria é o de NUP 01217.003458/2022-61, referente a pedido de acesso a versões preliminares (rascunhos) de documento, que foi indeferido pela CGU, sendo essa decisão ratificada pela CMRI em decisão de recurso de 4ª instância. A CGU registrou que o entendimento alcançado no referido precedente se aplica ao caso em tela, cujo objeto também se refere a documento informal, apócrifo, que não passou pela deliberação final do CEX, podendo apresentar riscos na divulgação, por não corresponder a um posicionamento formal e unificado do Órgão. A CGU destacou que a declaração do CEX é “revestida de presunção relativa de veracidade, decorrente do princípio da boa-fé e da fé pública - de que tornou sem efeito o referido documento por vício de competência, indica que esse não possui o necessário requisito da atualização, posto não mais existir”. Ademais, entendeu a Controladoria que o Órgão havia prestado as informações necessárias para acesso ao processo/documentos relacionados ao Ofício requerido, que competem ao Tribunal de Contas da União. Assim, não conheceu desta parcela do recurso.

Decisão da CGU

A CGU considerou ser desarrazoado o fornecimento do Ofício DIEX nº 1985, documento tornado nulo, e decidiu, com base no inciso II do art. 13 do Decreto nº 7.724, de 2012, pelo indeferimento desta parcela do recurso. A Controladoria não conheceu da parcela do recurso na qual se requer o Processo SEI relacionado ao referido Ofício pontuando ser informação não detida pelo Órgão, tendo sido indicados o órgão e o local onde pode ser realizada a consulta pelo Requerente.

Recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI)

O Requerente recorreu à CMRI nos seguintes termos: *“no parecer da CGU, o auditor R.K. escreveu que ‘seguindo-se às decisões dos referidos precedentes, verifica-se a irrazoabilidade em fornecer documento tornado nulo, em consonância com o disposto no artigo 13, inciso II, do Decreto nº 7.724/2012’. A justificativa não procede. O inciso II cita pedidos ‘desproporcionais ou desarrazoados’, não dizendo nada sobre documentos já nulos. Não há NADA no Decreto 7.724/2012 ou na LAI sobre documentos nulos, desatualizados ou antigos. De fato, a palavra ‘nulo’ nem sequer aparecer no Decreto ou na LAI”.*

Admissibilidade do recurso à CMRI

Recurso parcialmente conhecido. A apelação cumpre os requisitos de legitimidade, tempestividade, regularidade formal. Todavia, o requisito de cabimento foi parcialmente atendido, visto que embora haja conteúdo com teor de reclamação, resta clara a intenção de acesso às informações e, portanto, a apelação recursal.

Análise da CMRI

No recurso interposto a esta Comissão, o Requerente discorda da aplicação de dispositivo legal pela CGU, qual seja, o artigo 13, inciso II, do Decreto nº 7.724, de 2012. Assim, percebe-se que o Requerente fez uso do direito de recorrer a esta Comissão para demonstrar o seu descontentamento, em tom de protesto e reclamação, quanto à resposta apresentada pela instância anterior, o que configura manifestação de ouvidoria, que não se insere no escopo do direito de acesso à informação disposto nos artigos 4º e 7º da Lei nº 12.527, de 2011. Sobre a discordância do Requerente à utilização do referido dispositivo na fundamentação da CGU, cabe esclarecer que a CMRI não tem competência para rever as deliberações de outras instâncias recursais de acesso à informação, podendo o pedido de revisão da decisão ser remetido à própria CGU, mencionando o NUP do pedido em tela. Não obstante, é notória a intenção de reiteração da solicitação e que persiste o interesse do Requerente em ter acesso ao documento DEX nº 1985. Disso decorre o cabimento parcial do presente recurso, passando-se à análise de mérito. Conforme os esclarecimentos prestados pelo CEX prestados à CGU, em subsídio ao julgamento do recurso de 3ª instância, o documento foi tornado sem efeito porque “verificou-se que o DEX nº 1985 foi produzido pelo Chefe de Gabinete do Comando de Defesa Cibernética (ComDCiber) e encaminhado diretamente para os Comandos Militares de Área” sendo que “o referido documento deveria ter sido enviado para o Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT), a quem o ComDCiber encontra-se subordinado”, o qual, por sua vez, “verificaria a necessidade ou não de encaminhá-lo para os Comandos Militares de Área”. O procedimento adotado pelo Órgão em anular o documento a que se refere o pedido encontra esteio no art. 53 da Lei nº 9.784, de 1999, e na [Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal](#), que consubstancia o Poder de autotutela da Administração nos seguintes termos: “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”. No tocante à existência e à validade do ato administrativo anulado por ser eivado de vício de competência, como foi informado pelo Órgão, vale aludir ao que diz a tradicional doutrina do Direito Administrativo: “Todo ato emanado de agente incompetente, ou realizado além do limite de que dispõe a autoridade incumbida de sua prática, é inválido, por lhe faltar um elemento básico de sua perfeição, qual seja, o poder jurídico para manifestar a vontade da Administração”. No mesmo sentido, “Ato inexistente: é o que apenas tem aparência de manifestação regular da Administração, mas não chega a se aperfeiçoar como ato administrativo. É o que ocorre, p. ex., com o "ato" praticado por um usurpador de função pública. Tais atos equiparam-se, em nosso Direito, aos atos nulos, sendo, assim, irrelevante e sem interesse prático a distinção entre nulidade e inexistência, porque ambas conduzem ao mesmo resultado – a invalidade – e se subordinam às mesmas regras de invalidação. Ato inexistente ou ato nulo é ato ilegal e imprestável, desde o seu nascedouro” (Meirelles, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016). (Grifos nossos). Consta que a CGU, no julgamento deste caso em recurso de 3ª instância, em cognição balizada nos precedentes NUP 60143.006653/2022-13, 00137.001086/2021-85 e 01217.003458/2022-61, considerou desarrazoado o presente pedido de acesso a documento tornado sem efeito. Além disso, salienta-se que esta Comissão, em decisão recursal no âmbito do processo NUP 01217.003458/2022-61, também entendeu ser desarrazoada a divulgação de documentos não formais, apócrifos, cuja divulgação pode apresentar riscos à instituição. O inciso IV do art. 7º da Lei nº 12.527, de 2011, estipula que a informação apta a ser obtida pela via da transparência passiva deve ser “primária, íntegra, autêntica e atualizada”. Ou seja, a situação atual do documento é elemento a ser observado no julgamento do pedido de acesso, assim como os atributos da integridade e da autenticidade da informação. No caso em comento, embora o documento tenha sido produzido de fato, o ato que o tornou sem efeito lhe impôs um novo estado: a inexistência no sentido jurídico como ato administrativo. Considerando que foi declarado pelo Órgão que não houve a edição de outro documento que substituiu o documento tornado sem efeito, este é o estado atual da informação. Assim, como consequência da anulação do ato administrativo tem-se a elisão dos atributos da autenticidade e da integridade da informação nele contida, pois implica na exclusão da veracidade e legitimidade que lhe são intrinsecamente presumidas. No sentido de caracterizar a desarrazoabilidade do

pleito em questão e demonstrar o risco concreto associado à divulgação da informação, em linha com o Enunciado CGU n. 11/2023, observa-se que a Controladoria, no exercício da competência que lhe foi atribuída pelo inciso VI do art. 68 do mesmo decreto, de modo a padronizar os entendimentos necessários à implementação da LAI, emitiu o [Entendimento OGU/CGU nº 02/2018](#), no qual assim definiu: “Pedido desarrazoado, nos termos do art. 13, inc. II, do Decreto n.º 7.724/2012, é aquele que não encontra amparo para a concessão de acesso solicitado nos objetivos da LAI e tampouco nos seus dispositivos legais, nem nas garantias fundamentais previstas na Constituição. É um pedido que se caracteriza pela desconformidade com os interesses públicos do Estado em prol da sociedade, como a segurança pública, a celeridade e a economicidade da administração pública. Trata-se de pedidos que vão de encontro ao espírito da própria Lei, e, em última instância, do interesse público, não constituindo manifestações legítimas do direito de acesso à informação. O pedido desarrazoado se caracteriza pela ofensa à supremacia do interesse público, no sentido de que deve haver restrição ao acesso à informação sensível, quando se verifica que sua divulgação tem o potencial de comprometer outros princípios do direito e trazer maiores prejuízos à sociedade do que os benefícios de sua divulgação, devendo ainda o pedido revestir-se dos atributos de verdade, lealdade e boa-fé, observadas as razões de interesse público”. No recurso ora em apreciação, justifica a caracterização da desarrazoabilidade do pedido o fato de que o objeto requerido se refere a informação imprestável desde a sua origem, que não representa o posicionamento definitivo do Órgão, cuja divulgação pode representar uma afronta ao interesse público, uma vez que pode resultar em conclusões equivocadas por parte dos administrados, gerar falsas expectativas aos possíveis interessados nos efeitos que o ato poderia ter se não tivesse sido anulado e fornecer elementos para subseqüentes demandas indevidas, onerando assim a Administração. Diante do exposto, conclui-se pelo indeferimento do presente recurso, com fulcro no inciso II do art. 13 do Decreto n.º 7.724, de 2012.

Decisão da CMRI

A Comissão Mista de Reavaliação de Informações conhece parcialmente do recurso, deixando de conhecer o conteúdo com teor de reclamação, que não se inclui no escopo do direito ao acesso à informação, nos termos do art. 4º e art. 7º da Lei nº 12.527, de 2011. Da parcela que conhece, decide por unanimidade, pelo indeferimento, com fulcro no inciso IV do art. 7º da Lei nº 12.527, de 2011, porque se refere a informação que deixou de ter os atributos de integridade e autenticidade, e no inciso II do art. 13 do Decreto nº 7.724, de 2012, porque é desarrazoado o pedido de acesso a documento tornado sem efeito, uma vez que não tem valor jurídico, não representa o posicionamento do Órgão e a sua divulgação contraria o interesse público.



Documento assinado eletronicamente por **Miriam Aparecida Belchior, Secretário(a)-Executivo(a)**, em 24/01/2024, às 18:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **RONALDO ALVES NOGUEIRA registrado(a) civilmente como RONALDO, Usuário Externo**, em 29/01/2024, às 20:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Caroline Dias dos Reis, Usuário Externo**, em 29/01/2024, às 22:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rosimar registrado(a) civilmente como Rosimar da Silva Suzano, Usuário Externo**, em 30/01/2024, às 12:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Míriam Barbuda Fernandes Chaves**, **Usuário Externo**, em 01/02/2024, às 14:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Vânia Lúcia Ribeiro Vieira**, **Usuário Externo**, em 08/02/2024, às 19:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **4910338** e o código CRC **88890E68** no site:

https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Referência: Processo nº 00131.000001/2024-44

SUPER nº 4910338