



**Comissão Mista de Reavaliação de Informações**  
**131ª Reunião Ordinária**

Decisão CMRI nº 176/2024/CMRI/CC/PR

NUP: **50001.012917/2023-10**

Órgão: **Infraero – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária**

Requerente: **S. L. A. A.**

#### **Resumo do Pedido**

O Requerente solicitou *“todos os documentos do processo de negociação entre a EXTRAMED, a INFRAERO e a BRADESCO SAÚDE, que ficou acordado a correção dos prêmios em 20,93%, conforme informado na Carta Reajuste Infraero 2023, de 1º de fevereiro de 2023.”* O Requerente também anexou ao processo carta da administradora de benefícios Extramed, na qual foi comunicado o reajuste.

#### **Resposta do órgão requerido**

O Órgão alegou que o reajuste estava previsto na Cláusula Quinta do Termo de Acordo firmado entre a Infraero e a Extramed. Informou, também, que o reajuste é negociado diretamente entre a Administradora de Benefícios e a Infraero, levando em consideração a Variação dos Custos Médicos Hospitalares (VCMH) e o índice de sinistralidade da carteira de beneficiários de cada operadora (utilização pelo plano dos beneficiários). O Requerido anexou respectivo Termo de Acordo e o Termo de Apostilamento.

#### **Recurso em 1ª instância**

O Requerente reiterou o pedido e alegou que não foram anexados todos os documentos da negociação entre as partes envolvidas.

#### **Resposta do órgão ao recurso em 1ª instância**

O Requerido ratificou a resposta inicial e alegou que a solicitação de reajuste fora apresentada à Comissão Paritária do PAMI (composta por membros da Infraero e do Sindicato) em reunião presencial. O Órgão anexou carta da Extramed, na qual a empresa comunicou que tentara negociar reajuste menor que o contratual com a Bradesco Saúde, o que não foi aceito.

#### **Recurso em 2ª instância**

O Requerente reiterou o pedido e reforçou que sua demanda incluiria *“todos os documentos produzidos na negociação, desde o documento de solicitação de reajuste até a resposta da Administradora, carta S/Nº de 16/02/2023,”* e que caso não seja disponibilizado, fundamente a restrição do acesso e anexe o Ato Normativo nº 83/PRDJ/2015, de 29 de dezembro de 2015.

## Resposta do órgão ao recurso em 2ª instância

O Órgão alegou que teria se exaurido a instância administrativa em seu âmbito, conforme constaria “do item 16 do MP 27.1 (OUV), de 8 de março de 2013, com a redação dada pelo Ato Normativo nº 83/PRDJ/2015, de 29 de dezembro de 2015, disponíveis para consulta na intranet”.

## Recurso à Controladoria-Geral da União (CGU)

O Requerente reiterou os pedidos das instâncias anteriores.

## Análise da CGU

A CGU realizou interlocução com a Infraero, indagando acerca da existência de documentos ainda não disponibilizados ao Requerente, abrangidos por seu pedido inicial, e, caso existissem, a Controladoria solicitou que fosse justificada a sua indisponibilidade. Em resposta, a Recorrida informou que todos os documentos inerentes ao processo de negociação e que constam em Processo Administrativo Interno SEDE-ADM-2022/00471, à exceção do OFÍCIO Nº SEDE-OFI-2023/00869 que consta como caráter Reservado, foram encaminhados ao solicitante. Afirmou que a reunião entre a Comissão Paritária (composta por membros da Infraero e do Sindicato Nacional dos Aeroportuários – SINA) na qual a Extramed apresentou os dados do contrato com os índices solicitados, ocorreria presencialmente, e que nessa apresentação constaram informações que não foram disponibilizadas, por conterem informações de sinistro de beneficiários. Alegou, contudo, que todas as informações que compõem os índices de reajuste teriam sido informadas no teor da resposta, quais sejam: a sinistralidade da carteira da operadora de 72,31% e o VCMH de 16,96%. Como documento complementar, encaminhou a parte do documento apresentado pela Extramed no qual consta o cálculo dos índices informados. Em decorrência da informação de que o OFÍCIO Nº SEDE-OFI-2023/00869 constava como de caráter Reservado, a CGU enviou nova correspondência ao Órgão, solicitando que fosse enviado o código de indexação e o fundamento legal da classificação da informação, ressaltando-se que o art. 19 do Decreto nº 7.724/2012, orienta que seja indicada a possibilidade de apresentação de pedido de desclassificação da informação e a autoridade que a classificou. Em resposta, a Infraero enviou correspondência eletrônica contendo o "Código de Indexação: 15" e o "Fundamento Legal para a Classificação: Decreto n. 7.724/2012, Artigo 25, inciso VIII - Pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares". Na mesma correspondência, a Empresa informou ainda que, como a fase de negociação junto à Credenciada já havia sido finalizada, não era mais necessário que o documento tivesse a condição de natureza reservada e que comunicou a sua desclassificação. Após isso, a Infraero encaminhou o OFÍCIO Nº SEDE-OFI-2023/00869 ao Requerente. Pelo exposto, a CGU entendeu como satisfatória a resposta disponibilizada pela Recorrida.

## Decisão da CGU

A CGU declarou a perda do objeto do recurso, uma vez que a informação foi entregue durante a fase de instrução do recurso, podendo o processo ser extinto, posto que exaurida a sua finalidade, nos termos do art. 52 da Lei nº 9.784/99.

## Recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI)

Em seu recurso à CMRI, o Requerente alegou que Termo de Acordo firmado entre a Infraero e Extramed previa que o reajuste negociado entre a Administradora de Benefícios e a Infraero deveria levar em consideração a Variação dos Custos Médicos Hospitalares (VCMH) e o índice de sinistralidade da carteira de beneficiários de cada operadora (utilização pelo plano dos beneficiários), e que a empresa contratada teria de apresentar documento, com memória dos dados para ambos os cálculos de reajustes, para análise da Comissão Paritária do PAMI. Alegou, ainda, que, se os dados foram apresentados em reunião presencial, deve ter sido produzida ata da reunião com os pontos discutidos, decisões e ações das partes. Em face do exposto por ele, o Requerente solicitou que fossem disponibilizados os seguintes documentos:

1. Memória de cálculo contendo os dados que justificarão o Reajuste Financeiro;
2. Memória de cálculo contendo os dados que justificarão o Reajuste por Sinistralidade, retirando as informações pessoais dos usuários do plano;
3. Ata da reunião presencial entre Comissão Paritária do PAMI e a Extramed;
4. Documento com a análise dos dados apresentados para justificar a contraproposta apresentada no OFÍCIO Nº SEDE-OFI-2023/00869 de 10 de fevereiro de 2023.

### **Admissibilidade do recurso à CMRI**

Recurso conhecido. A apelação cumpre os requisitos de legitimidade, tempestividade, cabimento e regularidade formal.

### **Análise da CMRI**

O Requerente fez, originalmente, pedido amplo, no qual solicitou “todos os documentos do processo de negociação entre a EXTRAMED, a INFRAERO e a BRADESCO SAÚDE, que ficou acordado a correção dos prêmios em 20,93%, conforme informado na Carta Reajuste Infraero 2023, de 1º de fevereiro de 2023.” O Requerente, então, apresentou recurso à CMRI, no qual reiterou o pedido e especificou documentos e informações, que, em seu entender, fariam ou deveriam fazer parte do processo de negociação entre a Extramed e a Infraero, e que não foram encaminhados. Tendo em vista a informação apresentada pela Recorrida na resposta à interlocução feita pela CGU, de que todos os documentos do respectivo processo administrativo já teriam sido encaminhadas ao Requerente, a Secretaria-Executiva da CMRI realizou interlocução com a Infraero, indagando acerca da existência dos documentos solicitados pelo Requerente em seu recurso à Comissão, ainda que tais documento não estivessem anexados ao Processo Administrativo Interno SEDE-ADM-2022/00471, e verificar a possibilidade de sua concessão. A SE/CMRI também indagou a razão pela qual a Infraero, em sua resposta ao recurso de segunda instância, alegou que teria se exaurido a instância administrativa no âmbito da empresa, conforme constaria “do item 16 do MP 27.1 (OUV), de 8 de março de 2013, com a redação dada pelo Ato Normativo nº 83/PRDJ/2015, de 29 de dezembro de 2015” e solicitou o encaminhamento dos documentos citados como justificativa pela empresa para análise. No decorrer da diligência, a Infraero decidiu pela concessão de três arquivos, os quais foram encaminhados tanto ao Requerente como a SE/CMRI: i) “Cálculo índice.pdf”; ii) “Ata Comissão Paritária.pdf”; e iii) “Ato Normativo 83 e documentos – Alteração MP LAI.pdf”. Com relação ao arquivo “i”, o Órgão informou que nele constaria a parte ostensiva da apresentação feita em reunião presencial pela Credenciada Extramed. Tal apresentação conteria, dentre outras informações, os valores mensais que compõem os dados da sinistralidade de que a memória de cálculo do percentual de reajuste. A Infraero esclareceu que haviam sido excluídos do referido arquivo as páginas que continham dados pessoais e informações detalhadas sobre utilização de beneficiários, com base no art. 55, inciso I, do Decreto 7.724/2012. No que tange ao arquivo “ii”, o Requerido esclareceu que se trata da ata da reunião presencial da Comissão Paritária, na qual consta expressamente a contraproposta de reajuste da Comissão Paritária e as respectivas justificativas, mas que em tal documento não consta a descrição da memória de cálculo (ou informação semelhante) usada pelas operadoras credenciadas; apenas o percentual de reajuste apresentado. Por fim, com relação ao arquivo “iii”, a Infraero informou que se tratava do Ato Normativo nº 83/PRDJ/2015, de 29 de dezembro de 2015, que deu redação ao Manual de Procedimento (MP) nº 27.1 (OUV), de 8 de março de 2013, instrumento que embasou a alegação de exaurimento da 2ª instância administrativa recursal do pedido de acesso à informação. A análise dos documentos permitiu verificar que o pedido do Requerente constante de seu recurso à CMRI fora devidamente atendido com o encaminhamento dos documentos “i” e “ii”, ocasionando a perda de objeto do pedido. Não obstante, cumpre ressaltar que a Infraero descumpriu o disposto no artigo 21 do Decreto 7.724, de 2012, ao não responder o recurso do Requerente 2ª instância, manifestação essa que deveria ser feita pela respectiva autoridade máxima. A análise do arquivo “iii”

encaminhado pela Infraero permitiu verificar que ele se tratava, de fato, de cópia trecho de processo administrativo interno, abrangendo as páginas 87 a 112, no qual constam os seguintes documentos:

1. Parecer nº 099/DJRG/2015, de 29 de dezembro de 2015, cujo assunto é “Alteração do MP 27.01 (OUV), de 8 de março de 2013, que trata dos pedidos relativos à Lei de Acesso à Informação, para adequação do sistema de recursos ao ordenamento legal”;
2. Despacho nº 608/DJ/2015, de 29 de dezembro de 2015, que aprovou o Parecer nº 099/DJRG/2015;
3. Ato Administrativo nº 3414/PR/2015 de 29 de dezembro de 2015, que designou a autoridade de monitoramento de que trata o art. 40 da Lei nº 12.527, de 2011;
4. Memorando nº 17607/DJRG/2015, de 30 de dezembro de 2015, que encaminhou o Ato Normativo nº 0083 /PR/DJ/2015 para publicação, divulgação e arquivamento;
5. Ato Normativo nº 0083 /PR/DJ/2015, de 29 de dezembro de 2015, que modificou a redação do Manual de Procedimento (MP) nº 27.1 (OUV), de 8 de março de 2013;
6. Manual de Procedimento (MP) nº 27.1 (OUV), de 8 de março de 2013, com a nova redação; e
7. Termo de Encerramento, de 12 de junho de 2019.

No parágrafo 27 do Parecer nº 099/DJRG/2015, a então Superintendente de Articulação Regulatória da Infraero, ao discorrer sobre as instâncias recursais previstas no Decreto 7.724, de 2012, concluiu o seguinte:

Verifica-se, portanto, que a previsão de uma segunda instância recursal interna estabelecida no Decreto nº 7.724, de 2012, não encontra amparo na Lei nº 12.527, de 2011, e também vai de encontro ao disposto na Lei nº 9.784, de 1999, ao determinar que o processo tramite por cinco instâncias administrativas. Com efeito, pois, o decreto inovou na ordem jurídica, em ofensa ao princípio da legalidade, uma vez que não se vislumbra o fenômeno da deslegalização no caso ou, ainda, expressa autorização legislativa para a criação de procedimento. No mesmo sentido, contrariou expressamente a disposição da Lei de Processo Administrativo.

O texto do documento também defendeu que o recurso interposto dentro do procedimento de acesso à informação somente fosse analisado pelo Presidente da instituição quando a decisão recorrida houvesse sido proferida originariamente por ocupante de função subordinado a membro da Diretoria Executiva, conforme disporia o estatuto social da Infraero, e sugeriu a expedição de Ato Normativo, a ser baixado em conjunto pelo Presidente da Infraero e pelo Diretor Jurídico e de Assuntos Regulatórios, de acordo com o disposto nos artigos 29 e 30, inciso VII, do Estatuto Social, combinado com o Anexo ao Ato Administrativo nº 527/PR/2015, de 12 de fevereiro de 2015, para alterar o Manual de Procedimento (MP) nº 27.1 (OUV), de 8 de março de 2013. Tal sugestão foi acolhida pela então gestão da Infraero, o que resultou, dentre outras modificações, na revogação do art. 16.1 do Manual de Procedimento (MP) nº 27.1 (OUV), de 8 de março de 2013, que originalmente previa recurso em 2ª instância à Presidência da Infraero da negativa de pedidos de acesso à informação. Ressalta-se que o art. 5º do Decreto 7.724, de 2012, dispõe que se sujeitam ao disposto no Decreto os órgãos da administração direta, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, o que inclui a Infraero. Não poderia a instituição, por conseguinte, deliberadamente decidir descumprir o disposto no Decreto, visto estar subordinada a ele. Ademais, no que toca ao argumento utilizado no Parecer nº 099/DJRG/2015, de 29 de dezembro de 2015, de previsão de uma segunda instância recursal interna estabelecida no Decreto nº 7.724, de 2012, não encontraria “amparo na Lei nº 12.527, de 2011, e também vai de encontro ao disposto na Lei 9.784, de 1999”, destaca-se que o art. 57 dessa lei dispõe que “o recurso administrativo tramitará no máximo por três instâncias administrativas, **salvo disposição legal diversa**” (grifo nosso), e que o art. 69 da referida lei afirma que os “processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei”. Tal é o caso da LAI, que possui rito próprio e sofre aplicação meramente subsidiária da Lei 9.784, de 1999. Além disso, é digno de nota que, ao tratar da negativa de acesso à informação especificamente pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o art. 16, § 1º, da referida lei dispõe que o recurso previsto nesse artigo somente poderá ser dirigido à CGU depois de submetido à apreciação de “**pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada**”. Ou seja, não foi imposto pela LAI qualquer limite ao número de autoridades hierarquicamente superiores que examinariam o pleito. Por conseguinte, verifica-se que nem a LAI nem a Lei 9.784, de 1999, limitaram o número de instâncias recursais possíveis no âmbito do órgão requerido, o que demonstra a inexistência de qualquer óbice ao previsto no parágrafo único do art. 21 do Decreto 7.724, de 2012. Dessa forma, evidencia-se que a decisão da Infraero de extinguir a 2ª instância recursal nos pedidos de acesso à informação foi descabida, infundada e ocasionou, deveras, a restrição ao direito de acesso à informação. Assim, a CMRI sugere à Infraero a modificação de seus

normativos internos, de modo a harmonizá-los plenamente com o disposto na LAI e em seus decretos regulamentadores, sem prejuízo da eventual apuração das responsabilidades previstas no art. 32 da LAI. Ressalta-se, também, que o descumprimento de tais dispositivos legais poderá submeter a Infraero a eventual atuação da CGU, em harmonia com as competências da Controladoria descritas no art. 68 do Decreto 7.724, de 2012.

## Decisão da CMRI

A Comissão Mista de Reavaliação de Informações, por unanimidade, declara a perda de objeto e a extinção do processo, com fulcro no art. 52, da Lei nº 9.784, de 1999, e no art. 22, inciso IV, da Resolução CMRI nº 6, de 2022, uma vez que a informação requerida foi concedida durante a fase de instrução recursal.



Documento assinado eletronicamente por **Miriam Aparecida Belchior, Secretário(a)-Executivo(a)**, em 09/04/2024, às 21:19, 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 **Jorge Luiz Mendes de Assis, Usuário Externo**, em 10/04/2024, às 09:14, 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 **CARLOS AUGUSTO MOREIRA ARAUJO, Usuário Externo**, em 10/04/2024, às 11:39, 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 10/04/2024, às 19:03, 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 **Miriam Barbuda Fernandes Chaves, Usuário Externo**, em 12/04/2024, às 19:02, 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 **Rogério Brito de Miranda, Assessor(a) Especial**, em 15/04/2024, às 09:43, 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 15/04/2024, às 21:44, 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 **5086722** e o código CRC **C3703067** no site:

[https://super.presidencia.gov.br/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)