



Comissão Mista de Reavaliação de Informações
129ª Reunião Ordinária

Decisão CMRI nº 28/2024/CMRI/CC/PR

NUP: 03005.522443/2022-19
Órgão: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)
Requerente: J. P. V.

Resumo do Pedido

O Requerente solicitou a divulgação dos anexos da Portaria PRES/INSS nº 1.525, de 22 de novembro de 2022, que disciplina o fluxo para pagamento dos requerimentos de Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal.

Resposta do órgão requerido

O Órgão declarou que os documentos solicitados não foram publicados por orientação da Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal (CCAF) da Advocacia-Geral da União (AGU).

Recurso em 1ª instância

O Requerente reiterou o pedido inicial e alegou que a resposta do órgão diverge do que dispõe o artigo 20 da referida Portaria, que prevê a divulgação dos respectivos anexos.

Resposta do órgão ao recurso em 1ª instância

O Requerido reiterou a resposta inicial.

Recurso em 2ª instância

O Requerente reiterou o pedido e alegou que não existiria dispositivo na Portaria PRES/INSS nº 1.525, de 22 de novembro de 2022, que facultasse a publicação dos anexos a uma orientação da CCAF.

Resposta do órgão ao recurso em 2ª instância

O Órgão reiterou a resposta inicial.

Recurso à Controladoria-Geral da União (CGU)

O Requerente reiterou o pedido e argumento do recurso de 2ª instância.

Análise da CGU

A CGU realizou diligência junto ao INSS, na qual verificou que o Anexo I da Portaria PRES/INSS nº 1.525, de 22 de novembro de 2022 fora encaminhado ao correio eletrônico do Requerente, causando a perda de objeto do respectivo pedido. Acerca dos Anexos II e III, a CGU entendeu que os nomes dos pescadores que recebem o seguro defeso são informações públicas, uma vez que são utilizados recursos públicos para o pagamento. No entanto, em relação às demais informações contidas na tabela, a CGU concluiu que sua divulgação deve ser precedida de medidas que assegurem a proteção da privacidade dos titulares dos dados pessoais, nos termos do art. 31 da Lei nº 12.527, de 2011. A CGU expôs que, após a interlocução com o Órgão, compreendeu que os Anexos II e III teriam natureza preparatória, porque o Acordo Formalizado perante a CCAF e objeto de homologação pelo Juízo da Vara de Conciliação do TRF1 ainda se encontravam pendentes de análise, em razão da interposição do recurso, com pedido de efeito suspensivo, pelo MPF, podendo, inclusive, ser anulado. Desse modo, a publicação precoce desses anexos, que veicula os nomes desses pescadores que pleiteiam o pagamento de seguro defeso relativo aos anos de 2015/2016, ainda em sede de discussão, poderia, de acordo com a CGU, ferir a segurança jurídica e a confiança dos administrados, o que inclui esses pescadores, gerando expectativas que não necessariamente serão atendidas, conforme a publicação "ENTENDIMENTO OGU SOBRE ACESSO À INFORMAÇÃO Nº 05/2018", especialmente porque seus direitos ao benefício ainda não foram definidos. A CGU expôs que, nos termos da Lei nº 12.527, de 2011, a restrição de acesso pautada na natureza preparatória de documentos estaria prevista em seu art. 7º, § 3º, assim como no art. 20 do Decreto nº 7.724, de 2012, e prevê que a disponibilização de uma informação cuja decisão ainda não foi adotada pode frustrar a sua própria finalidade, assim como levar a expectativas que podem não vir a ser atendidas, por parte dos interessados nas informações, sendo recomendável que esta informação somente seja disponibilizada quando da conclusão do procedimento.

Decisão da CGU

A CGU decidiu pela perda parcial do objeto, no que se refere ao pedido de acesso ao Anexo I da Portaria PRES/INSS nº 1.525, de 22 de novembro de 2022, nos termos do art. 52, da Lei nº 9.784, de 1999, combinado com art. 20, da Lei nº 12.527, de 2011, tendo em vista que o documento foi encaminhado ao solicitante durante a instrução do recurso de 3ª instância. Decidiu, em sequência, pelo desprovisionamento, no que se refere ao pedido de acesso aos Anexos II e III, da Portaria PRES/INSS nº 1.525, de 22 de novembro de 2022, uma vez que seriam documentos preparatórios à tomada de decisão futura, cujo acesso será assegurado após a decisão correspondente, nos termos do § 3º do art. 7º da Lei nº 12.527, de 2011 e do art. 20 do Decreto nº 7.724, de 2012.

Recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI)

Em seu recurso à CMRI, o Requerente reiterou o pedido relativo à parte desprovida e alegou que o parecer da CGU não esclareceria quais foram os argumentos do MPF no pedido de efeito suspensivo, que poderia estar restrito, exclusivamente, ao procedimento previsto no acordo para a execução dos pagamentos, o que não impediria a sua publicidade. O Requerente alegou, também, que as informações constantes do Anexo II constituiriam um dado público, que deve ser divulgado com a devida anonimização dos dados pessoais, a exemplo do que já ocorre na divulgação dos nomes que recebem o seguro defeso. Por fim, alegou que a restrição de acesso ao Anexo III dependeria das especificidades e do alcance dos argumentos da medida de efeito suspensivo do MPF.

Admissibilidade do recurso à CMRI

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

Análise da CMRI

Inicialmente cumpre esclarecer que os anexos solicitados pelo Requerente no recurso à CMRI, os quais seriam disponibilizados juntamente com a Portaria PRES/INSS nº 1525, de 22 de novembro de 2022, são: Anexo I - Termo de Conciliação nº 012/2022/CCAF/CGU/AGU/JDS-JRP; Anexo II - Lista Prévia (contendo a relação de pescadores artesanais, que preenchem os demais requisitos legais do Termo de Conciliação); e Anexo III - Lista dos Pescadores com Ação Individual. Em resposta ao pedido inicial do Requerente, o Órgão justificou a não concessão da informação requerida com a mera declaração de que os documentos

solicitados não foram publicados por orientação da Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal (CCAF) da Advocacia-Geral da União (AGU), sem apresentar fundamentação legal para a negativa. Tal argumento foi reiterado em todas as instâncias recursais. Quando da análise do recurso pela CGU, a Controladoria realizou interlocução junto ao INSS, durante a qual ocorreu a disponibilização ao Requerente do Anexo I. Abaixo estão discriminados os questionamentos realizados pela CGU e as respostas recebidas do Órgão:

2.1 Tendo em vista que o INSS declarou nas respostas disponibilizadas ao cidadão, no presente pedido de acesso à informação, que os referidos anexos não estavam sendo publicados por orientação da Conciliação da Administração Pública Federal – CCAF, seria possível esclarecer a razão pela qual a CCAF consignou a referida orientação?

A CCAF orientou a não publicação dos anexos, tendo em vista que os anexos consistem em listagens contendo dados pessoais dos pescadores que estariam aptos ao requerimento do seguro defeso do pescador artesanal - SDPA. Essas listagens possuem dados classificados como restritos, de acordo com o artigo 31, § 1º (e seus incisos) da Lei 12.527/2011. Ademais, o Acordo Formalizado perante a CCAF e objeto de homologação pelo Juízo da Vara de Conciliação do TRF1 ainda não surtiu efeitos em razão da interposição do recurso, com pedido de efeito suspensivo, pelo MPF, que pede anulação do acordo.

2.2 Os documentos solicitados se encontram classificados em algum grau de sigilo, nos termos do art. 31 do Decreto nº 7.724/2012? Em caso afirmativo, solicitamos o envio do TCI (Termo de Classificação da Informação). Os documentos não possuem grau de sigilo, mas possuem dados pessoais (nome, CPF, etc., de um grupo de pescadores) que são restritos de acordo com o artigo 31, § 1º (e seus incisos) da Lei 12.527/2011, portanto, não podem ser publicados

2.3 Reaem sobre os anexos em comento algum sigilo legal, nos termos do art. 6º, do Decreto nº 7724/2012, que pudesse fundamentar a negativa de acesso? Em caso afirmativo, por favor, esclarecer qual seria?

Não recai sigilo legal.

2.4 Existe algum normativo, no âmbito deste Instituto, que condicione a publicação dos anexos citados na Portaria INSS nº 1525, 22 de novembro de 2022?

Não há normativos que condicione a publicação dos anexos citados na Portaria INSS nº 1525/2022, e que a retirada dos referidos anexos da Intraprev ocorreu por orientação da CCAF.

Com base nas respostas apresentadas, a CGU concluiu que os Anexos II e III Portaria PRES/INSS nº 1.525, de 22 de novembro de 2022, teriam natureza preparatória, visto que o Acordo Formalizado perante a CCAF e objeto de homologação pelo Juízo da Vara de Conciliação do TRF1 ainda se encontrava pendente de análise e que sua divulgação poderia ferir a segurança jurídica e a confiança dos administrados. Após o recurso do Requerente à CMRI, a Secretaria-Executiva da Comissão (SE/CMRI) solicitou esclarecimentos adicionais para subsidiar a apreciação do presente recurso, conforme a seguir:

I - O recurso do MPF já foi julgado? Quais foram os argumentos apresentados pelo MPF no pedido de efeito suspensivo do Acordo Formalizado perante a CCAF? Solicita-se encaminhar o respectivo recurso do MPF, se não houver impedimento legal.

II - Nos termos do § 3º do art. 7º da Lei nº 12.527/11 e do art. 20 do Decreto nº 7.724/12, a caracterização de documento como preparatório decorre da existência de informações que virão a ser utilizadas como fundamento da tomada de decisão. Quais as informações constantes dos anexos II e III da Portaria PRES/INSS nº 1.525, de 22 de novembro de 2022, serão utilizadas como fundamento da tomada de decisão? De que forma sua divulgação poderia frustrar a finalidade da decisão?

Resposta do INSS:

a) em consulta ao andamento processual da ACP nº 1044658-48.2019.4.01.3400, verificou-se que não houve julgamento da apelação do MPF até a presente data;

b) os argumentos apresentados pelo MPF no recurso de apelação, bem como o integral teor da manifestação, encontram-se dispostos no doc. SEI nº 13576549;

c) os anexos II e III da Portaria PRES/INSS nº 1.525, de 22 de novembro de 2022, correspondem, respectivamente, aos anexos II (lista prévia contendo a relação de pescadores artesanais, que preenchem os demais requisitos legais) e IV (lista contendo a relação de pescadores com ação individual) do Termo de Conciliação nº 012/2022/CCAF/CGU/AGU/JDS-JRP. Nesse sentido, a suspensão ou o cancelamento do referido acordo, torna a Portaria PRES/INSS nº 1.525/22 sem eficácia;

d) quanto as informações dos anexos II e III, o conteúdo destes se compõem de 05 colunas, "CPF",

"Nome completo do Pescador", "Data de Nascimento", "UF de Despacho 13576620 SEI 03005.522443/2022-19 / pg. 28 Residência", "Portaria de Defeso". Entendemos que apresentar esses anexos tarjando as informações pessoais dos pescadores restariam apenas a coluna correspondente ao número da Portaria do Defeso, o que tornaria o anexo um documento desprovido de qualquer utilidade; e) os procedimentos para a definição dos pescadores elegíveis, estão descritos na cláusula terceira do Termo de Conciliação nº 012/2022/CCAF/CGU/AGU/JDS-JRP, nesse sentido como o acordo está com efeitos suspensos, essa listagem é inócua, bem como a relação proveniente dos batimentos ali descritos, encontra-se desatualizada, considerando o decorrer do tempo, restando aguardar a definição da lide, para as devidas atualizações que se fizerem necessárias.

A análise do recurso de apelação apresentado pelo MPF permitiu observar que a própria validade do acordo judicial feito a partir do Termo de Conciliação nº 012/2022/CCAF/CGU/AGU/JDS-JRP foi questionada pelo *Parquet* Federal com base nos argumentos abaixo, extraídos do documento encaminhado pelo INSS (grifo deles):

não houve intimação do MPF para formalização do acordo extrajudicial;

não foi dada oportunidade ao MPF para manifestação acerca do Termo de Conciliação apresentado pelas partes;

há incompetência do i. Juízo da 16ª VF/SJDF em relação a outras demandas judiciais relacionadas à causa;

há ilegitimidade da CNPA para representação, e finalmente quanto ao mérito do acordo,

diversos prejuízos materiais à coletividade dos trabalhadores artesanais do setor da pesca, inclusive quanto aos valores definidos para pagamento das parcelas do seguro defeso devidas.

Além do efeito suspensivo, o MPF requereu que fosse declarada a nulidade da sentença homologatória do acordo judicial, com o retorno dos autos à primeira instância para que fossem retomadas as tratativas para eventual consecução de acordo, com a inafastável participação do MPF. O pedido de suspensão foi acolhido até a análise do mérito da possível nulidade. Como alegado pelo INSS no item "c" de sua resposta à diligência da SE/CMRI, a suspensão ou o cancelamento do referido acordo torna a Portaria PRES/INSS nº 1.525/22 sem eficácia. No entanto, o fato de um documento não possuir, momentaneamente, eficácia, por ter tido seus efeitos suspensos por medida judicial, não obsta, em princípio, a sua divulgação, em observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção, como prescreve a LAI. Verifica-se, ainda, que, em suas respostas ao Requerente e aos questionamentos realizados nas diligências feitas na terceira e na última instância, o INSS alegou que a CCAF orientara a não publicação dos anexos com a justificativa de que tais documentos consistiriam em listagens contendo dados pessoais dos pescadores que estariam aptos ao requerimento do seguro defeso do pescador artesanal – SDPA, e que essas listagens possuiriam dados classificados como restritos, de acordo com o artigo 31, § 1º (e seus incisos) da Lei 12.527, de 2011. No entanto, lista com nomes de eventuais destinatários de recursos públicos constitui documento de interesse público e deve, conforme disposto no inciso II do artigo 3º da LAI, ser divulgada independentemente de solicitação. Tanto assim que tabela com dados detalhados dos beneficiários do seguro defeso é divulgada no Portal da Transparência, com a ocultação somente de parte do CPF; os dados relativos ao nome do beneficiário, município e UF, Número de Identificação Social (NIS), número de Registro de Pescador Profissional (RGP) e valor destinado total são *abertos*. Ademais, a interlocução realizada pela SE-CMRI junto ao INSS tampouco foi capaz de sustentar a caracterização dos documentos solicitados como preparatórios, uma vez que, conforme o § 3º do artigo 7º da Lei nº 12.527, de 2011 e o artigo 20 do Decreto nº 7.724, de 2012, a designação de documento como preparatório decorre da existência de informações que virão a ser utilizadas como fundamento da tomada de decisão. O INSS não respondeu de que forma a divulgação de meras listas de nomes poderiam frustrar a finalidade da decisão a ser tomada. Ressalta-se que a decisão administrativa já fora tomada quando da assinatura do Termo de Conciliação nº 012/2022/CCAF/CGU/AGU/JDS-JRP e da sua posterior homologação judicial, restando pendente a decisão judicial acerca do recurso de apelação pedido de efeito suspensivo apresentado pelo MPF, o qual tem por objetivo ampliar, e não restringir, os direitos dos administrados, por entender que ocorreria prejuízos materiais à coletividade dos trabalhadores artesanais do setor da pesca. Se os Anexos II e III pudessem ser caracterizados como documentos preparatórios, a própria Portaria PRES/INSS nº 1.525, de 2022, bem como o Anexo I, o qual foi concedido ao Requerente, também poderiam ser assim caracterizados e sofrer restrição de acesso, visto que tais documentos são completamente conexos. Não obstante, a SE/CMRI entendeu por bem realizar nova diligência junto ao Requerido, na qual procurou-se verificar qual publicidade fora dada aos documentos antes da interposição do recurso de apelação pelo

MPF. Em sua resposta, o Órgão informou que a Portaria PRES/INSS nº 1.525, de 22 de novembro de 2022, encontra-se disponível no Portal do INSS (intranet) com os respectivos anexos I, II e III, e que, na Imprensa Oficial, foi publicada em 23/11/2022, inicialmente com os anexos, os quais foram removidos em 28/11/2022. Houve, portanto, interregno de 5 dias em que foi dado amplo acesso público aos anexos. Finalizada a análise da SE/CMRI, não restou comprovado, no caso dos documentos solicitados pelo Requerente, a incidência de hipótese legal de sigilo ou de restrição, requisito para que informações, documentos e dados que se enquadram no escopo definido nos incisos I a IV do artigo 4º e I a VII do artigo 7º da LAI tenham o seu acesso negado. Dessa forma, o objeto solicitado está apto a ser fornecido via pedido de acesso à informação, nos termos do inciso II do artigo 7º da LAI, pois consiste em informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por órgãos entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos, e porque sobre ele não incide hipótese de sigilo ou restrição de acesso. Diante do exposto, opina-se pelo deferimento do presente recurso, devendo o INSS fornecer ao Requerente as cópias do Anexo II e do Anexo III da Portaria PRES/INSS nº 1525, de 22 de novembro de 2022, com a devida adoção de medidas que assegurem a proteção da privacidade dos titulares dos dados pessoais, nos termos do art. 31 da LAI, ocultando somente a data de nascimento e parte do CPF, nos moldes da tabela de beneficiários do seguro defeso divulgada no Portal da Transparência. Deve ser inserida, também, marca d'água ou instrumento semelhante, em cada página, com informação acerca do respectivo efeito suspensivo até o julgamento da apelação da ACP nº 1044658-48.2019.4.01.3400, com a finalidade de atender ao disposto no inciso IV do art. 7º da LAI.

Decisão da CMRI

A Comissão Mista de Reavaliação de Informações conhece do recurso e, no mérito, por unanimidade, decide pelo seu deferimento, com fulcro nos incisos II, V, VI e VII do art. 7º da Lei nº 12.527, de 2011., devendo o INSS, no prazo de 30 dias, fornecer ao Requerente as cópias dos Anexo II e Anexo III da Portaria PRES/INSS nº 1525, de 22 de novembro de 2022, por meio da aba "Cumprimento de decisão" da Plataforma Fala.BR, com a devida adoção de medidas que assegurem a proteção da privacidade dos titulares dos dados pessoais, e com a inserção de marca d'água ou instrumento semelhante, em cada página, com informação acerca do respectivo efeito suspensivo até o julgamento da apelação da ACP nº 1044658-48.2019.4.01.3400, com a finalidade de atender ao disposto no inciso IV do art. 7º e no art. 31 da Lei nº 12.527, de 2011. Findo o prazo estabelecido sem que reste efetivado e comprovado fornecimento da informação pleiteada, poderá o Requerente denunciar o descumprimento da decisão no campo apropriado da Plataforma Fala.BR.



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 20:15, 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 22:39, 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 **Rosimar registrado(a) civilmente como Rosimar da Silva Suzano, Usuário Externo**, em 30/01/2024, às 12:40, 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 14:33, 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 19:20, 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 **4910487** e o código CRC **08A5A24F** 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 4910487