



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital
Secretaria de Gestão

Orientação Conjunta nº 1//2021/ME/CGU

TRANSPARÊNCIA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO

1 LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI) – indica, em seu art. 3º, que a publicidade é o preceito geral e o sigilo a exceção. Além disso, define como diretriz que as informações de interesse público devem ser divulgadas, independentemente de solicitações:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

O Decreto nº 7.724, de 16/05/2012, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação, estabelece no art. 7º, inciso I:

Art. 7º É dever dos órgãos e entidades **promover, independente de requerimento, a divulgação** em seus sítios na Internet **de informações de interesse coletivo ou geral** por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos [arts. 7º e 8º da Lei nº 12.527, de 2011](#).

§ 1º Os órgãos e entidades deverão implementar em seus sítios na Internet seção específica para a divulgação das informações de que trata o **caput.**”

Ainda, a mesma LAI, em seu art. 31, dispõe que:

Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

- I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e
- II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.

(...)

§ 5º Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal. (Grifou-se)

A Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 - Lei-Geral de Proteção de Dados Pessoais - que regula as atividades de tratamento de dados pessoais com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural, possui diversos dispositivos que devem ser observados pelos sistemas de processo administrativo. Vejamos os principais:

Conceitos LGPD

Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - dado pessoal: informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável;

II - dado pessoal sensível: dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural;

(...)

IV - banco de dados: conjunto estruturado de dados pessoais, estabelecido em um ou em vários locais, em suporte eletrônico ou físico;

V - titular: pessoa natural a quem se referem os dados pessoais que são objeto de tratamento;

VI - controlador: pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, a quem competem as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais;

VII - operador: pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, que realiza o tratamento de dados pessoais em nome do controlador;

IX - agentes de tratamento: o controlador e o operador;

X - tratamento: toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração;

XI - anonimização: utilização de meios técnicos razoáveis e disponíveis no momento do tratamento, por meio dos quais um dado perde a possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo;

XII - consentimento: manifestação livre, informada e inequívoca pela qual o titular concorda com o tratamento de seus dados pessoais para uma finalidade determinada;

XIII - bloqueio: suspensão temporária de qualquer operação de tratamento, mediante guarda do dado pessoal ou do banco de dados;

XIV - eliminação: exclusão de dado ou de conjunto de dados armazenados em banco de dados, independentemente do procedimento empregado;

(...)

Princípios do tratamento de dados pessoais

Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios:

- I - finalidade: realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades;
- II - adequação: compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento;
- III - necessidade: limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados;
- IV - livre acesso: garantia, aos titulares, de consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais;
- V - qualidade dos dados: garantia, aos titulares, de exatidão, clareza, relevância e atualização dos dados, de acordo com a necessidade e para o cumprimento da finalidade de seu tratamento;
- VI - transparência: garantia, aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial;
- VII - segurança: utilização de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão;
- VIII - prevenção: adoção de medidas para prevenir a ocorrência de danos em virtude do tratamento de dados pessoais;
- IX - não discriminação: impossibilidade de realização do tratamento para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos;
- X - responsabilização e prestação de contas: demonstração, pelo agente, da adoção de medidas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais e, inclusive, da eficácia dessas medidas.

Tratamento de dados pessoais e processo administrativo

Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses:

- I - mediante o fornecimento de consentimento pelo titular;
- II - para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador;
- III - pela administração pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições do Capítulo IV desta Lei;
- (...)
- V - quando necessário para a execução de contrato ou de procedimentos preliminares relacionados a contrato do qual seja parte o titular, a pedido do titular dos dados;
- VI - para o exercício regular de direitos em processo judicial, administrativo ou arbitral, esse último nos termos da [Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 \(Lei de Arbitragem\)](#).

2

NÍVEIS DE ACESSO

A tabela abaixo exemplifica as principais utilizações práticas dos níveis de acesso, que podem ser utilizadas por todos os sistemas de processo administrativo eletrônico, de acordo com suas configurações próprias:

Nível de Acesso	Tipo de informação	Fundamentação Legal	Quem pode acessar	Exemplos de documentos
<u>Público</u>	De interesse público, geral ou coletivo	art. 8º, §1º, inciso IV, da Lei 12.527/2011 c/c art. 7º, §3º, inciso V do Decreto 7.724/2012	Todas as pessoas	- informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades
<u>Restrito</u>	Informações pessoais, relacionadas a uma determinada pessoa identificada ou identificável;	Art. 31 da Lei nº 12.527, de 2011	<ul style="list-style-type: none"> • agentes públicos legalmente autorizados • própria pessoa a quem a informação se referir, mediante identificação 	documentos que contenham informações pessoais de pessoa identificada ou identificável, como: <ul style="list-style-type: none"> • RG, • CPF, • estado de saúde do servidor ou familiares, • informações financeiras • informações patrimoniais • alimentandos, • dependentes • pensões • endereços • número de telefone • e-mail • origem racial ou étnica, orientação sexual • convicções religiosas, filosóficas ou morais, opiniões políticas • filiação sindical • filiação partidária • filiação a organizações de caráter religioso, filosófico ou político.

Nível de Acesso	Tipo de informação	Fundamentação Legal	Quem pode acessar	Exemplos de documentos
Restrito	Documento Preparatório utilizado como fundamento de tomada de decisão ou de ato administrativo	Art. 20 do Decreto 7724/2012	<ul style="list-style-type: none"> agentes públicos legalmente autorizados interessado, mediante identificação 	<ul style="list-style-type: none"> notas técnicas, pareceres, notas informativas ou outros documentos que subsidiem decisões dos dirigentes em documentos sobre políticas econômica, fiscal, tributária, monetária, regulatória etc. documentos que tragam argumentos e conteúdo para os processos que culminarão na edição de ato normativo;
Restrito	Informações protegidas por legislação específica como sigilo fiscal, bancário, comercial, empresarial e contábil.	Diversas	<ul style="list-style-type: none"> agentes públicos legalmente autorizados interessado, mediante identificação 	<ul style="list-style-type: none"> ofícios, extratos, relatórios, atas etc que contenham informações fiscais, bancárias, comerciais, empresariais ou contábeis protegidas por sigilo.

3 **ORIENTAÇÕES GERAIS NÍVEIS DE ACESSO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO**

As legislações e orientações acima devem ser observadas por qualquer sistema de processo eletrônico adotado.

Adicionalmente, considerando que, atualmente, 118 dos 192 órgãos e entidades que integram a Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional utilizam o Sistema Eletrônico de Informações-SEI, desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), dos quais 111 já têm o sistema implantado e outros 7 encontram-se em processo de implantação, passa-se, a seguir, nos itens 4 a 6, a tecer orientações específicas quanto a esse sistema.

4 **NÍVEIS DE ACESSO NO SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES-SEI**

Todos os processos e documentos no SEI devem, obrigatoriamente, ter o nível de acesso informado, de acordo com as opções **sigiloso**, **restrito e público**.

O nível de acesso "**Público**" permite que os processos e documentos assim categorizados fiquem disponíveis, em inteiro teor, para todos os usuários internos habilitados no SEI e por qualquer usuário externo que realize pesquisa no Módulo de Consulta Pública do SEI, para os órgãos e entidades que possuem o módulo instalado.

Processos e documentos categorizados com o nível de acesso "**Restrito**" têm seu conteúdo visível somente aos usuários internos das unidades pelas quais o processo tramitou ou a usuários externos credenciados. As informações restritas no SEI que tratem de direitos ou obrigações individuais, devem ser concedidas somente aos interessados devidamente identificados.

Processos e documentos categorizados como "**Sigiloso**" são indicados por meio do símbolo de chave vermelha ao lado direito de seus respectivos números na árvore do SEI. Essa categoria de restrição permite que a visualização dos processos ocorra apenas pelos usuários credenciados. No entanto, é importante esclarecer que o nível de acesso **Sigiloso** não corresponde aos graus de sigilo reservado, secreto e ultrassecreto de que tratam os Art. 23 e 24 da Lei de Acesso à Informação e que documentos que contenham informações em grau de sigilo não devem ser inseridos no SEI, tendo em vista não haver recomendação do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI).

Para saber mais sobre o tratamento de informação classificada em grau de sigilo, acesse a página do GSI no endereço <https://www.gov.br/gsi/pt-br/assuntos/dsi>

A permissão sobre quais níveis de acesso podem ser aplicáveis a cada tipo de documento e tipo de processo no SEI é definida em parametrização realizada pelo Administrador do Sistema em cada instituição. Essa parametrização deve ser realizada em estrita observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei Geral de Proteção de Dados e às demais legislações que tratam de hipóteses de sigilo.

Cabe lembrar que o Administrador do Sistema pode definir padrões pré-selecionados para os diferentes tipos de processo. Assim, os processos de pedido de afastamento médico, por exemplo, podem já vir com acesso restrito como opção padrão – e é possível até mesmo excluir a possibilidade de, para um determinado tipo de processo, que ele seja público ou que ele seja restrito.

É importante também que a habilitação dos tipos de documentos para as unidades no SEI guarde relação com suas atribuições legais, visando evitar o uso de nomenclatura indevida do tipo de documento. Por esse motivo, nomenclaturas amplas como "anexo", "documentos", "formulário" devem ser objeto de acurado procedimento de habilitação e se, possível, retiradas.

A atribuição do nível de acesso durante a criação do processo ou documento do SEI é realizada pelo usuário que está gerando a informação. Os usuários devem ser orientados a gerar os documentos associados aos tipos documentais específicos.

É imperativo que os órgãos capacitem seus servidores para o uso adequado do sistema, em especial aqueles que utilizam o módulo de consulta pública do SEI, a fim de equilibrar as obrigações legais de transparência e preservação de dados restritos. Tais capacitações devem levar em conta o arcabouço legal, as características do sistema e a forma como ele foi configurado para funcionamento no órgão.

5 **CONFIGURAÇÕES DO MÓDULO DE CONSULTA PÚBLICA DO SEI**

O Módulo de Consulta Pública, integrado ao Sistema Eletrônico de Informações-SEI, é uma solução desenvolvida pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e disponibilizada gratuitamente para os demais órgãos e entidades que assim desejarem no âmbito da atuação colaborativa e integrada da Comunidade do Processo Eletrônico Nacional. Ele permite que pessoas externas ao órgão consultem e acompanhem processos e informações públicas contidas no SEI a que vier a ser acoplado.

Muito embora o SEI contenha nativamente funcionalidades que indicam o nível de acesso a determinado processo ou documento, ele não possui recurso que permita a consulta pela internet do inteiro teor de informações públicas. Assim, o Módulo de Consulta Pública, nos órgãos que o implementaram, permite a pesquisa de informações existentes no Sistema por meio da aposição de pelo menos um parâmetro de pesquisa dentre os disponíveis, como: número do processo, tipo de processo, unidade geradora, texto livre etc.

Os resultados de conteúdo e andamentos (trâmites) apresentados pelo Módulo de Consulta Pública do SEI dependem da categorização de nível de acesso público, restrito ou sigiloso realizado pelo usuário interno do SEI e estão detalhados abaixo.

Processo	Documento	Conteúdo	Andamentos
Público	Público	Disponível	Disponível
Público	Restrito	Não disponível	Disponível
Restrito	Público ou Restrito	Não disponível	Disponível
Sigiloso	Público, Restrito ou Sigiloso	Não apresenta resultados	Não apresenta resultados

Portanto, o módulo disponibiliza o inteiro teor dos documentos categorizados como públicos no SEI, desde que estejam inseridos em processos também públicos. Documentos restritos contidos em processos públicos ou processos restritos não apresentam o conteúdo, mas somente os seus respectivos andamentos (trâmites). Tais regras resultam essencialmente das características funcionais do SEI. Dessa forma, a correta categorização dos documentos e processos no SEI é condição essencial para seja dada publicidade às informações públicas, resguardando, por outro lado, informações restritas, sigilosas ou de caráter pessoal.

Alternativamente, o módulo em sua versão atual, permite implementar configuração que retorne na pesquisa apenas a lista de andamentos (trâmites) dos documentos públicos contidos em processos públicos, e não o inteiro teor dos mesmos.

O bom funcionamento do módulo, porém, é intrinsecamente ligado à preparação da equipe que opera o sistema. Levantamento da CGU revelou a abertura de informações pessoais sensíveis na maior parte dos órgãos que utilizam o módulo.

6 TRATAMENTO DADO NO BARRAMENTO DE SERVIÇOS DO PEN AOS PROCESSOS COM NÍVEL DE ACESSO "RESTRITO" NO SEI

O Barramento de Serviços do Processo Eletrônico Nacional (PEN) é uma solução tecnológica desenvolvida pelo Ministério da Economia que permite a tramitação de documentos e processos entre diferentes sistemas de processo eletrônico como SEI, SAPIENS, eDOC, SIPAC, SUAP etc.

A indicação do nível de acesso da informação é campo obrigatório para o trâmite no Barramento. Por isso, temos atualmente na base comum a seguinte relação de hipóteses legais de restrição de acesso, que correspondem ao nível de acesso "Restrito" do SEI.

Nome	Base legal
Processo Administrativo de Responsabilização (PAR)	Art. 4º, §1º, do Decreto nº 8.420/2015
Tratados, acordos e atos internacionais	Art. 36, Lei 12527/2011
Investigação/Prevenção de Acidentes Aeronáuticos	Art. 88-I, § 3º, da Lei nº 7.565/1986
Investigação Preliminar sobre Mercado Mobiliário	Art. 9º, § 2º, da Lei 6.385/1976
Atividade Empresarial	Art. 5º, § 2º, do Decreto nº 7.724/2012
Situação Econômico-Financeira de Sujeito Passivo	Art. 198, caput, da Lei nº 5.172/1966 - CTN
Sigilo do Inquérito Policial	Art. 20 do Código de Processo Penal
Sigilo de Empresa em Situação Falimentar	Art. 169 da Lei nº 11.101/2005
Sigilo das Comunicações	Art. 3º, V, da Lei nº 9.472/1997
Segredo Industrial	Art. 195, XIV, Lei nº 9.279/1996
Segredo de Justiça no Processo Penal	Art. 201, § 6º, do Código de Processo Penal
Segredo de Justiça no Processo Civil	Art. 189 do Código de Processo Civil
Protocolo-Pendente Análise de Restrição de Acesso	Art. 6º, III, da Lei nº 12.527/2011
Investigação de Responsabilidade do Servidor	Art. 150 da Lei nº 8.112/1990
Interceptações de Comunicações Telefônicas	Art. 8º, caput, da Lei nº 9.296/1996
Informação Privilegiadas de Sociedades Anônimas	Art. 155, § 2º, da Lei nº 6.404/1976
Informação Pessoal	Art. 31 da Lei nº 12.527/2011
Documento Preparatório	Art. 7º, § 3º, da Lei nº 12.527/2011
Direito Autoral	Art. 24, III, da Lei nº 9.610/1998
Controle Interno	Art. 26, § 3º, da Lei nº 10.180/2001
Livros e Registros Contábeis Empresariais	Art. 1.190 do Código Civil
Operações Bancárias	Art. 1º da Lei Complementar nº 105/2001
Proteção da Propriedade Intelectual de Software	Art. 2º da Lei nº 9.609/1998

Caso o órgão adote o Barramento de Serviços do PEN e não localize hipótese legal utilizada em seu sistema, deve solicitar a inclusão por meio da Central de Atendimento, endereço <https://portaldeservicos.economia.gov.br/>.

Documento assinado eletronicamente por **Cristiano Rocha Heckert, Secretário(a)**, em 11/03/2021, às 18:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **CLAUDIA TAYA, Usuário Externo**, em 12/03/2021, às 11:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **14235569** e o código CRC **471D0A76**.