



Processo n.º: 20.647/2017-e

Origem: Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF

Assunto: Representação

Ementa: Representação n.º 23/2017-CF, formulada pelo Ministério Público junto ao TCDF, da lavra da i. Procuradora Claudia Fernanda de Oliveira Pereira, requerendo a imediata alteração do sistema de publicidade dos atos processuais do TCDF na *internet*, de modo a possibilitar a todo e qualquer cidadão, independentemente de demanda, o pleno conhecimento de todos os documentos constantes nos processos públicos do TCDF, sem condicionamento. Decisão n.º 3.298/2017: conhecimento da exordial; concessão de prazo de 15 (quinze) dias à Divisão de Tecnologia da Informação do TCDF, à Secretaria das Sessões do Tribunal e à Comissão do Processo Eletrônico instituída pela Portaria n.º 333/2011-TCDF, para que se manifestem, conjuntamente, acerca das situações reportadas na Representação n.º 23/2017-CF; e autorização para juntada de cópia da peça inicial ao Processo n.º 9.769/2012, para que sejam aquilatados seus reflexos na edição do normativo que sucederá a Portaria TCDF n.º 128/2012; e remessa dos autos à ATE/Segecex para exame de mérito da representação. Juntada de novos documentos pelo MPjTCDF. **Nesta fase:** exame de mérito da exordial. Unidade instrutiva pugna: pela parcial procedência da exordial; pelo estabelecimento de novas diretrizes para divulgação na *internet* de documentos vinculados ao controle externo, com ajustes no sistema e-TCDF; por determinação à DTI/TCDF, para adoção de providências em conjunto com a Secretaria das Sessões e com a Comissão Gestora do Processo Eletrônico do TCDF; pela ciência da decisão a ser adotada à i. Representante, ao MPDFT e à OAB/DF; e pelo arquivamento dos autos. Ministério Público diverge, opinando no sentido de que a Corte franqueie no seu sistema todos os documentos constantes nos autos, externos ou internos, com ressalva apenas em relação aos processos sigilosos, sem condicionar a disponibilização das peças instrutórias à decisão plenária que delas resultar. VOTO parcialmente convergente com a área instrutiva, com ajustes redacionais.

RELATÓRIO

Cuidam os autos da Representação n.º 23/2017-CF, formulada pelo Ministério Público junto ao TCDF, da lavra da i. Procuradora Claudia Fernanda de Oliveira Pereira, requerendo a imediata alteração do sistema de publicidade dos atos processuais do TCDF na *internet*, de modo a possibilitar a todo e qualquer cidadão, independentemente de demanda, o pleno conhecimento de todos os documentos constantes nos processos públicos do TCDF, sem condicionamento (e-DOC B6CD9864-e).

Na Sessão Ordinária n.º 4.968, de 13.07.2017, o Tribunal prolatou a **Decisão n.º 3.298/2017** (e-DOC 246182D6-e), *in verbis*:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) da Representação n.º 23/2017-CF, formulada pela Procuradoria-Geral do Ministério Público



junto à Corte (e-DOC B6CD9864-e), ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos no § 2º do art. 230 do RI/TCDF; b) da Informação n.º 36/2017 - ATE (e-DOC 6FAA0F0B-e); **II – com fulcro no art. 230, § 7º, do RI/TCDF, conceder prazo de 15 (quinze) dias à Divisão de Tecnologia da Informação do TCDF, à Secretaria das Sessões do TCDF e à Comissão do Processo Eletrônico instituída pela Portaria TCDF n.º 333/2011, para que se manifestem conjuntamente, acerca das situações reportadas na Representação n.º 23/2017-CF; III – dar ciência desta decisão à ilustre representante do Parquet especial; IV – autorizar: a) o envio de cópia da peça inicial aos destinatários da diligência inserta no item II, para subsidiar o seu atendimento; b) a juntada de cópia da Representação n.º 23/2017-CF aos autos do Processo n.º 9.769/2012, para que sejam aquilatados seus reflexos na edição do normativo que sucederá a Portaria TCDF n.º 128/2012; c) a remessa dos autos à Assessoria Técnica e de Estudos Especial da Secretaria-Geral de Controle Externo - ATE/SEGECEX/TCDF, para exame de mérito da exordial”** (grifos acrescidos).

Posteriormente, em cumprimento ao deliberado no Despacho da Presidência de 17.07.2017 (e-DOC FA19D89D-e), por tratarem do mesmo tema abordado na peça inaugural, foram juntados aos autos cópias da Recomendação n.º 05/2017-4ª PRODEP, oriunda do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (e-DOC 58B1D3DB-e), e do Ofício n.º 465/2017-SAP, da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional/DF (e-DOC E50C9CE3-e), recebidos originalmente pelo MPJTCDF, conforme consta do Ofício n.º 500/2017-MPC/PG.

MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO

A Secretaria-Geral de Controle Externo – Segecex/TCDF, após contextualizar o feito, manifestou-se sobre a matéria por meio da Informação n.º 05/2017-APE/Segecex (e-DOC 8A20577D-e):

“5. Convém assinalar, preliminarmente, que a rotina operacional implantada no e-TCDF para divulgação das peças processuais na internet foi desenvolvida a partir da Decisão Administrativa nº 50/2011, adotada no Processo 2274/2000, ex-vi do excerto a seguir transcrito:

O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – autorizar a Presidência do TCDF, em relação aos processos que tratam de atividade de controle externo, a adotar providências no sentido de: a) alterar o Sistema de Acompanhamento Processual de modo a franquear a todos os usuários do TCDF o acesso a instruções e pareceres tão logo sejam anexados ao sistema; b) divulgar na internet, consoante art. 25 da Resolução nº 207/2010, todos os documentos de instrução do processo (informação, pareceres, relatórios/votos), após a publicação da respectiva ata da sessão plenária no Diário Oficial do DF, exceto quando a decisão da Corte referir-se a: pedido de vista, encaminhamento ao Ministério Público, adiamento de discussão da matéria (art. 65 do RI/TCDF), avocação de processo pela Presidência para voto de



desempate, diligência interna, prorrogação de prazo, sustentação oral, sobrestamento etc. (grifamos)

6. Por exclusão, considerando a natureza das deliberações elencadas no retromencionado decisum, concluiu-se que **somente as decisões de mérito, exclusivamente, ensejariam a liberação das peças processuais para consulta na internet.**

7. Ocorre que, muitas vezes, as deliberações desta Corte de Contas englobam, **ao mesmo tempo**, questões meritórias, quando definem a procedência ou a improcedência de recursos, por exemplo, e interlocutórias, quando estabelecem outras medidas para saneamento do feito.

8. Assim, **por cautela**, em face da orientação traçada pela Decisão Administrativa nº 50/2011, é que no e-TCDF, atualmente, somente as deliberações **conclusivas ou terminativas** são classificadas pela Secretaria das Sessões como de mérito. As demais, na sua maioria, são classificadas como **diligência interna** (mesmo quando dirigida ao jurisdicionado) e, por conseguinte, não ensejam a correspondente divulgação pública dos documentos instrutórios.

9. Destarte, a classificação da decisão como de mérito ou interlocutória, quando esta produz efeitos num e noutro sentido, encerra um certo grau de subjetividade daquele que interpreta o respectivo teor.

10. Para resolver o problema, considerando as classificações hoje possíveis no e-TCDF (“Decisão de Mérito”, “Pedido Vista”, “Encaminhar MP”, “Art. 99”, “Avocação Presidência”, “Dilig. Interna”, “Prorrog. Prazo”, “Sust. Oral” e “Sobrestamento”), há que se inverter a lógica para disponibilização das peças processuais na internet.

11. Entende-se, portanto, que apenas decisões classificadas como “Pedido Vista”, “Encaminhar MP”, “Art. 99”, “Avocação Presidência” e “Sust. Oral” **não** autorizam a divulgação dos elementos instrutórios, posto que **em tais situações não há inequívoca manifestação do e. Plenário sobre a materialidade do feito, independentemente da fase processual.**

12. Tal alteração não causaria grandes impactos nas funcionalidades do e-TCDF e retiraria, em grande medida, a análise subjetiva do teor das deliberações plenárias, para fins de liberação das peças instrutórias na internet.

13. Ultrapassado tal ponto, há que se discutir quais peças processuais devem ser disponibilizadas, visto que o d. Parquet pugna pela abertura de “todos os documentos constantes nos processos públicos”.

14. No e-TCDF os documentos são classificados, em um nível maior de agregação, como **internos** ou **externos**. Resumidamente, internos são os documentos produzidos pelo próprio Tribunal, nas suas diversas unidades, e externos aqueles produzidos por terceiros, posteriormente encaminhados à Corte de Contas.

15. O TCDF, no âmbito das respectivas competências, tem **ingerência e controle**, exclusivamente, sobre o teor dos documentos internos. Dos externos, não. Assim, seria ao menos temerário, e eventualmente criminoso, disponibilizar, **sem qualquer critério**, o conteúdo dos documentos externos em processos autuados pelo Tribunal.



16. Para exemplificar, um interessado poderia, em peça destinada à respectiva defesa, imputar a outrem conduta reprovável ou leviana, independentemente da apresentação de provas, o que se tornaria público nos autos constituídos por esta Corte de Contas.

17. Da mesma forma, poderia utilizar-se de textos ou imagens de terceiros, sem que tivesse autorização para tanto, e tais apropriações passariam a compor as peças de processos autuados pelo Tribunal.

18. Cumpre destacar que, uma vez disponibilizadas na internet, tais peças são indexadas por mecanismos de pesquisa, como o Google, o que eleva sobremaneira a possibilidade da eventual divulgação indevida de conteúdo impróprio.

19. Por conseguinte, entende-se que a exposição dos documentos juntados aos processos de controle externo **não deve alcançar aqueles classificados como externos**.

20. Além disso, no cadastramento de documento junto ao e-TCDF o usuário define qual o nível de exposição deve ser aplicado, consoante os seguintes parâmetros: "Visível na internet (público), Visível somente na intranet, Sigiloso (requer perfil), Restrito (requer carga) e Sigiloso e restrito".

21. Tais classificações não são perenes, podendo ser modificadas por usuário que possua autorização e que, eventualmente, detenha a carga do documento (ou do processo ao qual foi juntado).

22. **Visível na internet (público)** torna o documento automaticamente disponível na internet, independentemente de qualquer vinculação, fase ou etapa processual.

23. **Visível somente na intranet** é a classificação default, mais comum, tornando o documento (interno), juntado ao processo, disponível na internet após uma deliberação de mérito, conforme rotina atual.

24. **Sigiloso (requer perfil)** é aplicado ao documento que pode ser consultado apenas por pessoa autorizada e, portanto, não será disponibilizado na internet para consulta pública em nenhuma hipótese.

25. **Restrito (requer carga)** torna a consulta do documento disponível somente para quem possui a respectiva carga. Tal classificação pode ser atribuída a documentos internos e externos, razão pela qual a eventual difusão pública requer uma análise mais detida.

26. **Sigiloso e restrito** é o documento cuja consulta está restrita apenas à pessoa autorizada e que detém a carga correspondente, razão pela qual também não será disponibilizado na internet.

27. O objetivo do documento **restrito** é proteger a informação que não é sigilosa mas que, eventualmente, pode causar algum prejuízo à pessoa ou à instituição, caso divulgada. Para exemplificar, no exame de aposentadoria em que se discute a causa da invalidez do servidor, a indicação da moléstia poderia gerar exposição pública de informação médica, causando constrangimento ao interessado.

28. Da mesma forma, nos trabalhos de auditoria, a divulgação de informações pertinentes aos investigados poderia, eventualmente, prejudicar a própria fiscalização.

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 20.647/17e

29. Assim, considerando a finalidade do documento restrito, entende-se que, mesmo em se tratando de documento interno, **este não deve ser disponibilizado ao público na internet**.

30. Não obstante, tendo em conta que cabe ao usuário definir em qual hipótese o documento interno deverá ser classificado como restrito e, por conseguinte, **indisponível para divulgação**, há que se implementar melhor controle sobre tal marcação.

31. Para tanto, cumpre implementar junto ao e-TCDF rotina para que o operador **justifique a imposição da classificação de restrito ao documento**, de forma a dar conhecimento do motivo pelo qual o mesmo, **se interno**, não será objeto de consulta pública.

32. Observe-se que as restrições impostas à liberação de documentos na internet, juntados a processos de controle externo desta Corte de Contas, poderão ser **suprimidas a critério do Conselheiro-Relator**, ou do e. Plenário, eventualmente, tendo em conta a prerrogativa insculpida no artigo 12 da Lei Complementar nº 01/1994 (LOTCDF)¹, salientando que tal implementação, no momento, **não se encontra disponível no e-TCDF**.

33. Tal possibilidade encontra ressonância no artigo 4º, parágrafos 1º e 2º, da Resolução TCU nº 249/2012 que, no âmbito daquela augusta Corte de Contas, “dispõe sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011”.

34. As alterações ora propostas, s.m.j., atendem parcialmente ao objeto da Representação em comento, terão impacto reduzido na atualização do e-TCDF e estão condizentes com os dispositivos da Lei n.º 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação – LAI – no que pertine ao conceito de **transparência ativa**, qual seja, a divulgação na internet das informações públicas de interesse coletivo ou geral.

35. Cumpre assinalar, na oportunidade, que na maioria dos portais dos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, e do próprio Tribunal de Contas da União, são disponibilizadas ao público, sem restrições, apenas as **peças decisórias** (relatórios, votos e acórdãos) dos respectivos processos.

36. Em pesquisa realizada por esta SEGECEX, apenas o TCM São Paulo, por meio da Resolução nº 15/2016, decidiu pela divulgação integral dos respectivos processos na internet, mas com as seguintes ressalvas:

Art. 3º As informações imprescindíveis para a segurança do Estado e da sociedade, as informações de caráter pessoal, assim consideradas as que dizem respeito à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas, bem como as relativas às liberdades e às garantias individuais, terão eventual restrição de divulgação pelo Tribunal, observado o disposto na Lei Federal no 12.527, de 18 de novembro de 2011.

¹ Art. 12. O Conselheiro Relator presidirá a instrução do processo, determinando, mediante despacho singular, de ofício ou por provocação do órgão de instrução, o sobrestamento do julgamento, a citação ou a audiência dos responsáveis, ou outras providências necessárias ao saneamento dos autos, fixando prazo, na forma estabelecida no Regimento Interno, para o atendimento das diligências, após o que submeterá o feito ao Plenário ou à Câmara respectiva, para decisão de mérito.

² Art. 4º É direito de qualquer interessado obter junto ao TCU:

...
§ 1º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo, que, no caso de processo de controle externo, será o acórdão do TCU ou despacho do relator com decisão de mérito.

§ 2º O Presidente ou relatores poderão, nos processos de sua competência, autorizar a divulgação total ou parcial das informações ou dos documentos mencionados no § 1º deste artigo anteriormente à prolação do ato decisório.



§ 1º Caberá aos órgãos ou às entidades responsáveis pelo ato ou fato examinado, pelo terceiro interessado ou pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle pedir, de forma motivada, a restrição da divulgação da informação apresentada, nas hipóteses referidas no “caput”;

37. Por derradeiro, vale destacar que as proposições ora elencadas poderão ser modificadas, a depender das disposições estabelecidas pelo ato normativo que vier a ser aprovado no curso do Processo nº 9769/2012, que trata da aplicação da LAI no âmbito desta Corte de Contas” (grifos originais).

Diante disso, sugeriu-se ao e. Plenário a adoção das seguintes medidas:

- “1. Dar provimento parcial à Representação nº 23/2017 – GPCF;
2. Rever os termos da Decisão Administrativa nº 50/2011, para que a divulgação na internet dos documentos de processos vinculados ao controle externo observe as seguintes diretrizes, tendo em conta o controle realizado pelo Sistema de Acompanhamento Processual - e-TCDF:
 - a) apenas as decisões classificadas como “**Pedido Vista**”, “**Encaminhar MP**”, “**Art. 99**”, “**Avocação Presidência**” e “**Sust. Oral**” não autorizam a liberação das peças processuais instrutórias;
 - b) constituem **peças processuais instrutórias** todos os documentos **internos**, não classificados como **restritos** ou **sigilosos**;
 - c) a liberação das peças processuais instrutórias **deve ocorrer até a Sessão Plenária seguinte àquela cuja deliberação promoveu a respectiva publicidade**;
 - d) a classificação de documento vinculado a processo de controle externo como **restrito** deve ser **devidamente justificada**, para que se conheça o motivo da não divulgação pública;
 - e) a critério do Conselheiro-Relator ou do e. Plenário, as demais peças processuais **poderão ser liberadas para consulta pública na internet**.
3. Determinar à **Divisão de Tecnologia da Informação**, em conjunto com a Secretaria das Sessões e a Comissão Gestora do Processo Eletrônico, que adotem as providências necessárias junto ao e-TCDF para viabilizar as alterações que se fizerem necessárias.
4. Dar ciência à i. Representante da deliberação que vier a ser adotada no presente feito, bem como ao MPDFT, em face da Recomendação nº 05/2017 – PRODEP, e à Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Distrito Federal, tendo em conta o Ofício nº 0465/2017 – SAP/OAB/DF.
5. Autorizar o arquivamento dos autos” (grifos originais).

Registro que as sugestões consignadas na instrução foram elaboradas pelo Secretário-Geral de Controle Externo Substituto.



MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público que atua junto a este Tribunal – MPJTCD, após empreender breve relato dos fatos, emitiu opinativo mediante o Parecer n.º 666/2017-CF (e-DOC 6102026D-e), nestes termos:

“6. Em 25/07/17, o Corpo Técnico proferiu a Informação 05/17, relembrando a Decisão 50/11, adotada no Processo 2274/00, que autoriza a publicação no sítio da internet de todos os documentos de instrução do processo (informação, pareceres, relatórios/votos), após a publicação da respectiva ata da sessão plenária no Diário Oficial do DF. Como se vê, não há qualquer alusão à decisão de mérito, para condicionar tal publicação.

7. Nada obstante, os técnicos defenderam que, **“por cautela (...) atualmente, somente as deliberações conclusivas ou terminativas são classificadas pela Secretaria das Sessões como de mérito.** As demais, na sua maioria, são classificadas como diligência interna (mesmo quando dirigida ao jurisdicionado) e, por conseguinte, não ensejam a correspondente divulgação pública dos documentos instrutórios”. Isso porque, entendeu-se que: “Por exclusão, considerando a natureza das deliberações elencadas no retromencionado decisum, concluiu-se que somente as decisões de mérito, exclusivamente, ensejariam a liberação das peças processuais para consulta na internet” Mais adiante, esse entendimento é totalmente afastado, pois se reconhece, com singeleza, que, “apenas decisões classificadas como “Pedido Vista”, “Encaminhar MP”, “Art. 99”, “Avocação Presidência” e “Sust. Oral” não autorizam a divulgação dos elementos instrutórios, posto que em tais situações não há inequívoca manifestação do e. Plenário sobre a materialidade do feito, independentemente da fase processual”.

8. Ora, apesar do esforço interpretativo verificado, vê-se que não foi esse o desejo da Decisão 50/11 e nem foi isso o que lá se encontrava escrito. Na essência, a prática, todavia, acabou igualando processos sigilosos a processos públicos, na medida em que somente após uma decisão de mérito se franqueou o acesso às peças do processo na internet. Isso porque, a não decisão de mérito acabou travando toda a publicidade do processo, impossibilitando o seu acesso, inclusive aos atos públicos já praticados.

9. Na sequência, reconheceu-se, ainda, que “a classificação da decisão como de mérito ou interlocutória, quando esta produz efeitos num e noutro sentido, encerra um certo grau de subjetividade daquele que interpreta o respectivo teor”.

10. Por fim, classificando, sem dizer a fonte, documentos em internos, produzidos na Corte, e externos, produzidos por terceiros, elegeu como critério, igualmente sem qualquer base que o justifique, que estes, externos, não devem ser tornados públicos, sob argumento, com a devida vênia, frágil. Basta ver que os exemplos dados não se sustentam. É inequívoco que qualquer pessoa que produza um documento tem responsabilidade sobre ele, de sorte que o temor que um tal documento possa gerar prejuízos a outrem não é argumento suficiente para se neutralizar o princípio da ampla transparência. Do mesmo modo, o uso de imagens ou de textos de terceiros, por igual, é argumento inaceitável, para o fim de, mais uma



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 20.647/17e

vez, impedir a publicidade, situação igualmente amparada pelo Ordenamento Jurídico, em caso de violação.

11. Assim, **a classificação em externos ou internos dada aos documentos, para vedar àqueles a divulgação, não merece prosperar.**

12. Na sequência, acrescentou que as peças são indexadas com visível na internet (público), visível somente na intranet, sigiloso (requer perfil), restrito (requer carga) e sigiloso e restrito. E, assim, passou-se a defender, que, “considerando a finalidade do documento restrito, entende-se que, mesmo em se tratando de documento interno, este não deve ser disponibilizado ao público na internet”. Ou seja, agora, sob essa ótica, já não seriam mais todos os documentos internos que deveriam ser publicados, segundo a informação referida.

13. Nessa toada, foram igualadas informações que não se equiparam. Por exemplo, para justificar a não publicação, equiparou-se a situação de aposentadoria, “cuja causa de invalidez pode gerar constrangimento ao interessado”, aos trabalhos de auditoria, “cuja divulgação de informações pertinentes aos investigados poderia, eventualmente, prejudicar a própria fiscalização”.

14. Ora, como é sabido, a questão que versa sobre a causa da moléstia em processo de aposentadoria já foi enfrentada pelo TCDF, em sede de consulta, deixando claro que na prática, o conhecimento do CID representa informação indispensável para que este Tribunal seja capaz de exercer seu dever constitucional de controle dos atos sujeitos a registro, mas a informação fica protegida em módulo específico do SIRAC (Processo 15682/2014³).

15. Assim, não ficam visíveis em processo público.

16. Em reforço, uma singela busca no banco de dados dos nossos tribunais pátrios é suficiente para verificar que situações semelhantes constam em julgados proferidos inclusive pelo STJ⁴.

17. De outra banda, parece claro que os TCs não possuem poderes investigatórios criminais. Seja como for, até mesmo para esses, o STF aprovou a 14ª Súmula Vinculante⁵, deixando clara a possibilidade de acesso a elementos de prova documentados, ainda que em processos sigilosos.

³ Voto que acompanha a Decisão n.º 4.262/2014:

“(…) Observe-se que em momento algum no rito processual regulado pela Resolução TCDF nº 219/2011 é facultado a pessoas não autorizadas o acesso ao módulo de concessões do SIRAC e, conseqüentemente, ao CID consignado nos atos eletrônicos oriundos de aposentadorias por invalidez. Tal informação, mesmo nos autos físicos, está resguardada pelo sigilo que todo servidor distrital deve observar no desempenho do cargo público, podendo responder penal, civil e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições, ex-vi dos artigos 180, inciso X, e 181 da Lei Complementar nº 840/2011.

(…) O órgão técnico, em suas considerações, pontua que o campo em referência representa informação obrigatória, com base na Resolução nº 219/11, e que, para cumprimento das competências desta Corte de Contas “nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonogado ao Tribunal em suas inspeções ou auditorias, sob qualquer pretexto” (art. 42 da LO/TCDF – LC nº1, de 09/05/94). De mesmo teor é o art. 125, do RI/TCDF.

Salienta que o fato de a Administração ter conhecimento do CID, seja por meio de um atestado, de um laudo ou de um documento informativo qualquer, não macula a intimidade do servidor, uma vez que a informação permanece guardada nos órgãos públicos e seu mau uso acarreta responsabilidade para quem o fizer.

Nessa linha, assinala não haver razão para o profissional de saúde indagar ao servidor que foi acometido de enfermidade se ele autoriza ou não a divulgação do CID, pois, como mencionado, a informação é preservada, não ocorrendo quebra de sigilo”.

⁴ <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=aposentadoria+aids&b=ACOR&p=true&l=10&i=1>

https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200500379761&dt_publicacao=21/05/2007

https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201000715486

⁵ É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 20.647/17e

18. *De conseguinte, com as vênias de estilo, o MPC/DF discorda do critério eleito, público, mas restrito.*
19. *Se público o processo, públicas são todas as suas peças.*
20. *O sigilo é exceção, e a publicidade, a regra.*
21. *Dessa forma, o MPC/DF opina no sentido de que a Corte franqueie no seu sistema todos os documentos constantes nos autos, externos ou internos, com a única ressalva em relação aos processos sigilosos.*
22. *Por fim, o momento da divulgação também é muito importante, de sorte que não se pode condicionar a publicidade à decisão que vier a ser tomada, pois não raro é possível que processos tardem a ir a julgamento. Enquanto isso, apesar de públicos, na prática, nem a sociedade civil organizada, nem advogados, imprensa ou órgãos de controle teriam acesso às peças produzidas pela internet. Não é esse o espírito da LAI, que preconiza o dever de tornar público, o que é público, mediante procedimentos objetivos e ágeis (artigo 5º)” (grifos originais).*

É o relatório.



VOTO

Nesta fase, examina-se o **mérito** da **Representação n.º 23/2017-CF**, formulada pelo MPJTCDF, da lavra da i. Procuradora Claudia Fernanda de Oliveira Pereira, requerendo a imediata alteração do sistema de publicidade dos atos processuais do TCDF na *internet*, de modo a possibilitar a todo e qualquer cidadão, independentemente de demanda, o pleno conhecimento de todos os documentos constantes nos processos públicos do TCDF, sem condicionamento.

Recordo que, mediante a **Decisão n.º 3.298/2017**, o Tribunal: tomou conhecimento da exordial; concedeu prazo de 15 (quinze) dias à Divisão de Tecnologia da Informação do TCDF, à Secretaria das Sessões do Tribunal e à Comissão do Processo Eletrônico instituída pela Portaria n.º 333/2011-TCDF, para que se manifestassem, conjuntamente, acerca das situações reportadas na Representação n.º 23/2017-CF; autorizou a juntada de cópia da peça inicial ao Processo n.º 9.769/2012, para que sejam aquilatados seus reflexos na edição do normativo que sucederá a Portaria n.º 128/2012-TCDF; e autorizou a remessa dos autos à Segecex/TCDF para exame de mérito da representação.

A Secretaria-Geral de Controle Externo/TCDF, por intermédio da Informação n.º 05/2017-APE/Segecex, lembrou, inicialmente, que a rotina operacional implantada no sistema de processo eletrônico “e-TCDF” para divulgação das peças processuais na *internet* foi desenvolvida com base no disposto na **Decisão Administrativa n.º 50/2011**, prolatada no âmbito do Processo n.º 2.274/2000, da qual se destaca o seguinte excerto:

“O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – autorizar a Presidência do TCDF, em relação aos processos que tratam de atividade de controle externo, a adotar providências no sentido de: a) alterar o Sistema de Acompanhamento Processual de modo a franquear a todos os usuários do TCDF o acesso a instruções e pareceres tão logo sejam anexados ao sistema; b) divulgar na internet, consoante art. 25 da Resolução nº 207/2010, todos os documentos de instrução do processo (informação, pareceres, relatórios/votos), após a publicação da respectiva ata da sessão plenária no Diário Oficial do DF, exceto quando a decisão da Corte referir-se a: pedido de vista, encaminhamento ao Ministério Público, adiamento de discussão da matéria (art. 65 do RI/TCDF), avocação de processo pela Presidência para voto de desempate, diligência interna, prorrogação de prazo, sustentação oral, sobrestamento etc” (grifei).

Argui o corpo instrutivo que, muitas vezes, as deliberações desta Corte de Contas englobam, ao mesmo tempo, questões meritórias e interlocutórias. Por esse motivo, segundo a unidade instrutiva, por cautela, *“atualmente, somente as deliberações **conclusivas ou terminativas** são classificadas pela Secretaria das Sessões como de mérito. As demais, na sua maioria, são classificadas como **diligência interna** (mesmo quando dirigida ao jurisdicionado) e, por conseguinte, não ensejam a correspondente divulgação pública dos documentos instrutórios”*.

A Segecex/TCDF propôs, então, que fosse modificada a lógica para disponibilização das peças processuais na *internet*, no sentido de que *“apenas*

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 20.647/17e

*decisões classificadas como “Pedido Vista”, “Encaminhar MP”, “Art. 99”, “Avocação Presidência” e “Sust. Oral” **não** autorizam a divulgação dos elementos instrutórios*”, o que não ensejaria alteração substancial nas funcionalidades do e-TCDF.

Além disso, a área instrutiva considerou necessário definir quais peças devem ser disponibilizadas na *internet*. Nessa esteira, pontuou que seria indevido disponibilizar, sem qualquer critério, o conteúdo de documentos produzidos por terceiros e encaminhados ao Tribunal, pugnando que sejam expostos na *internet* somente aqueles documentos classificados como internos (documentos produzidos pelo próprio Tribunal, nas suas diversas unidades).

Acrescentou que, no sistema eletrônico, classifica-se como documento restrito aquela peça que contém informação que, mesmo não sendo sigilosa, deve ser protegida para evitar algum prejuízo a pessoas ou ao próprio órgão. Assim, a unidade instrutiva sugeriu que os documentos restritos, mesmo que internos, não sejam disponibilizados na *internet*.

Diante disso, propôs que seja implementada rotina no e-TCDF para que o usuário justifique a imposição da classificação de restrito a documento, tendo em vista que tal condição fará com que o documento, ainda que interno, não seja objeto de consulta pública no sistema do Tribunal.

A Secretaria-Geral de Controle Externo/TCDF pugnou que a liberação das peças processuais instrutórias ocorra até a sessão plenária seguinte àquela cuja deliberação promoveu a respectiva publicidade e afirmou, ainda, que as restrições impostas à disponibilização, na *internet*, de documentos juntados a processos de controle externo desta Corte poderiam ser suprimidas a critério do Conselheiro-Relator ou do Plenário, com fulcro no art. 12 da LO/TCDF⁶.

O corpo instrutivo concluiu que as alterações propostas *“atendem parcialmente ao objeto da Representação em comento, terão impacto reduzido na atualização do e-TCDF e estão condizentes com os dispositivos da Lei n.º 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação – LAI – no que pertine ao conceito de **transparência ativa**, qual seja, a divulgação na internet das informações públicas de interesse coletivo ou geral”*.

Ao final da instrução, a unidade instrutiva ressaltou, também, que o TCU e a maioria dos tribunais de contas estaduais e municipais disponibilizam, sem restrições, apenas as peças decisórias (relatórios, votos e acórdãos), e que as proposições ofertadas poderão ser modificadas em razão das disposições da norma que vier a ser editada no curso do Processo n.º 9.769/2012, que trata do acesso à informação e da aplicação da Lei n.º 12.527/2011 e da Lei distrital n.º 4.990/2012 no âmbito do TCDF.

O MPjTCDF emitiu opinativo divergente da área instrutiva, nos termos do Parecer n.º 666/2017-CF, já retratado no relatório. Em síntese, discordando das análises empreendidas pela Segecex/TCDF, a i. Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira afirmou que *“Se público o processo, públicas são todas as suas peças”*, e que *“O sigilo é exceção, e a publicidade, a regra”*.

⁶ “Art. 12. O Conselheiro Relator presidirá a instrução do processo, determinando, mediante despacho singular, de ofício ou por provocação do órgão de instrução, o sobrestamento do julgamento, a citação ou a audiência dos responsáveis, ou outras providências necessárias ao saneamento dos autos, fixando prazo, na forma estabelecida no Regimento Interno, para o atendimento das diligências, após o que submeterá o feito ao Plenário ou à Câmara respectiva, para decisão de mérito”.

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 20.647/17e

A d. signatária da exordial opinou, então, no sentido de que a Corte franqueie no seu sistema todos os documentos constantes nos autos, externos ou internos, com ressalva apenas em relação aos processos sigilosos, sem condicionar a disponibilização das peças instrutórias à decisão plenária que delas resultar.

Após compulsar os autos, tem-se que meu posicionamento é parcialmente convergente com a área instrutiva, pelos motivos que passarei a expor.

De fato, entendo, em harmonia com a unidade instrutiva e com o d. *Parquet*, que a atual forma de divulgação, na *internet*, de documentos constantes dos processos que tramitam neste Tribunal pode ser aprimorada, com o fim de privilegiar a garantia constitucional do acesso à informação.

Inicialmente, pertinente se faz diferenciar os casos de disponibilização de documentos na rede mundial de computadores, da possibilidade de obtenção de cópia de documentos e informações mediante petição. Nestes autos, discute-se, fundamentalmente, a primeira *questio*.

Nesse contexto, frisa-se que a Lei n.º 12.527/2011⁷ estabelece em seu art. 8º as informações mínimas que devem ser disponibilizadas pelos órgãos e entidades públicas, independentemente de requerimentos:

*“Art. 8º É **dever** dos órgãos e entidades públicas promover, **independentemente de requerimentos**, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de **informações de interesse coletivo ou geral** por eles produzidas ou custodiadas.*

*§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, **no mínimo**:*

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

*§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (**internet**).*

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

⁷ Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 20.647/17e

- II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;*
 - III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;*
 - IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;*
 - V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;*
 - VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;*
 - VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e*
 - VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei no 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9o da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo no 186, de 9 de julho de 2008.*
- § 4o Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2o, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)” (grifos acrescidos).*

Constato que as proposições aventadas pela Secretaria-Geral de Controle Externo/TCDF estão alinhadas com as disposições do transcrito normativo, que, diferentemente do pleiteado na peça inaugural, não exige a divulgação irrestrita de todos os documentos e informações não sigilosas nas páginas eletrônicas dos órgãos e entidades públicas.

Para os casos não listados no art. 8º da Lei n.º 12.527/2011, o acesso à informação de que trata a referida norma compreende o direito de se obter informações junto aos órgãos e entidades, mediante solicitação, a teor do art. 7º do citado diploma legal.

Ademais, não merece guarida o pedido ministerial para que se dê acesso a documentos processuais na *internet* antes das decisões que neles sejam fundamentadas, sob o argumento de que, caso contrário, “*apesar de públicos, na prática, nem a sociedade civil organizada, nem advogados, imprensa ou órgãos de controle teriam acesso às peças produzidas*”.

Primeiro porque, como já dito, o acesso a informações no Tribunal não se dá apenas por meio da *internet*, podendo os interessados exercer junto à Corte o direito de petição, o que compreende a ótica endoprocessual (pelas partes e outros interessados) e a ótica extraprocessual (pelo povo em nome de quem o poder é exercido).

Além disso, o próprio § 3º, do art. 7º da Lei n.º 12.527/2011 prevê que “O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a **edição do ato decisório respectivo**” (g.n.).



Não obstante, não se deve olvidar que, nos termos do art. 131 do RI/TCDF, “*O relator decidirá mediante despacho singular sobre solicitação de vista ou de cópia de peças do processo ainda não conhecidas pelo Plenário*”.

Quanto à proposta da unidade instrutiva de que, a critério do Conselheiro-Relator ou do Plenário, sejam flexibilizadas as restrições de disponibilização de peças processuais na *internet*, entendo, com as vênias de estilo, que tal medida não deve ser acolhida pela Corte.

Isso porque, para evitar a disponibilização indevida de informações, especialmente por falhas procedimentais dos usuários, penso que os mecanismos de controle da divulgação de documentos e informações na *internet* devem constar regulados nas normas específicas e rigorosamente implementados no sistema eletrônico próprio, não estando sujeitos a deliberações individualizadas dos relatores ou mesmo do Plenário, a menos que, neste último caso, o Colegiado decida por modificar os termos da norma regulamentar pertinente.

A meu ver, eventual exceção aos procedimentos padrões de disponibilização de documentos pode se dar pelo relator do feito ou pelo Plenário, caso a caso, somente para interessados que, justificadamente, fizerem requerimento específico no feito, mas não em relação à divulgação de informações e documentos na rede mundial de computadores.

Por fim, tendo em vista a percuente instrução de mérito emitida pelo corpo instrutivo, que analisou com desvelo os principais pontos atinentes à matéria, incorporo, em essência, às minhas razões de decidir, os fundamentos do exame consignado na Informação n.º 05/2017-APE/Segecex, sem prejuízo das considerações acima expendidas.

Ante o exposto, em parcial harmonia com a unidade instrutiva, VOTO no sentido de que o egrégio Tribunal:

- I. tome conhecimento:
 - a) do Ofício n.º 500/2017-MPC/PG (e-DOC 819790D6-e), contendo o teor da Recomendação n.º 05/2017-4ª PRODEP, oriunda do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (e-DOC 58B1D3DB-e) e do Ofício n.º 465/2017-SAP, da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional/DF (e-DOC E50C9CE3-e), encaminhados originalmente pelo MPJTCDF;
 - b) da Informação n.º 05/2017-APE/Segecex (e-DOC 8A20577D-e);
 - c) do Parecer n.º 666/2017-CF (e-DOC 6102026D-e);
- II. considere satisfatoriamente cumprido o item II da Decisão n.º 3.298/2017;
- III. no mérito, tenha por parcialmente procedente a Representação n.º 23/2017-CF;
- IV. em decorrência do item III retro, reveja os termos da Decisão Administrativa n.º 50/2011, deixando assente as seguintes diretrizes para a disponibilização, na *internet*, de documentos



que integrem processos de controle externo que tramitam nesta Corte mediante o Sistema de Acompanhamento Processual “e-TCDF”:

- a) somente as decisões classificadas como “Pedido Vista”, “Encaminhar ao Ministério Público”, “Art. 99”, “Avocação Presidência para proferir Voto de Desempate” e “Sustentação Oral” não autorizam a divulgação das peças processuais instrutórias;
 - b) constituem peças processuais instrutórias todos os documentos internos, não classificados como restritos ou sigilosos;
 - c) a publicização de peças processuais instrutórias decorrentes de deliberações plenárias não elencadas na alínea “a” retro, deverá ocorrer até a Sessão Plenária seguinte àquela em que ocorrer a prolação do ato decisório respectivo;
 - d) a classificação de documento como restrito deverá ser previamente motivada pelo responsável, no sistema e-TCDF;
- V. autorize a Presidência desta Corte de Contas a fazer gestões administrativas junto à Divisão de Tecnologia da Informação do TCDF, à Secretaria das Sessões e à Comissão Gestora do Processo Eletrônico do TCDF, para a adoção das providências necessárias à viabilização, no sistema e-TCDF, das diretrizes dispostas no item IV;
- VI. dê ciência da decisão que vier a ser proferida à ilustre subscritora da Representação n.º 23/2017-CF, bem como ao Exmo. Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios e ao Exmo. Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil - Conselho Seccional do Distrito Federal – OAB/DF;
- VII. autorize o retorno dos autos à Secretaria-Geral de Controle Externo/TCDF, para acompanhamento do efetivo atendimento da diligência inserta no item V e posterior ciência ao Plenário desta Casa.

Sala das Sessões, 14 de setembro de 2017.

INÁCIO MAGALHÃES FILHO
Conselheiro-Relator