



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Ouvidoria-Geral da União

Referência: 99923.001172/2012-06
Assunto: Recurso interposto por cidadão à CGU contra decisão denegatória de acesso à informação, com fundamento no art. 23 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

Senhor Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União,

I - RELATÓRIO

1. Trata o presente Despacho do Julgamento do recurso em sede de solicitação de acesso à informação pública, com base na Lei nº 12.527/2011, formulada em 7/12/2012 pelo cidadão ██████████ em face da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, em que requer providências para disponibilização em transparência ativa da base de dados de Códigos de Endereçamento Postal, nos termos que seguem:

Muitos sistemas necessitam acesso à base de dados do CEP, porém a ECT coloca barreiras técnicas e financeiras ao acesso a estes dados. A falta de acesso livre a esta base de dados causa a disseminação de cópias desatualizadas, o que prejudica não apenas os usuários mas a própria ECT, uma vez que ela é obrigada a entregar correspondência mesmo com o CEP informado incorretamente. Portanto é do interesse do público e da própria ECT que estes dados sejam oferecidos de forma livre através de uma API (interface de programação) aberta e de fácil utilização.

2. No dia 14/12/12, a ECT respondeu ao requerente informando que:

O e-DNE solicitado pelo demandante é um produto comercializado pela ECT por meio da Correios Online. A informação de forma individualizada encontra-se disponível, por meio do Busca CEP, no site WWW.correios.com.br, que possibilita a qualquer cidadão consultar gratuitamente o Código de Endereçamento Postal – CEP, nas seguintes formas:

1. CEP ou Endereço;
2. CEP por localidade/Logradouro;
3. Endereço por CEP;
4. CEP de Logradouro por Bairro;
5. Faixas de CEP;
6. CEPs de unidades operacionais;
7. CEPs especiais;
8. Caixa postal comunitária;



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Ouvidoria-Geral da União

9. CEP por caixa postal;

10. CEP promocional.

As informações compiladas são fornecidas por meio do produto e-DNE nas modalidades Básico e Master, que é adquirido na loja virtual <http://www.shopping.correios.com.br/>. O Diretório Nacional de Endereços – DNE é considerado obra intelectual nova e original, nos termos da Lei Nº 9.610/1998 – Lei de Direitos Autorais. A referida invenção se constitui em base de dados, cujos direitos patrimoniais de autor estão sob a titularidade exclusiva da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, inclusive por força dos artigos 2º, §1º, "b"; 8º, inc. II e 15º, §1º da Lei 6.538/78, podendo ser licenciado por meio de contratação direta, com respaldo no caput do art. 25 da Lei nº 8.666/93. Em 04/10/2002, a ECT depositou e é legítima titular perante o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) do pedido de Patente de Invenção, sob o Nº PI 0.204.305-0, titulado "DIRETÓRIO NACIONAL DE ENDEREÇOS (DNE)". Em 07/10/2003, a ECT depositou e é legítima titular da extensão da patente de invenção, indicada no subitem 1.1.3, perante o German Patent Applications, sob nº 10.346.551.0.

3. Insurgindo-se contra a resposta, o requerente interpôs recurso em 1ª Instância na data de 24/12/12, alegando que "... A lei de acesso à informação (lei n.º 12.527 / 2011) prevê no Art. 8º o acesso de forma legível por máquina das informações produzidas por órgãos e entidades públicas..."

4. A requerida respondeu ao recurso em 02/01/13, repisando os mesmos argumentos apresentados na resposta ao pedido inicial.

5. Inconformado com o julgamento ao primeiro recurso, o pleiteante interpôs recurso em 2ª Instância em 07/01/13, alegando que "... o e-DNE não corresponde ao pedido original de acesso à uma API aberta e gratuita. O e-DNE é um produto comercializado pela ECT, disponibilizado via download para uso offline, algo que não requeiro nem disputa nesse pedido de acesso."

6. Em adendo, justifica que a LAI garante o acesso online e gratuito aos dados produzidos, em formato legível por máquina alegando, adicionalmente, que a requerida não disponibiliza acesso automatizado à informação solicitada.

7. Por fim, afirma que "... o pedido é portanto da disponibilização de um serviço online de acesso e consulta dos dados de CEP e endereços, dentro de padrões legíveis por máquina, ou seja, uma API online via webservice para acesso e consulta aos dados."

8. Em 10/01/13, a ECT indeferiu o pedido recursal alegando as mesmas justificativas para o indeferimento do pleito informativo em 1ª Instância, acrescentando que o fornecimento da informação nos moldes do pedido original implicaria n concessão de privilégio em relação aos demais clientes da empresa.

9. Finalmente, insurgindo-se contra a decisão recursal, o pleiteante



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Ouvidoria-Geral da União

interpôs recurso a esta Controladoria na data de 15/01/13 discorrendo, inicialmente, sobre os aspectos legais que fundamentaram o pedido. Reitera que "... conforme detalhado no recurso de segunda instância, o acesso requerido não corresponde ao produto e-DNE atualmente comercializado pela ECT, e sim ao acesso automatizado via internet em formato legível por máquina dos dados hoje disponibilizados apenas em formato para exibição em navegadores pelo serviço Busca CEP."

10. Acrescenta, em suas alegações para ver atendido seu pleito, que "... um serviço online de acesso aos dados em formato legível por máquina está previsto na lei, e que a ECT não oferece tal recurso, sendo que nem o produto e-DNE nem o serviço Busca CEP atendem a todos os requisitos em simultaneidade..." conceituando esta como sendo o acesso "on-line", contendo dados legíveis em formato de máquina e fornecidos gratuitamente. Afirma, derradeiramente, que se dará por satisfeito com a disponibilização de "... uma interface online para acesso automatizado dos dados via webservice, gratuita e aberta a todos os cidadãos, para consulta de CEP's e endereços, em formato legível por máquina...."

11. É o relatório.

II - ANÁLISE

12. Observa-se, preliminarmente, que o recurso interposto perante a CGU é tempestivo, visto que foi apresentado dentro do prazo de 10 (dez) dias previsto no art. 23 do Decreto nº 7.724/2012.

13. Quanto à análise de mérito, questões preliminares devem ser levantadas a fim de conduzir o tema ora posto em discussão, visto que o cidadão busca, por meio do expediente regulamentado para a obtenção de informação por meio de transparência passiva, cobrar da ECT providências de disponibilização de informação em transparência ativa. Nesse sentido, embora assente seja que descabido o pedido de providências à administração por meio do procedimento de solicitação de acesso, em face, de um lado, da inexistência de previsão legal para tanto e, de outro do art. 13, III do Decreto 7.724/2012, cabe a esta CGU, uma vez instada, pronunciar-se acerca da natureza da informação solicitada e sugerir providências ao demandado, no exercício da competência que lhe é conferida pelo art. 68, VI do referido Decreto.

14. Isso posto, analisemos inicialmente o argumento que faz referência ao direito de propriedade intelectual, utilizado pela recorrida ao longo da instrução dos recursos internos. Em levantamento junto ao INPI, verificou-se que o depósito de pedido de patente de invenção registrado sob número PI 0.204.305-0 fora feito em 2002, e que o mesmo ainda não se encontra em exame. Também verificou-se que a ECT pagou, desde então, todas as anuidades, e que cumpriu tempestivamente com o prazo de pedido de exame, razão pela qual não se encontra arquivado o processo em apreço.

15. Em que pesem tais diligências, verifica-se que o produto, considerado como base de dados de Códigos de Endereçamento Postal, encontra dois óbices à



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Ouvidoria-Geral da União

obtenção de carta patente. Segundo a Lei 9.279/1996, em seu art. 8º, é patenteável a invenção que atenda aos requisitos de novidade, atividade inventiva e aplicação industrial. Ora, se é evidente que o objeto da solicitação conta com o requisito de aplicação industrial, o mesmo certamente não se poderá dizer a respeito do requisito de novidade. Segundo o art. 11 daquela lei, será nova a invenção que não esteja compreendida no estado da técnica, o qual é constituído “por tudo aquilo tornado acessível ao público antes da data de depósito do pedido de patente, por descrição escrita ou oral, por uso ou qualquer outro meio, no Brasil ou no exterior”. Ninguém haverá de refutar a tese de que o CEP, seja ele individualizado ou como lista completa, já deixou de estar em estado da técnica muito tempo antes da data do referido depósito, em 2002.

16. A Lei de Patentes é clara em seu art. 10º, ainda, ao informar que não se considera invenção e, portanto, não patenteável como tal:

V - programas de computador em si;
VI - apresentação de informações;

17. Por fim, parece-nos claro que o conteúdo de banco de dados não é objeto patenteável e, caso tal ocorra, poderá vir ser objeto de declaração de nulidade, por força do art. 46 da Lei 9.279/1996.

18. Instrui o processo a comprovação do depósito de pedido de patente de invenção. Tal documento não tem o condão de configurar eventual hipótese legal de sigilo, tampouco configura exceção feita à propriedade intelectual, nos moldes da Lei 9.610/1998. O depósito de pedido não gera senão a expectativa de um direito, a ser ou não confirmado mediante a outorga da carta patente.

19. Rechaçado tal argumento, ponderações adicionais deverão ser feitas acerca da publicidade da informação relativa à base de dados de Códigos de Endereçamento Postal, visto que tal caráter se lhe foi negado ao torna-la produto de destinação mercantil, em afronta ao art. 12 da Lei 12.527/2011, novel regime que não lho permitiria:

Art. 12. O serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados.

20. Quanto à natureza pública da informação, uma breve incursão histórica deverá bastar para bem defini-la. O Código de Endereçamento Postal foi desenvolvido em substituição às Zonas Postais ou Zonas de Correio, criadas pelo Departamento de Correios e Telégrafos, dois anos após a publicação do Decreto-Lei 509/1969, que o transformava em empresa pública – a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Por força daquele Decreto, tal empresa constituía-se com o capital proveniente dos bens móveis e imóveis, bem como valores, direitos e ações que, pertencentes à



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Ouvidoria-Geral da União

União, estivessem, àquela data, a serviço ou disposição do DCT, conforme art. 6º, §1º. Naquele momento deu-se o desenvolvimento da primeira série de CEP, com cinco dígitos, os quais seriam implementados em 1971, conforme informações constantes no sítio-web da ECT.

21. Ao longo de quase cinco décadas de uso, o Código de Endereçamento Postal passou a ser usado em todo o território nacional ao ponto de vir a constar nas placas sinalizadoras de logradouros na grande maioria dos municípios brasileiros. Em outros termos, desenvolveu-se uma indexação por código do território nacional, a qual recebeu ampla divulgação e para com a qual contribuiu inversões orçamentárias de diversos entes, a exemplo dos municípios. Em momento algum, ao longo destes mais de quarenta anos, fez uso a ECT da prerrogativa do art. 15 da Lei Postal para impedir que as prefeituras divulgassem, por meio de sinalização, todos os Códigos de Endereçamento dos municípios. Presume-se, de tal comportamento, que havia então um consenso de que a informação revestia-se de interesse público e, portanto, deveria ser divulgada.

22. À mesma época, em cumprimento ao disposto pelo *caput* do art. 15 da Lei Postal, lista com o registro agregado dos Códigos de Endereçamento Postal era disponibilizada em toda agência da ECT, estando, portanto, ao alcance do cidadão o acesso à informação compilada. A compra da lista era facultada no mesmo local. Recordemos que o art. 15 da Lei Postal, em seus parágrafos, prevê:

§ 1º - A edição de listas dos códigos de endereçamento postal é da competência exclusiva da empresa exploradora do serviço postal, que pode contratá-la com terceiros, bem como autorizar sua reprodução total ou parcial.

§ 2º - A edição ou reprodução total ou parcial da lista de endereçamento postal fora das condições regulamentares, sem expressa autorização da empresa exploradora do serviço postal, sujeita quem a efetue à busca e apreensão, dos exemplares e documentos a eles pertinentes, além da indenização correspondente ao valor da publicidade neles inserta.

§ 3º - É facultada a edição de lista de endereçamento postal sem finalidade comercial e de distribuição gratuita, conforme disposto em regulamento.

23. Percebe-se que a Lei não veda a distribuição gratuita da lista, conforme §3º do art. 15, e que a busca e apreensão a que faz menção o §2º relaciona-se diretamente a eventuais receitas advindas de publicidade inserta em tais listas. Claro está que a renda de exploração da Lista não advém da informação nela contida, necessariamente, mas de seu uso para venda de espaço publicitário. Inexiste, portanto, disposição legal que dê ao CEP, individualizadamente considerado ou agregado em lista, caráter intrínseco de informação estratégica.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Ouvidoria-Geral da União

24. Pelo exposto, nota-se que a máxima divulgação da informação era política de interesse da ECT, de modo a viabilizar o seu negócio e universalizá-lo. Configurada está, portanto, uma prática reiterada no tempo, contra a qual não se insurgiu a ECT até o momento.

25. O argumento que ora se levanta, portanto, é novo na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, e sua assunção, parece-nos, deverá repercutir também nos benefícios que vem recebendo pela divulgação que, por entender como pública, demais Entes da Federação acharam por bem promover.

26. Ademais, embora não constitua elemento intrínseco de toda informação pública, inegável é o interesse público existente em face de tal informação, haja visto que a ela se tenha dado publicidade irrestrita desde sua criação e de ter-se tornado imprescindível à manutenção do serviço postal no Brasil. Nesse sentido, em que pese as circunstâncias de sua criação, a divulgação dos CEP tornou-se indispensável ao correto desempenho de competência constitucionalmente atribuída à União:

Art. 21. Compete à União:

[...]

X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;

27. Recordemos, nesse ponto, que é competência da União a manutenção do serviço postal, e não necessariamente a exploração, em monopólio, do mesmo. Em outras palavras, situa-se o desenvolvimento e atribuição de indexação a logradouros verdadeiro serviço público *uti universi*, que, apesar de servir ao bom desempenho da atividade econômica, com ela não se confunde. Se, portanto, a informação individualizada não pode ser considerada sigilosa ou privada, tampouco o poderá, pelos motivos expostos, a informação agregada na base de dados.

28. A vedação do art. 15, §§ 1º e 2º bem como a previsão legal do art. 8º, II da Lei Postal não tratam senão do direito de publicação e comercialização de “listas de código de endereçamento e outros assuntos referentes ao serviço postal”, sem que tal jamais tenha sido inserido taxativamente nas atividades a serem exercidas em regime de monopólio, como claro restava na redação dos art. 15 e 16 do revogado Regulamento do Serviço Postal e do Serviço de Telegrama, aprovado por meio do Decreto 83.858/1979. Interpretação que se utilizasse de supramencionados dispositivos da Lei Postal para fundamentar uma decisão denegatória estaria propondo uma interpretação excessivamente extensiva para uma restrição de acesso à informação caracterizadamente pública, o que é vedado em face da natureza conferida pelo Ordenamento Jurídico aos Direitos Fundamentais.

29. Isso posto, assiste razão ao recorrente ao demandar, por força do art. 8º da Lei de Acesso à Informação, que a informação em questão seja disponibilizada em transparência ativa:

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



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Ouvidoria-Geral da União

informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

[...]

§ 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;

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.

30. Contudo, por força do art. 13, III, este procedimento somente poderá dar provimento ao objeto existente, e a demanda em questão, por solicitar providência, escapa do escopo deste juízo recursal. Desse modo, devemos considerar o objeto solicitado como efetivamente inexistente.

31. Assim já se manifestou esta CGU em outro pleito legítimo por transparência ativa e disponibilização de dados abertos, nos autos do processo registrado sob NUP 16853.000027/2013-24:

[...] não deixa de assistir razão ao recorrente quando este pleiteia que os dados custodiados pela Administração, publicados em sítios eletrônicos, se encontrem em formato aberto. Esta não é apenas uma diretriz da Parceria para Governo Aberto e dos Planos de Ação que a ela se relacionam; é, também, comando da própria Lei de Acesso à Informação no



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Ouvidoria-Geral da União

que se refere à transparência ativa, conforme se depreende do seu art. 8:

[...]

24. Nesse sentido, a demanda por dados abertos deve ser encarada como uma demanda da coletividade, e não de um único indivíduo. Assim, se não é razoável impor ao órgão que adote medidas que impliquem trabalho adicional para o tratamento de uma demanda de acesso à informação, é plenamente defensável que se o imponha para que se possa dar tratamento a uma demanda da coletividade. Contudo, em que pese a força de tal argumento, devemos considerar que o tratamento de tais demandas, por coletivas, foge aos procedimentos e prazos previstos para as demandas por transparência passiva, razão pela qual a este juízo não caberia senão sugerir ao órgão que adote, em tempo próximo, as medidas necessárias para adequar a *Lista de Devedores...* ao disposto no art. 8º, §3º, II, sem que, com isso, se lhe frustrasse o caráter fidedigno da informação.

III - CONCLUSÃO

32. Diante do exposto, opino pelo **conhecimento** do presente recurso, para, no mérito, opinar por seu **não provimento**, fulcro no art. 13, III do Decreto 7.724/2012. Adicionalmente, sugere-se que a ECT tome as medidas adequadas para, em tempo futuro, disponibilizar a informação solicitada em transparência ativa, conforme determina o art. 8º da Lei 12.527/2011.

33. À apreciação do Sr. Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União.

MAURO KOSIS
Analista de Finanças e Controle



MARCOS GERHARDT LINDENMAYER
Analista de Finanças e Controle



JOSÉ EDUARDO ROMÃO
Ouvidor-Geral da União



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Folha de Assinaturas

Documento: DESPACHO nº 4775 de 20/06/2013

Referência: PROCESSO nº 99923.001172/2012-06

Assunto: Despacho de Julgamento de Recurso de 3ª instância em LAI

Signatário(s):

JOSE EDUARDO ELIAS ROMAO
Ouvidor-Geral
Assinado Digitalmente em 20/06/2013

Relação de Despachos:

À superior consideração.

MARCOS GERHARDT LINDENMAYER
ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE
Assinado Digitalmente em 20/06/2013

Relação de Despachos:

Encaminhe-se ao Exmo. Sr. Ministro Chefe desta Controladoria-Geral da União, Dr. Jorge Hage Sobrinho, a fim de subsidiar e, acolhendo-se o presente Despacho, atribuir fundamento a sua decisão.

JOSE EDUARDO ELIAS ROMAO
Ouvidor-Geral
Assinado Digitalmente em 20/06/2013
