



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

Senhor Ouvidor-Geral da União,

I - RELATÓRIO

1. Trata o presente Parecer de recurso em sede de solicitação de acesso à informação, com base na Lei nº 12.527/2011, formulada por cidadão em 6/05/2013 em face da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, em que requer lhe seja fornecido o cadastro completo de CEPs (CEPs dos Municípios/Localidades, Faixa de CEP, CEP Especiais, Logradouros, etc), última atualização disponível, em arquivos texto, banco de dados MS Access ou planilha MS Excel.

2. Ao dia 13/05/2013, a ECT manifestou-se tempestivamente, 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;
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



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

patente de invenção, indicada no subitem 1.1.3, perante o German Patent Applications, sob nº 10.346.551.0.

3. Irresignado, o requerente interpôs recurso em primeira instância em 13/05/2013 no qual argumentava que a informação solicitada não poderia ser considerada capaz de por em risco a soberania nacional, sendo pública e submetida ao regime da Lei 12.527/2011.

4. Em 20/05/2013, indeferindo o recurso interposto, a ECT reiterou os termos da resposta original.

5. Ao mesmo dia, o cidadão interpôs recurso à autoridade máxima do órgão, reiterando seus argumentos e complementando-os aduzindo ao fato de que não se poderia proceder à venda de informações públicas, e que admiti-lo seria o mesmo que permitir ao TCU comercializar seus relatórios de auditoria.

6. Respondeu o órgão em 23/05/2013 para indeferi-lo novamente em reiteração aos argumentos apresentados na resposta original.

7. Considerando insuficiente a resposta fornecida pelo órgão, o recorrente fez uso da prerrogativa que lhe é facultada pelo art. 23 do Decreto 7.724/2012 para interpor o presente Recurso à CGU em 23/05/2013, nos termos que seguem:

Reitero todo o já exposto e espero providências da CGU assim de coibir práticas abusivas e truculentas como essa!

Em tempo, sou obrigado a dispor de software proprietário para ler as respostas dessa instituição? Se sim, gentileza disponibilizar as devidas licenças. Se não, gentileza orientar o presidente da EBCT nesse sentido!

8. Entendendo que subsídios adicionais deveriam ser fornecidos para que se procedesse à análise do caso em apreço, e em vista da negativa a pedido de acesso à informação formulada com base na alegação de que a informação solicitada seria objeto de pedido de patente, solicitou-se que a ECT encaminhasse à CGU cópia dos documentos de patente referentes ao produto e-DNE, ao DNE e ao banco de dados de Códigos de Endereçamento Postal, conforme informado na resposta oferecida ao cidadão.

9. Ao dia 07/06/2013 a ECT informou já haver prestado tais esclarecimentos nos autos do processo 99923.001172/2012-06, os quais foram consultados.

10. De posse da documentação apresentada, buscaram-se informações junto ao INPI a fim de averiguar se o processo de pedido de patente encontrava-se regular.

11. Adicionalmente, fez-se gestão junto à empresa, em duas reuniões realizadas em 14 de junho e 17 de junho de 2013 na sede do Ministério das



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

Comunicações, nas quais novos argumentos foram levantados pelo órgão – os quais serão elencados e discutidos agregadamente na análise do presente.

12. Ao dia 19 de junho, a ECT expediu a esta Controladoria-Geral da União o Ofício 221/2013-VINEG/VIJUR, o qual encaminhava a Nota técnica VINEG-VIJUR-001/2013, que consignava argumentos adicionais, analisados pela CGU no Despacho 5906/2013/OGU/CGU-PR, de 5 de agosto de 2013.

13. Em 5/08/2013, a CGU se manifestou, solicitando Consulta interpretativa à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, nos termos que seguem:

13. 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.

14. Quanto à análise de mérito, sendo evidente que o pedido trata de informação existente e específica, cuja obtenção, em tese, não levaria a excessivo prejuízo às atividades regulares da Administração, devemos, de plano, afastar as hipóteses excepcionais do art. 13, I e III do Decreto 7.724/2012.

15. Oito são os argumentos dos quais faz uso a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos para negar acesso à base de dados de Códigos de Endereçamento Postal: (1) o direito de exploração mercantil da informação que lhe conferiria a Lei Postal, (2) o direito de propriedade intelectual que lhe conferiria o depósito de pedido de patente de invenção junto ao INPI, registrado sob número PI 0.204.305-0, (3) o sigilo comercial, (4) o caráter não público da informação solicitada, (5) o risco à competitividade decorrente da publicização, (6) o art. 13, III do Decreto 7.724/2012, considerando não atendível o pedido diante da necessidade de trabalho adicional de consolidação de dados e informações. (7) Adicionalmente, faz menção ao art. 5º § 1º do Decreto 7.724/2012 para inserir o debate na proteção especial às informações das empresas públicas e (8) alude a que o caráter geral da Lei de Acesso à Informação afastaria a sua aplicabilidade em face da especificidade da matéria tratada pela Lei Postal.

16. Inicialmente, argumentou a ECT, desde a sua primeira manifestação, que (1) a Lei 6.538/1978 define-lhe como objeto social a exploração de atividades correlatas aos serviços postais por ela prestados, constando dentre tais atividades, por força do art. 8º, II, a “venda de publicações divulgando regulamentos, normas, tarifas, listas de código de endereçamento e outros assuntos referentes ao serviço postal”. Aduz, igualmente, aos dispositivos do art. 15º da



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

supramencionada norma, de forma a sustentar a exclusividade de que gozaria sob a base de dados solicitada:

Art. 15º - A empresa exploradora do serviço postal é obrigada a manter, em suas unidades de atendimento, à disposição dos usuários, a lista dos códigos de endereçamento postal.

§ 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.

17. Tal direito de exploração é exercido, desde o momento em que se passou a disponibilizar a consulta de CEP no portal dos correios e que se deixou de publicar listas impressas, por meio da comercialização do produto e-DNE. Segundo o sitio-web em que tal produto é comercializado,

O e-DNE, é um banco de dados que contém mais de 900 mil CEP de todo o Brasil, constituído de elementos de endereçamento (descrição de logradouros, bairros, municípios, vilas, povoados) e Códigos de Endereçamento Postal - CEP. É a base oficial e exclusiva dos Correios, sendo assim, a informação é confiável e atualizada.

A compra ocorre em poucos minutos pela Internet, na [loja virtual dos Correios](#).

Ao adquirir o e-DNE o cliente receberá a Base Completa e as atualizações que ocorrerem no período de 365 dias, a contar da data da compra da Base e-DNE.

18. Salienta a ECT em seu sítio-web que o e-DNE “não é um programa ou software”.

19. Para dar suporte à tese de que a negativa de acesso reveste-se de legitimidade por força do art. 22 da Lei



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

12.527/2011, julgou a ECT suficiente para caracterizar a existência de (2) sigilo industrial, garantido por título de patente, a existência de depósito de pedido de patente de invenção junto ao INPI. Em reunião ocorrida ao dia 17 de junho de 2013, na sede do Ministério das Comunicações, abandonando a tese do sigilo industrial, (3) aventou a possibilidade de tratar-se o art. 15 da Lei Postal de hipótese de sigilo comercial.

20. Por fim, em fase recursal, (4) embora outrora haja anuído com a tese segundo a qual o Código de Endereçamento Postal seria uma informação pública e, por conseguinte, o conjunto de todos os Códigos também o seria, a empresa mudou seu posicionamento, ao sustentar que a informação agrupada não poderia ser pública, visto que constituía informação estratégica da empresa. Aduz, nesse sentido, que (5) o Código de Endereçamento Postal é criação da ECT, elaborado com o intuito de facilitar suas operações, e que qualquer empresa de entrega de encomendas poderia criar uma codificação própria, servindo-se daquela desenvolvida pelos Correios por mera conveniência. Nesse sentido, revestir-se-ia a informação agregada de natureza estratégica à Empresa, em especial no que faz referência às atividades por ela desempenhadas em regime concorrencial.

21. Caracterizando o objeto como produto, fazem referência à Lei Postal, em seu art. 34, para vedar a cessão não onerosa deste:

Art. 34º - É vedada a concessão de isenção ou redução subjetiva das tarifas, preços e prêmios "ad valorem", ressalvados os casos de calamidade pública e os previstos nos atos internacionais devidamente ratificados, na forma do disposto em regulamento .

22. Por meio do Ofício 221/2013-VINEG/VIJUR, de 19 de junho de 2013, complementa-se tal argumentação buscando sustentar que (6) “diante dos custos existentes para a geração e manutenção da base de dados, a luz do decreto 7.024/2011 [sic], haveria óbice ao seu fornecimento de forma gratuita consoante redação do seu artigo 13”. O dispositivo a que se faz alusão refere-se ao não atendimento de demandas de acesso à informação que exijam trabalhos adicionais de consolidação de dados e informações.

23. No mesmo documento, (7) levanta-se o “regime especial de acesso à informação” criado pelo Decreto em apreço, em seu art. 5º, § 1º como óbice à obtenção da informação solicitada, aduzindo a que “a Lei 12.527/11, por



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

meio de sua regulamentação, buscou separar a necessidade de divulgação dos atos administrativos [...] das informações comerciais que possam afetar os negócios das Estatais.” Em seguida, alternativamente, (8) aduz ao fato do caráter de Lei Especial conferido à Lei Postal em face da Lei Geral, a Lei de Acesso à Informação.

24. Finalmente, ponderações financeiras são juntadas à argumentação, informando que a receita da venda de licenças do e-DNE no exercício de 2012 haveria atingido o valor de 1,4 milhão de reais, e que em maio do ano corrente o valor já alcançara o montante de R\$ 667.620,00.

25. Diante de tal argumentação, passemos à análise, primeiramente, do caráter do pedido, a fim de verificar a adequação deste à hipótese do art. 13, III do Decreto 7.724/2012 para, em seguida, definirmos a natureza da informação, se pública ou não. Em referido dispositivo, encontramos que:

Art. 13. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação:

[...]

III - que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade.

26. Esta CGU já se pronunciou acerca dos requisitos de uso da prerrogativa facultada pelo art. 13 do Decreto 7.724/2011 à Administração em sede de solicitações de informações para afirmar não tratar-se de dever, mas de mera faculdade a ser ou não exercida mediante a comprovação da natureza do pedido e da natureza da informação solicitada. Diverso não poderia ser nosso entendimento, visto que o contrário seria admitir que regulação infralegal tivesse o condão de restringir direito fundamental para além das hipóteses legais existentes. Desse modo, não se percebe como seria possível utilizar-se de tal argumento para negar acesso à informação existente e consolidada em banco de dados de fácil extração, como consignado pelos representantes da empresa às reuniões de 14 e 17 de junho de 2013. A simples existência da informação, à luz dos §§ 3º e 5º do art. 10 da Lei 12.527/2011, desautoriza de modo expresso o uso da prerrogativa conferida pelo art. 13, III do Decreto 7.724/2012.

27. 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



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

pelo Departamento de Correios e Telégrafos-DCT, 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 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.

28. 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 contribuíram 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.

29. 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



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

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.

30. 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.

31. 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.

32. 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.

33. 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;

34. 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*,



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

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.

35. 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.

36. Isso posto, analisemos 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.

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

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



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

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

39. 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.

40. 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.

41. Hipótese legal de sigilo também se levantou relativamente ao sigilo comercial. Ora, tratando-se de empresa que não esteja constituída na forma de sociedade anônima, socorre-lhe tão somente o sigilo comercial previsto no Código Civil, o qual, nos seus art. 1.190 e 1.191 consigna:

Art. 1.190. Ressalvados os casos previstos em lei, nenhuma autoridade, juiz ou tribunal, sob qualquer pretexto, poderá fazer ou ordenar diligência para verificar se o empresário ou a sociedade empresária observam, ou não, em seus livros e fichas, as formalidades prescritas em lei.

Art. 1.191. O juiz só poderá autorizar a exibição integral dos livros e papéis de escrituração quando necessária para resolver questões relativas a sucessão, comunhão ou sociedade, administração ou gestão à conta de outrem, ou em caso de falência.

§ 1º O juiz ou tribunal que conhecer de medida cautelar ou de ação pode, a requerimento ou de ofício, ordenar que os livros de qualquer das partes, ou de ambas, sejam examinados na presença do empresário ou da sociedade empresária a que pertencerem, ou de pessoas por estes nomeadas, para deles se extrair o que interessar à questão.

§ 2º Achando-se os livros em outra jurisdição, nela se fará o exame, perante o respectivo juiz.

42. Em face de tais dispositivos, escapa-nos em que medida se poderá pretender atribuir sigilo comercial à base de dados de Códigos de Endereçamento Postal.



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

43. Também parece-nos pouco defensável a tese segundo a qual a informação solicitada represente risco à competitividade ou governança corporativa, uma vez que, se assim o fosse, não haveria a ECT disponibilizado a informação na forma de produto, a ser vendida a seus eventuais concorrentes pelo valor de R\$ 2.100,00 ao ano. Ao precificar tal risco, a empresa lhe dá a exata medida – a qual nos parece, diante de um faturamento anual superior a R\$ 14 bilhões, segundo dados de 2011 existentes no sítio da empresa, bastante irrisório em termos relativos. A ninguém poderá soar prudente oferecer à concorrência informação estratégica que possa comprometer a sua competitividade mediante remuneração equivalente a somente 0,000015% da sua receita.

44. De outra parte, busca a ECT abrigar-se sob a proteção do art. 5º, §1º do decreto 7.724/2011, segundo o qual:

§ 1º A divulgação de informações de empresas públicas, sociedade de economia mista e demais entidades controladas pela União que atuem em regime de concorrência, sujeitas ao disposto no art. 173 da Constituição, estará submetida às normas pertinentes da Comissão de Valores Mobiliários, a fim de assegurar sua competitividade, governança corporativa e, quando houver, os interesses de acionistas minoritários.

45. Nesse sentido, há de se repisar o entendimento já reiterado por esta Controladoria-Geral da União segundo o qual as normas eventualmente publicadas pela CVM, a exemplo da Instrução Normativa 358/2002, trazem apenas disposições acerca de transparência ativa mínima, destinadas a assegurar a governança corporativa e os interesses dos acionistas minoritários. A redação do dispositivo não autoriza a que dele se extraia restrição de direito fundamental, mesmo porque este não refere a “divulgação de informações públicas de que trata a Lei 12.527/2011” e tampouco sujeitam exclusivamente à eventual normativa da CVM. Recordemos, adicionalmente, que, por Lei, não compete à CVM a regulamentação de regime de informação de empresas que não atuem no mercado de valores mobiliários, e que a leitura integrada do Decreto 7.724/2012 com a Lei 6.385/1976 desaconselha considerar que tal competência normativa lhe haja sido atribuída pelo instrumento infralegal. A título ilustrativo, recordemos o que nos informa o art. 8º daquela Lei, ao tratar das competências da Comissão de Valores Mobiliários:



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

Art. 8º Compete à Comissão de Valores Mobiliários:

I - regulamentar, com observância da política definida pelo Conselho Monetário Nacional, as matérias expressamente previstas nesta Lei e na lei de sociedades por ações;

II - administrar os registros instituídos por esta Lei;

III - fiscalizar permanentemente as atividades e os serviços do mercado de valores mobiliários, de que trata o Art. 1º, bem como a veiculação de informações relativas ao mercado, às pessoas que dele participem, e aos valores nele negociados;

IV - propor ao Conselho Monetário Nacional a eventual fixação de limites máximos de preço, comissões, emolumentos e quaisquer outras vantagens cobradas pelos intermediários do mercado;

V - fiscalizar e inspecionar as companhias abertas dada prioridade às que não apresentem lucro em balanço ou às que deixem de pagar o dividendo mínimo obrigatório.

46. Desse modo, percebemos que ocorre a impossibilidade jurídica de que venham a existir “normas pertinentes da Comissão de Valores Mobiliários” relativamente à ECT.

47. Tampouco merece guarida a tese segundo a qual a Lei Postal teria caráter de lei específica em face do objeto sobre o qual nos debruçamos, afastando, dessa forma, a aplicabilidade da Lei de Acesso à Informação, lei pretensamente geral, por força do art. 2º, § 2º da LINDB. Caracterizada como informação pública, deverá ser o acesso a ela atraído pelo regime da lei que o regulamenta, e não pela lei que disciplina serviços postais. Acesso à informação pública não se confunde com serviço postal. Fosse a matéria da informação o ponto de atração do regime jurídico de seu acesso, desnecessária seria a regulamentação de tal acesso por Lei específica, a Lei de Acesso à Informação. Eventual repercussão nesse sentido, parece-nos, afrontaria o princípio da proteção do núcleo essencial do direito fundamental, a ponto de esvaziá-lo.

48. Portanto, afastada a alegação de que a informação não fosse pública, passando a ser a sua disponibilização regulamentada pelo regime da Lei 12.527/2011, afastadas as hipóteses de sigilo legal aventadas e, desta forma, a subsunção ao art. 22 de supramencionada



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

Lei, e, por fim, também afastada a aplicação de suposto normativo não identificado da Comissão de Valores Mobiliários, avaliemos a questão à luz do art. 12 da Lei de Acesso à Informação:

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.

49. O dilema que o dispositivo nos impõe, ao considerarmos pública a informação relativa ao Código de Endereçamento Postal, diz respeito ao conflito entre a vedação de cobrança por disponibilização de informação pública e uma herança pretérita à nova legislação, que da informação pública fez produto comercializado. Note-se que não se divisa proibição expressa à venda do produto e-DNE, porquanto se presume que nele haja valor agregado em forma de suporte ou leiaute de base de dados, justamente aquilo que a legislação permite a cobrança por reprodução, salvo hipótese excepcionante prevista na Lei 7.115/1983.

50. Contudo, o objeto da solicitação não faz referência ao valor agregado pelo sistema desenvolvido, mas tão somente à base de dados, especificada nos itens “CEPs dos municípios/Localidades, Faixa de CEP, CEP Especiais, Logradouros”, ademais, deve-se compreender que, para o cidadão médio, a solicitação deverá compreender aquelas informações já disponíveis no sítio-web de consulta de CEP, quais sejam: Logradouro, Bairro, Localidade, UF e CEP.

51. Finalmente, no que se refere às alegações do recorrido, cabe-nos prestar esclarecimento acerca de questão incidental, levantada pela recorrida à Nota Técnica VINEG-VIJUR-001/2013 no §4º, ao alegar que “O CEP individualizado, atendendo a disposição da Lei de Acesso à Informação, é disponibilizado em transparência ativa”. Ao fazer tal alegação, informa-nos os Correios que cumprem com o disposto no art. 8º da Lei de Acesso à Informação, pertinente à disponibilização de dados em transparência ativa. No entanto, o que a lei dispõe é diametralmente o oposto da forma de consulta existente no sítio-web da empresa, como podemos perceber:

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.
[...]



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

§ 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.

52. Como se percebe, longe está a ECT de adequar a disponibilização de informações relativas a códigos de endereçamento em conformidade com as obrigações de transparência ativa previstas na Lei de Acesso à Informação. Contudo, é de se inferir do trecho citado - "O CEP individualizado, atendendo a disposição da Lei de Acesso à Informação, é disponibilizado em transparência ativa" – que a ECT admite o enquadramento do Cadastro de Endereçamento Postal no caput do art. 8º, reconhecendo, pois, tratar-se de informação "interesse coletivo ou geral".

53. Finalizada esta parte da análise, debruçemo-nos, por derradeiro, em argumento não levantado pelo órgão, mas apto, a nosso ver, a configurar hipótese de antinomia real



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

no caso concreto. Sobre o tema, recordemos MARIA HELENA DINIZ:

Menciona Klug as *lacunas de conflito* ao se referir à contradição de duas normas de um sistema normativo, sem que se possa saber qual dessas disposições deverá ser aplicada ao caso singular. Aqui temos o que se denomina “antinomia real”; esta dá origem, no entender de Klug, a uma lacuna de conflito, isto porque, em sendo contraditórias, as normas se excluem reciprocamente, obrigando o magistrado a solucionar o caso segundo critérios de preenchimento de lacunas. Mas para que se tenha presente uma antinomia é mister três elementos: incompatibilidade, indecidibilidade e necessidade de decisão. Só haverá antinomia real se após a interpretação adequada das duas normas, a incompatibilidade entre elas perdurar.

Esse tipo de lacuna requer um sistema de normas ordenadas e satisfatório, pois aparece todas as vezes em que duas normas pertencentes ao mesmo sistema se contraponham, sem que haja um critério normativo que possibilite a decisão por uma delas (DINIZ, Maria Helena, As Lacunas no Direito. pp. 93 e 94)

54. Na recente história inaugurada pela vigência do novo regime de acesso à informação criado pela Lei 12.527/2011, por muitas vezes viu-se esta instância recursal na necessidade de sopesar direitos fundamentais em conflito, a fim de decidir de modo justo a demanda oferecida pelo cidadão. O direito de acesso à informação disciplinado pela Lei, ao prever o acesso à informação produzida e custodiada pela Administração, não se restringe à informação pública, em oposição à pessoal, pois que igualmente disciplina o seu acesso, ao mesmo tempo em que dá guarida às outras hipóteses legais de sigilo a fim de delimitar os casos de restrição de acesso.

55. Em face do amplíssimo escopo da Lei de Acesso à Informação, tão amplo quanto possa caber no próprio termo “informação”, seguidamente o seu acesso pode vir em detrimento de outros direitos de igual relevância, constantes mesmo no rol do art. 5º da Constituição. A tangenciar a esfera do legítimo exercício do direito de acesso à informação pública,



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

temos uma série de outros direitos protetivos do indivíduo, dentre os quais:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

[...]

XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal

[...]

XXII - é garantido o direito de propriedade;

[...]

XXVII - aos autores pertence o direito exclusivo de utilização, publicação ou reprodução de suas obras, transmissível aos herdeiros pelo tempo que a lei fixar;

56. À luz de tais premissas, trata-se de antinomia real a situação em que determinada informação se caracteriza como pública e o exercício do direito a seu acesso acarreta violação de outro direito. Tratemos, portanto, de evidenciá-la.

57. Se bem nossa breve incursão histórica oferecida aos §§ 27 e 28 haja contribuído para a caracterização da natureza pública da informação, bem como o interesse social construído, intencionalmente, pela ECT sobre ela, também nos revela que a criação deste código de indexação territorial deu-se pouco após a constituição da ECT como empresa pública, em substituição ao antigo órgão que assumia tal função. Em que pese seja a ECT uma empresa pública, integrante da Administração Pública Indireta, trata-se, ainda assim, de obra autoral produzida por uma pessoa jurídica de direito privado, à luz do art. 7º da Lei 9.610/1998.

58. Os direitos autorais, tal como o segredo industrial, configuram fundamento de restrição de acesso distinto daquele decorrente de hipótese de sigilo relacionada ao direito à intimidade, pois decorrem do caráter patrimonial que a informação, em si, assume. Nesse sentido, recordemos o



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

disposto no art. 3º da Lei de Direitos Autorais e o art. 173, §1º, II da Constituição Federal:

Art. 3º Os direitos autorais reputam-se, para os efeitos legais, bens móveis.

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:
[...]

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

59. Desse modo, o Direito Fundamental que, em tese, poderia vir a ser vulnerado mediante a disponibilização de acesso seria aquele previsto no *caput* e no inciso XXII do art. 5º da Constituição Federal, não cabendo à União pleitear o domínio sobre tal bem, mesmo que por ela subvencionado, como vem a ser o caso, por força do art. 6º daquela mesma lei:

Art. 6º Não serão de domínio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios as obras por eles simplesmente subvencionadas.

60. **Pelo exposto, delimita-se a antinomia como conflito real entre o art. 5º, inciso XXXIII da Constituição, combinado com o art. 12 da Lei 12.527/2011 e o art. 5º, *caput* e incisos XXII e XXVII e art. 173, §1º, II da Constituição Federal, combinados com o art. 3º da Lei 9.610/1998.** Tal antinomia somente poderá ser superada mediante a solução de **divergência administrativa**, nos termos do art. 10, III do Regimento da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, acerca da **natureza da informação solicitada**, visto que, hipóteses auto excludentes, se de natureza pública, não terá natureza patrimonial, e se de natureza patrimonial, não terá natureza pública.

61. Diante de tal fato, sugere-se a subida do presente à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, para que, nos termos do art. 10, III, da Resolução nº 1 da CMRI



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

e no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 47, V do Decreto 7.724/2012, se pronuncie sobre a natureza da informação, nos termos reproduzidos no § supra e referende, se assim decidir, o caráter público da informação solicitada ou, de forma diversa, seu caráter patrimonial.

62. Inexistindo regulamentação acerca do procedimento, sugere-se sejam adotadas, por analogia, as regras pertinentes à elaboração e resposta à Consulta ao Tribunal de Contas da União, constantes nos arts. 264 e ss do Regimento Interno daquele Tribunal, atentando ao disposto no art. 159, IV, quanto à urgência do procedimento.

III - CONCLUSÃO

63. Diante do exposto, opino pela **suspensão** do processo a fim de proceder à **Consulta Interpretativa da Comissão Mista de Reavaliação de Informações**, a fim de que esta, nos termos do art. 10, III, da Resolução nº 1 da CMRI e no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 47, V do Decreto 7.724/2012, se pronuncie sobre a **natureza da informação “base de dados dos Códigos de Endereçamento Postal”**, **fixando-lhe ou como pública ou como patrimonial**.

14. Em 3/10/2013, a CGU deu recebimento ao Ofício 2078/Gab-C.Civil/PR, de 30 de setembro de 2013, o qual respondia o questionamento posto nos seguintes termos:

Conforme deliberado na 12ª Reunião Ordinária da Comissão Mista de Reavaliação de Informações- CMRI, restituiu a Vossa Senhoria o processo NUP 99923.000436/2013-87 [...] para que essa Controladoria-Geral da União-CGU proceda a análise do mesmo à luz da Lei Postal nº 6538/1978.

Estamos à disposição para outros esclarecimentos que se fizerem necessários.

15. É o relatório.

II – ANÁLISE

16. Já havendo esta instância se pronunciado acerca da admissibilidade do presente recurso ao § 13 do Despacho 5906/2013/OGU/CGU-PR, de 5 de agosto de 2013, passemos à análise de mérito à luz da resposta trazida pelo ao Ofício 2078/Gab-C.Civil/PR, de 30 de setembro de 2013.



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

17. Primeiramente, consideremos que a resposta oferecida não responde à questão de repercussão geral, limitando-se a definir a lei no caso concreto, pelo qual não cria precedente vinculante relativo à matéria.

18. Quer parecer-nos, portanto, que a CMRI considera a prevalência do art. 15 da Lei 6.538/1978 sobre o art. 12 da Lei 12.527/2012, de onde se admite que, em tese, possa uma informação pública ser objeto de comercialização, e que a sua natureza patrimonial decorra da possibilidade de comercialização, e não de pré-existente direito de propriedade que sobre ela haja recaído, subtraindo-a da esfera pública.

19. Diante do exposto, e em face da competência daquele órgão para a solução de divergência interpretativa, impõe-se o desprovemento do presente, fulcro no art. 15 da Lei 6.538/1978 combinado com art. 22 da Lei 12.527/2011.

20. O fato de haver a Comissão Mista de Reavaliação de Informações se pronunciado em sede de consulta para solução de divergência administrativa não obsta a que o recorrente faça uso da prerrogativa que lhe assiste o art. 24 do Decreto 7.724/2012 a fim de interpor recurso em face daquele juízo recursal.

III – CONCLUSÃO

21. Em face dos termos do Ofício 2078/Gab-C.Civil/PR, de 30 de setembro de 2013, opina-se pelo conhecimento e pelo desprovemento do presente recurso, fulcro no art. 15 da Lei 6.538/1978 combinado com art. 22 da Lei 12.527/2011.

22. À apreciação do Sr. Ouvidor-Geral da União.



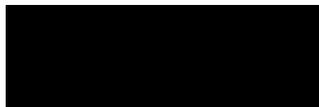
MARCOS GERHARDT LINDENMAYER
Analista de Finanças e Controle



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

DECISÃO

No exercício das atribuições a mim conferidas pela Portaria n. 1.567 da Controladoria-Geral da União, de 22 de agosto de 2013, adoto, como fundamento deste ato, o parecer acima, para decidir pelo **desprovemento** do recurso interposto, nos termos do art. 23 do referido Decreto, no âmbito do pedido de informação nº **99923.000436/2013-87**, direcionado à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.



JOSE EDUARDO ROMAO
Ouvidor-Geral da União



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Folha de Assinaturas

Documento: PARECER nº 3012 de 21/11/2013

Referência: PROCESSO nº 99923.000436/2013-87

Assunto: Recurso à CGU contra decisão denegatória de acesso à informação

Signatário(s):

JOSE EDUARDO ELIAS ROMAO
Ouvidor
Assinado Digitalmente em 21/11/2013

Relação de Despachos:

À superior consideração.

MARCOS GERHARDT LINDENMAYER
ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE
Assinado Digitalmente em 25/10/2013
