

# O TRABALHO ADICIONAL COMO EXCEÇÃO AO ACESSO À INFORMAÇÃO E SEU TRATAMENTO PELA CGU: UMA ANÁLISE À LUZ DO PRAGMATISMO JURÍDICO

ADDITIONAL WORK AS AN EXCEPTION TO ACCESS TO INFORMATION AND ITS TREATMENT BY THE CGU: AN ANALYSIS FROM THE POINT OF VIEW OF THE LEGAL PRAGMATISM

VINÍCIUS ALVES PORTELA MARTINS

Mestre pelo Instituto de Economia da UFRJ (PPED). Pós-Graduado em Direito Tributário pela UCAM. Pós-Graduado em Economia da Regulação pela UFRJ/IE. Pós-Graduado em Administração (gestão estratégica) pela UCAM. [veportela@yahoo.com.br](mailto:veportela@yahoo.com.br)

CAMILA SANSON

Mestre em Economia, Regulação e Concorrência dos Serviços Públicos pela Universidade de Barcelona. Especialista em Direito Público com ênfase em Magistério Superior pela UNISUL. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. [camilasanson@gmail.com](mailto:camilasanson@gmail.com)

Recebido em: 17.11.2017  
Aprovado em: 25.07.2018  
Received in: 11.17.2017  
Approved in: 07.25.2018

ÁREA DO DIREITO: Administrativo

**RESUMO:** Este trabalho tem por objetivo estudar a forma como vem sendo interpretado e aplicado o dispositivo relativo à análise do trabalho adicional disposto no artigo 13, III, do Decreto 7.724/2012<sup>1</sup> de acordo com a jurisprudência ad-

**ABSTRACT:** The purpose is study the way in which the device related to the analysis of the additional work set forth in article 13, III, of Decree 7,724/2012 has been interpreted and applied according to the administrative jurisprudence of

1. Decreto 7.724/2012. 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. Parágrafo único. Na hipótese do inciso III do *caput*, o órgão ou entidade deverá, caso tenha conhecimento, indicar o local onde se encontram as informações a partir das quais o requerente poderá realizar a interpretação, consolidação ou tratamento de dados.

ministrativa da Controladoria Geral da União (CGU), analisando-a à luz do pragmatismo jurídico. Para isso, serão descritas noções elementares de pragmatismo jurídico, na primeira parte; depois, serão brevemente revisadas as regulamentações relacionadas à regra de acesso à informação; e, finalmente, serão analisados os posicionamentos da CGU que tratam especificamente de como a instituição vem interpretando e aplicando essa questão referente ao trabalho adicional, relacionando se essa forma de ação está alinhada com os elementos fundadores do pragmatismo legal. Sobre esse ponto específico, também será verificado se a implementação está em consonância com o "princípio" do pragmatismo legal que, como será demonstrado, objetiva enfatizar a questão objetiva e empírica na aplicação do direito (buscar, ao mesmo tempo, a implementação de outros princípios de disposições constitucionais e legais relacionados com a lei de o acesso à informação). No final, é tecida uma breve conclusão sobre os avanços, limitações e possíveis inovações no modo de considerar o trabalho adicional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Pragmatismo jurídico – Trabalho Adicional – Controladoria-Geral da União – Lei de Acesso à Informação.

the CGU, analyzing from the point of view of the pragmatism. To do that, we will describe elementary notions of legal pragmatism in the first part; then we will briefly review the regulations related to the rule of access to information; and finally, we will analyze the CGU judgments that specifically deal with how CGU has been interpreting and applying this question regarding additional work, relating whether this form of action is in line with the founding elements of legal pragmatism. On this specific point, we also want to check whether the implementation in consonance with the "principle" of legal pragmatism, which, as we will show below, seeks to emphasize the objective and empirical question in the application of law (in addition to seeking, at the same time, the implementation of other principles of constitutional and legal provisions related to the law on access to information). In the end, a brief conclusion about the advances, limitations, and possible innovations in the way of consideration for additional work.

**KEYWORDS:** Legal pragmatism – Additional work – Union's General Comptroller Office – Law on Access to Information.

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. Noções elementares sobre pragmatismo jurídico. 1.1. O pragmatismo jurídico. 2. Breve análise da Lei 12.527/2011 e dos outros dispositivos normativos associados às restrições quanto o acesso à informação. 2.1. Princípio da limitação das exceções previstos na LAI e no Decreto regulamentador 7.724/2012. 2.2. Restrições previstas na Lei 12.527/2011 e no Decreto 7.724/2012. 3. Tratamento dado pela CGU para o conceito de trabalho adicional através dos recursos julgados. Conclusão. Referência bibliográfica.

## INTRODUÇÃO

Em 18 de novembro de 2011, foi promulgada a Lei 12.527/2011 (também chamada de Lei de Acesso à Informação – LAI) que fortaleceu a democracia brasileira ao regulamentar importantes dispositivos da Constituição Federal, mais

pragmáticos como se fossem mantras a serem seguidos sob qualquer aspecto. Há inclusive boas críticas quanto ao uso desses critérios<sup>55</sup>. Mas, em casos de restrições a direitos fundamentais constitucionais (como é a questão da alegação de trabalho adicional), faz-se necessário, adicionalmente a outros parâmetros de ponderação, o uso da matriz pragmática de forma a que, analisando as consequências, dentro de um contexto específico e livre de fundações, e com a máxima transparência, consiga-se administrar de forma mais eficiente, visando o atendimento ao cidadão e a concretização dos princípios emanados da Constituição, dando acesso pleno à informação o que representará um forte mecanismo de controle social para melhor da gestão da administração pública para todos.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- ARAÚJO, Tatiana Fortunato; MELLO, Maria Thereza Leopardi. Avaliação da Lei de acesso à informação brasileira: uma abordagem metodológica interdisciplinar. *Revista de Estudos Empíricos em Direito, Brazilian Journal of Empirical Legal Studies*, vol. 3, n. 2, p. 113-134, jul. São Paulo. 2016.
- ATOJI, Marina Lemini. *O decreto da Lei de Acesso: as falhas e os pontos positivos*. 2012. Disponível em: [www.informacaopublica.org.br/node/2310]. Acesso em: 10.07.2016.
- BARCELLOS, AnaPaulade. Acesso à informação; os princípios da Lei 12.527/2011. *Revista Quæstio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 08, n. 03, p. 1757, 2015.

---

55. Leandro leal aponta sugestões que ajudem a criar uma maior segurança quanto a forma de usar critérios pragmáticos: “[...] estabelecer regras de ônus de prova e determinar que resultado deveria ser privilegiado em cenários de plena incerteza ou ignorância sobre o futuro (regras de deferência institucional ou de manutenção do mundo ‘como está’, por exemplo); obrigar o tomador de decisão a selecionar critérios jurídicos para a ordenação de consequências e a justificar sua preferência por certa alternativa decisória em casos em que critérios diferentes possam ser aplicáveis; impor o ônus de determinação do sentido dos critérios de valoração utilizados para ordenar estados do mundo; criar regras de parada para a consideração de cadeias de consequências, ou argumentos do tipo ‘efeito dominó’, e prever mecanismos de vinculação para a solução de casos futuros. Isso porque nosso método possuirá dois diferenciais que procurará diminuir estes pontos negativos: i – apresenta os critérios pragmáticos que servirão de base; ii – utilizará estudos técnicos para embasar decisões, na medida do possível, os critérios jurídicos ordenados que embasem às decisões, de forma a orientar a tomada de decisão no sentido da aceitação ou não de um dado plano” (LEAL, Fernando. *Inclinações pragmáticas no direito administrativo: nova agenda, novos problemas. O caso do PL 349/15*. In: LEAL Fernando e MENDONÇA, José Vicente. *Transformações do direito administrativo: consequencialismo e estratégias*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2017. p. 28 e 30).

- BAUMAN, Zygmunt. *O mal-estar da pós-modernidade*. Trad. De Mauro Gama e Claudia Martinelli Gama. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998a.
- BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade e ambivalência*. Trad. de Marcos Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.
- BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade e holocausto*. Trad. de Marcos Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 1998b.
- BRANDO, Marcelo Santini. A crítica da vertente econômica à teoria de justiça de John Rawls. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do RJ*, Rio de Janeiro, vol. 66, p. 175, 2011.
- DEVISATE, Rogério. Lei de acesso à informação: análise sistêmica. Disponível em: [www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=15356] Acesso em: 12.07.2016.
- FERNANDES, Claudio Roberto; SILVA, Ezequiel José da et al. Transparência e publicidade na Administração Pública. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 17, n. 3384, 6 out. 2012. Disponível em: [https://jus.com.br/artigos/22743]. Acesso em: 12.07.2016.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Raio X da Transparência Passiva. Disponível em: [http://dapp.fgv.br/raio-x-da-transparencia-passiva/]. Acesso em: 12.07.2016.
- GONET BRANCO, Paulo Gustavo; MENDES, Gilmar. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- HAGE, Jorge. A lei de acesso à informação pegou. Disponível em: [www1.folha.com.br/fsp/opiniao/64242-a-lei-de-acesso-a-informacao-peg\_ou.shtml]. Acesso em: 12.07.2016.
- KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- LEAL, Fernando. Inclinações pragmáticas no direito administrativo: nova agenda, novos problemas. O caso do PL 349/15. In: LEAL Fernando; MENDONÇA, José Vicente. *Transformações do direito administrativo: consequencialismo e estratégias*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2017.
- MAFRA, Francisco. A Lei de Acesso à Informação no Brasil e no Mundo: princípios e direito de acesso. Disponível em: [www.ambito-juridico.com.br/site/?n\_link=revista\_artigos\_leitura&artigo\_id=11674]. Acesso em: 12.07.2016.
- MARTINS, Vinícius Alves portela. *Regulação e defesa da concorrência*. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- MENDEL, Toby. O direito do público a estar informado princípios sobre a legislação de liberdade de informação. Disponível em: [www.article19.org/data/files/pdfs/standards/public-right-to-know-portuguese.pdf]. Acesso em: 09.07.2016.
- MENDONÇA, José Vicente Santos de. *Direito constitucional econômico: a intervenção do estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo*. MG-Belo Horizonte: Editora Forum, 2014.
- OLIVEIRA JUNIOR, Temistócles de. Transparência, monitoramento e avaliação de programas no Brasil: em busca de opacidades que podem restringir o exer-

cício do controle social. Disponível em: [<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/420/414>]. Acesso em: 12.07.2016.

PEREIRA, Rogério. Orientações gerais sobre restrição de acesso à informação (Lei 12.527/11). Disponível em: [<https://jus.com.br/artigos/38337/orientacoes-gerais-sobre-restricao-de-acesso-a-informacao-lei-12-527-11>]. Acesso em: 12.07.2016.

POGREBINSCHI Thamy. *Teoria social e política*. Rio de Janeiro: Ed. Relume Dumará, 2005.

POSNER, Richard. *Law, pragmatism and democracy*. Cambridge: Harvard University Press, 2003.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. *A segurança jurídica do contribuinte: legalidade, não surpresa e confiança legítima*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

RIOS, Elaine Virginia Cordeiro Castro. Notas sobre os princípios da publicidade e o acesso a informações. Disponível em: [[www.conteudojuridico.com.br/artigo,notas-sobre-o-principio-da-publicidade-e-o-acesso-as-informacoes,51810.html](http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,notas-sobre-o-principio-da-publicidade-e-o-acesso-as-informacoes,51810.html)]. Acesso em: 10.07.2016.

XAVIER, Vitor Cesar Silva; CUNHA FILHO, Márcio Camargo. *Lei de Acesso à Informação: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

---

## PESQUISA DO EDITORIAL

### Veja também Doutrina

- Lei de Acesso à Informação Pública (Lei 12.527/2011) – Democracia, república e transparência no estado constitucional, de Marco Antonio Karam Silveira – RT 927/131-155 (DTR\2012\451302).