



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

Referência: 16853.000027/2013-24

Assunto: Recursos interpostos 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, formulado em 07/01/2013 pelo cidadão [REDACTED] em face do Ministério da Fazenda, em que requer lhe seja fornecido acesso integral à base de dados bruta usada pela PGFN para disponibilizar acesso público à "Lista de devedores que possuem débitos com a Fazenda Nacional inscritos em Dívida Ativa da União", conforme regulamentado pela Portaria PGFN nº 721, de 11 de outubro de 2012.

2. Ao dia 25/01/2013, o órgão manifestou-se tempestivamente, negando acesso à informação solicitada – em que pese cadastre tal manifestação como “acesso concedido” – sob o argumento de que tal solicitação demandaria serviço de consolidação de dados, o que instruiria a que o pedido fosse indeferido de pleno, ao abrigo do art. 13, III do Decreto 7.724/2012. Desse modo, orientou o cidadão a buscar as informações porventura solicitadas por meio do instrumento de pesquisa no banco de dados já disponibilizado por meio eletrônico. Nesse sentido, conclui:

O pedido implica a realização da consolidação de dados e informações que já estão disponibilizados ao público, de modo que a PGFN necessitaria realizar uma apuração especial em seus sistemas internos de controle dos créditos previdenciários e não-previdenciários para fornecer a informação da forma solicitada. Os dados relativos à Lista dos Devedores, disponibilizada no sítio eletrônico da PGFN, são provenientes dos sistemas de débitos atualizados periodicamente, consistindo tais dados em informação primária, íntegra, atualizada e autêntica (art. 7º, IV da LAI). Portanto, como a informação está amplamente disponível ao público, nos termos do art. 11, §6º da LAI, o órgão responsável está desonerado de seu fornecimento direto.

3. Irresignado, o requerente interpôs recurso em primeira instância em



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

28/01/2013, no qual arguia que

Não há motivos para que o gestor simplesmente se negue a passar um dado que, reconhecidamente, é público e está justamente de acordo com as diretrizes que o governo brasileiro é SIGNATÁRIO acerca do conceito de dado aberto.

[...] a demanda trata de dados público que, conceitualmente, “são dados que não estão sujeitos a limitações válidas de privacidade, segurança ou controle de acesso, reguladas por estatutos”.

O mesmo entendimento foi formalizado pela Casa Civil, em decreto de 15 de setembro de 2011 [...], no qual estabeleceu o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto.

Assim, a senhora coordenadora-Geral da Dívida Ativa da União Substituta, Dra. [REDACTED], está equivocada ao afirmar que os dados já estão “amplamente disponíveis”, uma vez que a lista na internet traz uma série de RESTRIÇÕES, tal qual a exigência de autenticação, a limitação da busca por letra ou por nome específico e a IMPOSSIBILIDADE de consolidação de informação públicas e uso irrestrito.

O decreto 7.724, que regulamenta a Lei de Acesso a Informação Pública, prevê que os órgãos públicos não são obrigados a atender pedidos "que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações". No caso presente, contudo, isso não se aplica, uma vez que os dados já estão sistematizados na base bruta usada para alimentar a página eletrônica da Lista de Devedores.

Se os dados estão disponíveis no site, isso significa que os dados existem e estão sistematizados em setores internos da PGFN. A diferença é que quero esses dados de forma aberta, sem restrições como as impostas no site.

Em outras palavras, o pedido em questão trata do conceito de dado aberto, cujo teor, frise-se, o governo brasileiro é incentivador e apoiador. Assim, este pedido nada mais é que um pedido para que a PGFN disponibilize os dados de forma aberta como o próprio governo brasileiro prega.

4. Em 4/02/2013, indeferindo o recurso interposto, o órgão reiterou os argumentos anteriores, informando, ainda, que

[...] ao contrário do afirmado pelo recorrente, inexistente uma “base bruta” única para alimentar a página da Lista de Devedores. A Lista é alimentada por meio de troca de informações diária com os sistemas de gestão da dívida ativa, ou seja, é feita uma alimentação automática realizada por mais de um sistema de dados, sendo aplicadas ainda restrições na alimentação. Sendo assim, não é possível a extração da base diária da Lista de Devedores, pois, como dito, a Lista faz a leitura de diversos sistemas, sendo a sua base um reflexo dos dados dos sistemas, consistindo os dados divulgados em informação primária, íntegra, atualizada e autêntica (art. 7º, IV da LAI). Para a apuração “bruta” dos dados da Lista e sua disponibilização em forma de planilha, como solicitado, a PGFN



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

necessitaria realizar uma apuração especial em seus sistemas internos de controle dos créditos previdenciários e não-previdenciários, já que nenhuma planilha é utilizada para alimentação da Lista de Devedores[...]. Importante frisar, ainda, que os dados constantes da Lista de Devedores são atualizados diariamente, de modo que qualquer informação posta à disposição do cidadão em forma de planilha, no dia seguinte, já estaria inválida e desatualizada.

5. Em 07/02/2013, o cidadão interpôs recurso à autoridade máxima do órgão, aduzindo a que seria condição necessária a existência de referido banco de dados, e que o solicitante tinha plena ciência de que, uma vez obtida a base, esta faria referência a um quadro momentâneo de uma situação essencialmente dinâmica.

6. Respondeu o órgão em 14/02/2013 para indeferi-lo sob os mesmos argumentos acrescentando argumentos no sentido de que a informação, caso prestada, necessariamente não guardaria verossimilhança com a realidade, uma vez que "revelaria informações inverídicas sobre contribuintes que, por exemplo, houvessem quitado ou parcelado suas dívidas fiscais obtendo o direito à retirada de seus nomes da aludida Lista." Por fim, salientou que

Administração Pública submete-se ao princípio da boa-fé ou boa-fé objetiva, segundo o qual a conduta administrativa deve pautar-se em padrões éticos, não lhe sendo permitido, portanto, fornecer uma desatualizada Lista de Devedores em formato de planilha, que não condiz com a real situação fiscal de contribuintes. Quanto à incidência da boa-fé objetiva no âmbito da Administração Pública, destaca-se entendimento do Tribunal Regional Federal da 1ª Região que, na Apelação Cível 200438000477219, asseverou que "A boa-fé objetiva, também e principalmente aplicável à Administração Pública, não permite que ela atue de forma temerária em ofensa à confiança que seus próprios atos irradiam aos cidadãos e demais pessoas submetidas à sua tutela".

8. 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 19/02/2013, no qual contrapõe razões aos argumentos apresentados pela PGFN:

[...] fosse realidade o argumento "essa desatualização da Lista de Devedores, disponibilizada no formato de planilha, revelaria informações inverídicas sobre contribuintes que, por exemplo, houvessem quitado ou parcelado suas dívidas fiscais", isso significaria a própria lista publicada no site seria inverídica, uma vez que a atualização é constante, mas não é instantânea. [...] Ora, não há nada



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

que impeça que se faça um recorte e que seja feita essa ressalva. Por esse argumento, a CGU nunca poderia disponibilizar a lista dos servidores, uma vez que diariamente ocorrem alterações, já que servidores são exonerados e contratados todo dia.

9. Repisa, ainda, os argumentos expostos ao longo das etapas recursais antecedentes, e sustenta que restrições tais como exigência de autenticação e limitação da busca por letra ou nome específico constituem restrições que desautorizariam o órgão recorrido a alegar estar o objeto solicitado amplamente disponível. Nesse sentido, evoca o compromisso assumido pelo Estado Brasileiro em âmbito da Parceria para Governo Aberto, o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e o modelo utilizado para disponibilização de informações no Portal da Transparência.

10. Entendendo que subsídios adicionais deveriam ser fornecidos para que se procedesse à análise do caso em apreço, esta Controladoria-Geral da União fez gestão junto ao órgão, a fim de solicitar-lhe, em detalhes, informação acerca do modo pelo qual é feita a alimentação da Lista de Devedores que Possuem Débitos com a fazenda Nacional inscritos em Dívida Ativa da União disponibilizada no sítio web da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Propôs-se ao órgão que, em sua resposta, atentasse para os seguintes questionamentos: (a) Há um banco de dados em que tal informação se encontre sistematizada?; (b) A informação é criada no ato da consulta, mediante extração de bancos de dados diversos, sendo consolidada, caso a caso, na plataforma? e (c) Caso não haja tal banco de dados consolidado, qual o custo, financeiro ou em recursos humanos, necessário para a sua consolidação?

10. Ao dia 4/04/2013, tais solicitações foram reiteradas, em reunião presencial na sede do Ministério com o Diretor de Gestão da Dívida da União e com a Chefe de Gabinete da PGFN.

11. Em resposta, ao dia 11/04/2013, encaminhou o órgão resposta oferecida pelo SERPRO, no qual respondia a cada um dos questionamentos propostos:

[...] Há um banco de dados com todos os dados sistematizados dos devedores e seus débitos. [...] Estimamos que o volume atual de dados gira em torno de 2.600.000 devedores e 9.500.000 débitos ativos. Ou seja, não há processamento ou extrações em bancos diversos no ato da consulta na Lista de Devedores.

[...]

No ato da consulta, são recuperados todos os devedores e seus respectivos débitos que estão marcados como ativos no banco. O sistema já consolida os dados mediante cargas do SIDA (diária) e DATAPREV (semanal).

[...]

Para gerar uma cópia da Lista de Devedores será necessário realizar uma **apuração especial** na aplicação, o que gera um custo próximo a



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

R\$ 6.700,00, e a PGFN irá fornecer os mesmos dados que já estão disponibilizados na internet para o cidadão.

A utilização dos mecanismos de busca na Lista de Devedores, seja por "qualquer parte do nome", "CPF ou CNPJ", "letras do alfabeto no início do nome" e "outros caracteres no início do nome" teve por objetivo apresentar a relação de uma forma mais amigável para o cidadão.

12. Adicionalmente, enviou-nos o órgão a Nota Técnica PGFN/DGC/CTI nº 333/2013, a qual, sobre apurações especiais para os sistemas SIDA e DÍVIDA PREVIDENCIÁRIA, informava, acerca do "recorrente e crescente volume de solicitações de apurações especiais envolvendo as bases de dados" de tais sistemas. Nesse sentido, argumentava que:

2. Como é de conhecimento os sistemas SIDA – que administra inscrições de natureza tributária – não previdenciária e não tributária e o DIVIDA PREVIDENCIÁRIA que administra inscrições de natureza tributária – previdenciária, são aplicações antigas, escritas em linguagens de segunda geração e residem hoje em bancos de dados não relacionais, ADABAS e DMS, respectivamente.

3. Os prestadores de serviço – SERPRO e DATAPREV, encontram sérias dificuldades no mercado para compor as equipes de desenvolvimento, principalmente pela escassez de analistas com conhecimento específico das plataformas alegadas.

13. Em seguida, aduzia que o atendimento às demandas por apurações especiais acabavam tendo forte impacto nas operações da PGFN, principalmente em termos de atrasos, custos de desenvolvimento e custo de produção, dentre outros. Tais razões sugeririam, portanto, que as demandas por apurações especiais fossem restringidas a situações absolutamente relevantes para o atendimento das necessidades da Administração.

14. É o relatório.

II - ANÁLISE

15. Observa-se, preliminarmente, que os recursos interpostos perante a CGU são tempestivos, visto que foram apresentados dentro do prazo de 10 (dez) dias previsto no art. 23 do Decreto nº 7.724/2012.

16. Quanto à análise de mérito, percebe-se que a discussão instaurada reside não na natureza da informação, mas, primeiro, em sua existência e, segundo, no esforço de consolidação de dados que a solicitação imporia, em tese, à administração. Situamo-nos, portanto, primeiramente diante da análise de pressuposto lógico ao pedido e, em segundo momento, diante da análise de pressuposto de admissibilidade do pedido, cf. art. 13, III do Decreto 7.724/2012.

17. No que faz referência à existência da informação solicitada, o recorrido manifestou-se, desde o primeiro momento, quanto à inexistência de um banco de dados



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

consolidado, sobre o qual seria feita a consulta. Nesse sentido, diferentemente do parâmetro adotado pelo recorrente, o *Portal da Transparência*, a informação seria gerada e consolidada a cada consulta, para cada um dos CNPJ ou CPF consultados. Enquanto no *Portal da Transparência* o formato do banco de dados permitiria a sua extração em formato de documento .xml ou .csv, no caso da *Lista de Devedores...* tal informação não seria consolidada em base de dados única. É de se salientar, ainda, que, enquanto a alimentação do banco de dados do *Portal da Transparência* seria periódica, no que diz respeito a atualização com a folha mensal de pagamentos, no caso da *Lista de Devedores...* esta atualização se daria de forma constante, dado o fato de ser a situação tributária determinada por ações da Fazenda e do Contribuinte, ou seja, determinada por dois canais que não guardam constância de fluxo.

18. A resposta produzida pelo SERPRO e encaminhada pela PGFN a esta Controladoria-Geral da União, dá conta da existência de bancos de dados e aponta para possibilidade de extração da Lista de Devedores por meio de uma apuração especial, a qual procederia a uma consolidação de tais dados. Dito de outra forma, os dados existiriam, isoladamente, em dois bancos distintos, sendo a Lista de Devedores o fruto do seu cruzamento.

19. Nesse sentido, devemos considerar o objeto solicitado como efetivamente inexistente.

20. Ao nos debruçarmos sobre a segunda questão, referente ao trabalho adicional necessário para o processamento da demanda, percebemos que o órgão consultado quantificou o esforço a ser empreendido em R\$ 6.700,00. Tal montante não se refere a custos de suporte, como é previsto na Lei 12.527/2011, mas a custos relativos a mobilização de servidor, o que, pelo mesmo dispositivo, é vedado:

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.

21. A mobilização de tal montante, portanto, não é ônus imputável ao cidadão, mas à própria administração, e, portanto meio adequado à caracterização e quantificação do esforço adicional previsto no art. 13, III do Decreto 7.724/2012.

22. Assiste razão ao órgão, portanto, quando alega que o atendimento à demanda individual impõe esforço de trabalho adicional à Administração, visto que, embora existente como dado isolado, a extração da informação no formato requerido custaria aos cofres públicos valor não justificável em face da precariedade da informação prestada. Em outros termos, não é razoável onerar a Administração no valor apontado se deste ônus resultará informação não fidedigna, como exposto ao § 15 do presente.

23. De outra parte, não deixa de assistir razão ao recorrente quando este pleiteia que os dados custodiados pela Administração, publicados em sítios eletrônicos, se encontrem



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

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

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.

[...]

§ 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;

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 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

25. Diante do exposto, **conheço** 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 o órgão tome as medidas adequadas para, em tempo futuro, disponibilizar a informação solicitada em dados abertos, conforme determina o art. 8º, §3º, II da Lei 12.527/2011.

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



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

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'J. Romão', written in a cursive style.

JOSÉ EDUARDO ROMÃO
Ouvidor-Geral da União