



PARECER
Controladoria-Geral da União
Ouvidoria-Geral da União

PARECER

Referência:	16853.000212/2014-08
Assunto:	Recurso contra decisão denegatória ao pedido de acesso à informação
Restrição de acesso:	Não se aplica
Ementa:	Informações diversas sobre agentes e consultas à declaração de imposto de renda – interesse pessoal – legitimidade em virtude de informação pessoal - Ministério da Fazenda – MF – Pedido desarrazoado - Sigilo Fiscal – Conhecido e desprovido – Recomendação de rever normativos internos.
Órgão recorrido:	Ministério da Fazenda - MF
Recorrente:	C.T.S.

Senhor Ouvidor-Geral da União,

1. O presente parecer trata de solicitação de acesso à informação pública com base na Lei nº 12.527/2011, conforme resumo descrito abaixo representado:

RELATÓRIO	Data	Teor
Pedido	04/02/2014	Gostaria de ter acesso aos nomes dos servidores da Receita Federal que tiveram acesso a declarações de imposto de renda pessoa física (entregues por mim àquele órgão em cumprimento à obrigação legal), CPF *****, no período de jun/2010 a dez/2013, destacando ainda, se possível, para cada acesso, se havia e qual seria o nº da ação fiscal em curso à época.
Resposta Inicial	06/03/2014	[...] cabe à RFB a execução dos serviços de fiscalização, cobrança e arrecadação dos tributos e demais receitas de competência da União, conforme determina o inciso VIII do art. 15 do Anexo I do Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011. Então, ao realizar o procedimento de investigação do descumprimento da legislação tributária, os servidores da RFB agem em nome da instituição, em decorrência de seu poder de fiscalização. 4. Após a finalização do procedimento fiscalizatório e instauração de discussão quanto à autuação imposta, caso seja evidenciada atuação com excesso de poder ou desvio de finalidade por parte de servidores, poderá, então, o solicitante requerer a responsabilização de quem tenha dado causa. 5. Dessa forma, apresenta-se desarrazoada a solicitação de informação dos servidores que tiveram acesso às declarações apresentadas pelo contribuinte, visto que não há qualquer evidência de que houve violação ao dever funcional na consecução de tais atos e que não há alegação da ocorrência de danos decorrentes de atuação irregular. 3. Ademais, o franqueamento de informações referentes ao processo investigativo demonstra-se prejudicial à atividade fiscalizatória e arrecadatória da RFB, visto que o contribuinte pode utilizar tais informações a fim de dificultar ou impedir o andamento das investigações...



PARECER

Controladoria-Geral da União
Ouvidoria-Geral da União

		Com o exposto, considera-se desarrazoado o pedido efetuado pelo interessado por não estar demonstrada a ocorrência de danos decorrentes da atividade exercida, bem como pela possibilidade de cerceamento da atividade investigativa e fiscalizatória exercida pela RFB na apuração de infrações tributárias.”
Recurso à Autoridade Superior	16/03/2014	“Além de não ser razoável a qualificação do pedido como desarrazoado, deve ser também desconsiderado, por completa falta de justificativa, a afirmação de que o pedido poderia cercear a “...atividade investigativa e fiscalizatória exercida pela RFB na apuração de infrações tributárias”, pois o pedido está distante de tangenciar tal fato, simplesmente em razão de não adentrar no detalhamento de mérito da ação fiscal ou investigativa. O que somente se demandou foi o número da ação, nada mais. Pelo exposto, espera-se que a autoridade superior, a quem se recorre, ultrapasse questões menores relacionadas com a manutenção histórica de supostos interesses de poucos, em prol da exposição ampla e irrestritas de assuntos de interesse dos cidadãos de boa fé, direito esse advindo da nova máxima introduzida pela Lei de Acesso à Informação, quando de sua entrada em vigor em maio de 2012, sendo regra agora o repasse de informações não classificadas com sigilosas por lei. Assim, reitera-se o pleito[...].”
Resposta do Recurso à Autoridade Superior	21/03/2014	“Sem motivação contundente, relacionada, por exemplo, à necessidade de defesa de direito fundamental atinente ao próprio solicitante, em razão de comprovada ocorrência de desvio de conduta no que tange à má utilização das informações daquele mesmo contribuinte, não pode a Administração Tributária simplesmente divulgar quais de seus servidores, no exercício regular de suas atribuições, acessaram os dados do solicitante, sob pena de expor seus servidores a hipotéticos e desnecessários riscos ou a eventuais constrangimentos injustificáveis. 8. Em suma, a solicitação em comento refere-se a informações tão sensíveis quanto aquelas informações fiscais confiadas à Administração Tributária por força de lei, que são protegidas por sigilo fiscal nos termos do art. 198, <i>caput</i> , da Lei nº5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional - CTN). 9. À vista do exposto, não havendo razão concreta que justifique o levantamento das informações solicitadas, requisito exigível do ponto de vista da razoabilidade, em virtude da natureza sensível das informações pretendidas, entende-se que a solicitação em análise se afigura desarrazoada, subsumindo-se ao disposto no art. 13, II, do Decreto nº7.724, de 16 de maio de 2012, e por isso não merece prosperar, razão pela qual a manifestação é pelo não provimento do recurso.”
Recurso à Autoridade Máxima	31/03/2014	“Até se pode crer na afirmação de que o servidor não teria necessidade de autorização para acesso, mas não se pode acreditar que o acesso seja imotivado e sem uma investigação preliminar que sustente seu acesso aos dados de qualquer contribuinte... Ora como pode o cidadão exercer seu direito a partir de uma suspeita, se não puder ter acesso às informações daqueles que acessaram a sua informação tributária sem uma motivação institucional. Negar o acesso, é compactuar o Órgão com a práti-



PARECER

Controladoria-Geral da União
Ouvidoria-Geral da União

		<p>ca ilícita, e impedir que o cidadão possa denunciar o mau-servidor... Essa é uma afirmação inadequada ao novo momento imposto pela LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO, onde a regra é o acesso a toda e qualquer informação existente no Órgão. Se há algo a ser protegido é o direito à informação de qualquer cidadão-contribuinte. Por fim, considerando a insistência na tese esdrúxula da inexistência de razão concreta que justifique o acesso à informação, criando um requisito inadmissível para enquadrar o pleito como sem a razoabilidade devida, totalmente sem amparo no que prevê o Decreto no 7.724, de 16 de maio de 2012, e pelos motivos contrarrazoados, RECORRO À INSTÂNCIA SUPERIOR, de modo que seja garantido a este cidadão disponibilização do(s) nome(s) do(s) servidor(es) da Receita Federal que tiveram acesso a declarações de imposto de renda pessoa física (entregues por mim àquele órgão em cumprimento à obrigação legal), CPF *****, no período de jun/2010 a dez/2013, destacando ainda, se possível, para cada acesso, se havia e qual seria o nº da ação fiscal em curso à época (sem qualquer outro destaque sobre o que se refere a ação investigativa).”</p>
Resposta do Recurso à Autoridade Máxima	04/04/2014	<p>[...] a verificação, análise ou levantamento de declarações prestadas à RFB é uma atividade interna do fisco e, a esse respeito, a manifestação anterior da RFB é clara ao assentar que o acesso a informações para fins tributários por parte de servidores da RFB, no exercício de suas atribuições, prescinde de qualquer autorização, pois, quando ocorre, é realizada em nome da instituição RFB, e não em nome do servidor que executa a atividade. 12. Do ponto de vista estratégico da atuação fiscal, não parece coerente revelar quem acessou determinada declaração ou quando a acessou ou com que finalidade, salvo na hipótese de claros indícios de desvio de conduta funcional, pois, pelo menos em tese, isso poderia fragilizar ou prejudicar ações de pesquisa e investigação fiscal ou procedimentos de fiscalização...15. Além disso, a revelação de quem acessou determinada declaração ou quando a acessou ou para que fim, sem cautela, tal como a de conhecer as razões do solicitante, bem assim sem haver fundada suspeita de desvio de conduta funcional, poderia expor o servidor a hipotéticos e desnecessários riscos, tais como pressões ou ameaças contra si ou contra sua família....18. Portanto, ao contrário do que sustenta o recorrente, a negativa de atendimento é provida de base legal expressa, pois está fundamentada no art. 13, II, do Decreto nº 7.724, de 2012, que expurga a obrigatoriedade de atendimento de solicitações não conformes ao princípio da razoabilidade.”</p>
Recurso à CGU	14/04/2014	<p>“De pronto, é importante consignar o prejuízo fático ao exercício do direito à informação pelo fato de o Ministério da Fazenda não se comportar como instância recursal prevista no parágrafo único do art. 21 do Decreto nº 7724/2012. Nesse caso, em muito ficou prejudicado este cidadão em razão de a análise do recurso, já na seara da segunda instância, continuar vinculada à própria RFB, e não à autoridade ministerial, que, dentro do espírito que previa a Lei, seria a de maior imparcialidade para opinar sobre o caso ora exposto. Sigamos adiante então. Fato é</p>



PARECER

Controladoria-Geral da União
Ouvidoria-Geral da União

		<p>que a análise mais uma vez insiste em teses já rebatidas por este recorrente e sequer analisadas e contra-argumentadas tecnicamente pelo parecerista. Primeiro, a tese de proteção à integridade da pessoa do servidor-fiscal da RFB, pelo simples fato de ter seu nome revelado, já é situação considerada ultrapassada, pois os nomes dos servidores, por repartição onde trabalham, já estão acessíveis nas bases de dados públicas, com salários e outras informações funcionais, sem quaisquer notícias ou questionamentos judiciais que justificassem sua retirada. Afirma mais a frente, na mesma linha já rebatida, que atua o servidor da RFB em nome da instituição e não em seu próprio nome. Ora, é esse fato que me leva a requerer o acesso à informação, ou seja, tal pedido deveria ser encarado como medida auxiliar para a atuação do Órgão, para desmascarar aquele servidor que usa o nome da instituição para acessar bases com fins impróprios ou até para seu proveito próprio em demandas civis... Depois qualifica como desarrazoado este pedido, tão somente por entender que se trata de pedido sobre atividade interna da RFB. Ora, tal argumentação é frágil e fora de contexto, pois deveria saber o parecerista daquela instituição que são esses atos internos, encobertos outrora, que devem vir à tona na nova diretriz de transparência trazida pela Lei de Acesso à Informação."</p>
Informações Adicionais e Negociações	3/07/2014	<p>A CGU, por mensagem eletrônica, questiona ao MF o que segue:</p> <p>O pedido em epígrafe possui objeto semelhante àquele do NUP 16853.002182/2013-85, que revela interesse do cidadão em obter o nome dos servidores da RFB que tiveram acesso às suas declarações de imposto de renda. Considerando esclarecimentos enviados por esse órgão em 30/4/2014 e análise daquele NUP já realizada por esta</p> <p>CGU e considerando ainda o princípio da economia processual, solicita-se posicionamento do MF em ratificar (ou não) seus esclarecimentos apresentados em 30/4/2014 em relação aos questionamentos feitos pela CGU. Foram os seguintes os esclarecimentos solicitados em 22/4 e respondidos pelo MF/RFB em 30/4/2014:</p> <p>"...- No curso do processo, a RFB/MF alega que o acesso a informações para fins tributários por parte de seus servidores prescinde de qualquer autorização, uma vez que é realizado em nome da própria RFB. Sendo assim, solicita-se seja informado os dispositivos legais que sustentam a alegação e que normatizam o acesso e tratamento interno das informações para fins tributários. - A RFB/MF sustenta que sem fundamento não pode ela divulgar o nome dos servidores que, em exercício regular de suas atribuições, acessaram os dados tributários do requerente. Não menciona, a RFB/MF, restrições quanto ao número de acessos e as motivações para tanto. Nesse sentido, questiona-se se haveria impedimentos para que esse tipo de informação fosse disponibilizado ao requerente pessoalmente, ou seja, o número de acessos e suas motivações nos últimos cinco anos. Caso haja restrições para tanto, que a RFB/MF apresente os fundamentos legais."Caso a RFB/MF tenha mantido qualquer</p>



PARECER

Controladoria-Geral da União
Ouvidoria-Geral da União

		contato com o cidadão, utilizando outros canais que não o e-SIC, solicito que sejam encaminhadas cópias dessas comunicações para a devida instrução de parecer.
Resposta à solicitação de informações adicionais	08/07/2014	<p>O MF, por meio da RFB ratifica o seu posicionamento em demanda similar na forma transcrita abaixo:</p> <p>“DESPACHO DE ENCAMINHAMENTO São ratificados os esclarecimentos prestados por meio do Parecer nº 57 - Assessoria Especial, de 2014.”</p> <p>“Para realização desta atividade, deve-se considerar que as ações de consulta e de operações pelos servidores da RFB, devidamente habilitados em perfis específicos de acesso ao sistema, não exigem descrição obrigatória da motivação do acesso. [...] o acesso a informações para fins tributários por parte de servidores da RFB, no exercício de suas atribuições, prescinde de qualquer autorização em razão das competências de que é dotado o Órgão, à luz do ordenamento legal que regula o sistema tributário e a Administração Tributária Federal. [...] a entrega de declarações à RFB, por parte dos contribuintes, constitui obrigação tributária acessória na forma da legislação vigente, que tem como finalidade o fornecimento compulsório de informações à Administração Tributária Federal, úteis e necessárias ao exercício de suas competências legais, especialmente relacionadas às atividades de fiscalização, pesquisa e investigação, lançamento, cobrança, arrecadação e julgamento. 11. Daí que o acesso a informações entregues à RFB, para fins tributários (no cumprimento de obrigação tributária acessória), quando realizado por seus servidores, prescinde de qualquer autorização. 12. O acesso a tais informações é atividade inerente ao exercício das atribuições legais do servidor, que a executa em nome da RFB, na realização das competências legais que incumbem ao Órgão. Se o acesso a tais informações dependesse de algum tipo de autorização prévia, restaria prejudicada a própria atividade fiscal tributária. [...] a atividade fiscal-tributária de verificação, análise ou levantamento de declarações prestadas à RFB tem natureza administrativa interna, sendo executada por servidores do fisco, por exemplo, em sede preparatória para execução de ação fiscal ou na verificação de informações apuradas em outras ações fiscais. 16. Desse modo, do ponto de vista estratégico da atuação fiscal, não parece coerente revelar se determinada declaração foi, ou não, acessada e com qual finalidade, salvo na hipótese de claros indícios de desvio de conduta funcional, pois, pelo menos em tese, isso poderia fragilizar ou prejudicar ações de pesquisa e investigação fiscal ou procedimentos de fiscalização.”</p>

2. É o relatório.

ANÁLISE:

3. Registre-se que o Recurso foi apresentado perante a CGU de forma



PARECER

Controladoria-Geral da União
Ouvidoria-Geral da União

tempestiva e recebido na esteira do disposto no *caput* e §1º do art. 16 da Lei nº 12.527/2011, bem como em respeito ao prazo de 10 (dez) dias previsto no art. 23 do Decreto nº 7.724/2012, *in verbis*:

Lei nº 12.527/2011

Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à **Controladoria-Geral da União**, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:

(...)

§ 1o O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido à Controladoria Geral da União depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias.

Decreto nº 7.724/2012

Art. 23. Desprovido o recurso de que trata o parágrafo único do art. 21 ou infrutífera a reclamação de que trata o art. 22, poderá o requerente apresentar **recurso no prazo de dez dias**, contado da ciência da decisão, à Controladoria-Geral da União, que deverá se manifestar no prazo de cinco dias, contado do recebimento do recurso.

4. O Ministério da Fazenda/Secretaria da Receita Federal do Brasil descumpre os ditames do Parágrafo único do art. 21, do Decreto nº 7.724/2012, ao não submeter o recurso de segunda instância ao dirigente máximo do órgão, no caso o próprio ministro. .

5. O pedido engloba manifestação legítima de cidadão, uma vez que trata de conteúdo do seu interesse e que envolve acesso a informações fiscais próprias guardadas por órgão público. Por outro lado, o pedido desdobra-se ao buscar não apenas a movimentação sofrida por suas informações fiscais no interior da autoridade tributária, mas também os responsáveis individuais por tais movimentações e consultas.

6. Interessa ao cidadão identificar pessoas (agentes públicos) e motivos (eventuais ações fiscais) vinculados a eventuais consultas feitas às suas declarações de imposto de renda de junho de 2010 a dezembro de 2013. Em face do pedido, o Ministério da Fazenda alega a desarrazoabilidade do pedido.

7. O MF/RFB acrescenta a necessidade de motivação para o fornecimento de tais informações e do dever de proteger seus agentes públicos de eventuais constrangimentos. O primeiro argumento, na opinião do MF/RFB, se justifica porque em se tratando de informação fiscal, a lei de acesso à informação é ineficaz. Já o segundo argumento fundamenta-se na própria liberdade de atuação do agente público fiscal e da atividade de fiscalização tributária. Caso o acesso aos nomes e motivos vinculados ao



PARECER

Controladoria-Geral da União
Ouvidoria-Geral da União

tratamento da informação fiscal fossem concedidos deliberadamente, haveria comprometimento da ação fiscal, consoante argumentos do órgão demandado.

8. Não há dúvidas de que o pedido toca em áreas deveras sensíveis, tanto para o cidadão e contribuinte, quanto para a autoridade tributária e seus agentes fiscais. O resumo dessa sensibilidade pode ser traduzido no termo que é caro à maioria, ou seja, patrimônio. Conquistá-lo e protegê-lo passou a ser o objetivo dos indivíduos e, tributá-lo, o alvo do poder público. Poder-se-ia ainda apontar que cabe à autoridade tributária proteger essas informações fiscais, como bem esclarece o órgão demandado em suas posições ao longo do processo. Daí a contenda entre cidadão e órgão.

9. Por um lado, o cidadão precisa ter a garantia de que suas informações fiscais não são indevidamente manipuladas. Por outro lado, a autoridade tributária precisa ter garantias de que seus agentes fiscais atuarão com liberdade na forma da lei. Aqui se chega ao quesito confiança que ambos os lados não souberam cultivar no lado oposto.

10. Ainda pelo lado do órgão demandado, surge o argumento de que o que se pede está restrito a atividades internas e que são legalmente sustentadas, com a citação de considerável rol legislativo. Nada a opor nesse quesito, ainda que a clareza não seja privilégio dos normativos que tratam do tema, uma vez que mostram aspectos gerais da ação fiscal/tributária e, sendo assim, tudo aquilo realizado pelos agentes fiscais em nome da autoridade fiscal, mesmo que administrativamente, passa a ser protegido.

11. O cidadão argumenta que seu pedido é atividade proativa para fiscalização da administração pública e que a revelação de nomes de agentes fiscais e motivos vinculados a movimentações em suas declarações de imposto de renda não geraria constrangimento algum. Antes, seria ação preventiva para impedir atitudes inconsequentes de servidores da autoridade tributária.

12. Não se identifica, nos argumentos do cidadão, fundamentação lógica entre a revelação dos nomes dos agentes e a fiscalização das ações da administração pública. Tampouco é possível admitir que a revelação dos nomes pudesse inibir qualquer atitude indevida.

13. Entendem-se os cuidados e interesse do demandante, mas qualquer ação de controle cidadã deve ser feita com observância legal. Se há qualquer desconfiância por sua parte, deve ele utilizar os canais adequados, como aqueles já informados pelo órgão demandado em suas respostas.

CONCLUSÃO:



PARECER

Controladoria-Geral da União
Ouvidoria-Geral da União

14. De todo o exposto, opina-se pelo conhecimento do recurso, porque interposto tempestivamente e aderente às formalidades previstas na Lei 12.527/2011, e conclui-se pelo DESPROVIMENTO.

15. Recomenda-se ao Ministério da Fazenda rever procedimentos internos, particularmente em relação à submissão do recurso de segunda instância à autoridade máxima do órgão, como determina o parágrafo único do art. 21, do Decreto nº 7.724/2012.

ROMUALDO ANSELMO DOS SANTOS
Analista de Finanças e Controle



PARECER

Controladoria-Geral da União
Ouvidoria-Geral da União

D E C I S Ã O

No exercício das atribuições a mim conferidas pela Portaria n. 1.567 da Controladoria-Geral da União, de 22 de agosto de 2013, acolho parcialmente o parecer acima como fundamento deste ato, ressalvados os elementos a seguir apontados, para decidir pelo **desprovemento** do recurso interposto, nos termos do art. 23 do Decreto nº 7724/12, no âmbito do pedido de informação nº 16853.000212/2014-08, direcionado ao Ministério da Fazenda/Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Em que pese a consistência dos argumentos arrolados no parecer — destacadamente, aqueles que reconhecem a existência de canais alternativos para adequados para tratamento de qualquer desconfiância quanto a conduta de servidores públicos — é necessário tecer as considerações abaixo aduzidas.

De início, a publicidade em relação aos nomes dos funcionários públicos – principalmente após a conclusão das ações fiscais – pode ser vista como possível medida para fomentar o controle social, argumento do qual se utiliza o recorrente para fundamentar seu recurso. A divulgação dos nomes poderia propiciar maior controle em relação aos atos administrativos em geral. De fato, o cidadão expressamente declara que sua intenção é analisar a legalidade da conduta dos funcionários públicos e as correlatas justificativas para o acesso às suas declarações de imposto de renda.

Deve-se ressaltar, desde já, que as informações demandadas são seguramente pessoais, nos termos do art. 3, V, do Decreto n. 7.724/2012, tanto por identificarem contribuintes como funcionários públicos; a despeito disso, há controvérsia em torno da sensibilidade dessas informações. Para a melhor doutrina, a informação pessoal sensível seria aquela cuja publicidade poderia ocasionar grave prejuízo para a intimidade, vida privada, honra e imagem de uma determinada pessoa natural. Assim, uma informação pessoal pode sim ser publicizada, mas desde que não cause grande prejuízo ao titular da mesma. Ou, ainda, uma informação pessoal pode ser disponibilizada quando o interesse público for preponderante; nesse sentido, a própria legislação traz algumas hipóteses em que a publicidade de uma informação pessoal é obrigatória, cabendo



PARECER

Controladoria-Geral da União
Ouvidoria-Geral da União

concretamente nos demais casos uma ponderação de valores para determinar o interesse preponderante, seja na manutenção da restrição de acesso ou disponibilização da informação.

É certo que os funcionários públicos, ao assumirem suas funções, necessariamente têm a esfera de sua intimidade restringida, como se pode observar com a divulgação de suas respectivas remunerações, promoções ou exonerações. Acontece que, nessas hipóteses, ou a lei determinou expressamente a publicação do ato ou a ponderação de valores envolvidos indicou a prevalência da publicidade em detrimento da vida privada dessas pessoas.

Especificamente no caso em discussão, a publicidade do nome dos funcionários públicos que acessem informações pessoais não está prevista expressamente em lei. Na verdade, em sentido contrário dos argumentos adotados pelo recorrente, o Direito brasileiro adotou a presunção de legalidade dos atos estatais e o princípio da impessoalidade^[1] no trato com a sociedade civil, de modo que seria desnecessária, numa análise superficial, a publicidade da informação solicitada. Cite-se, inclusive, que “os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável”, sem qualquer previsão de uma publicidade automática, conforme estabelecido no § 1º do art. 22 da Lei 9.784/99. O legítimo interessado poderia, todavia, ter acesso ao inteiro teor do ato se o mesmo fosse juntado aos autos do processo administrativo, mas nessa hipótese por meio do canal específico mantido pela Receita Federal do Brasil e a partir da intimação processual do interessado.

A partir das considerações acima, a disponibilização do nome dos funcionários públicos somente seria recomendável se o interesse público no acesso à informação superasse o ditame igualmente constitucional de preservação da intimidade e vida privada dos funcionários públicos, especificamente neste caso dos servidores da Receita Federal do Brasil. A ponderação de valores, necessária para a superação desse aparente conflito de valores, pressupõe a análise do caso concreto a partir de 3 critérios: a) adequação da medida; b) necessidade da medida; c) proporcionalidade da medida.

[1] “Tudo aquilo que a Administração Pública faz através dos seus agentes há de ser havido como feito por ela, retirando-se, portanto, qualquer conotação com o servidor autor direito do feito.” (DIOGENES GASPARINI, 2013).



PARECER

Controladoria-Geral da União
Ouvidoria-Geral da União

É adequada a medida quando o pedido estiver em conformidade com os objetivos da Lei de Acesso à Informação, em especial o controle social, a proteção das informações pessoais e a prevenção da corrupção previstos no art. 3º. Ainda assim, o próprio recorrente alega que a informação seria necessária para a identificação de eventuais ilegalidades perpetradas por funcionários públicos. De acordo com o recorrente, a divulgação da informação solicitada poderia em tese contribuir para a consecução do controle social dos atos estatais, inclusive para responsabilizar funcionários públicos que não atuem dentro da legalidade. Todavia, essa informação não identifica por si só a ilegalidade na tributação, pois o ato é praticado em nome da Receita Federal do Brasil e a justificativa para a tributação consta expressamente em processo administrativo estabelecido para a cobrança do tributo. Caso haja qualquer ilegalidade no ato de tributar, a mera menção do nome do funcionário público responsável pela identificação da irregularidade ou pelo lançamento da dívida não é suficiente, em regra, para a identificação de eventual ilicitude cometida, mas interessa tão somente se houver ato ilícito, para a responsabilização de funcionário público. Isso não implica inexistência de controle sobre o funcionalismo público, mas que qualquer responsabilização pressupõe necessariamente a identificação de uma ilegalidade. Dessa forma, a disponibilização das informações solicitadas contribui muito pouco com o aprimoramento do controle social do ato de tributar.

Quanto à necessidade da medida, a Lei de Acesso à Informação veda, como regra geral, a exigência de motivação para o acesso a informações públicas, sendo exigida em situações específicas, como quando do acesso à informação pessoal discutida neste caso concreto. A legitimidade do recorrente, portanto, deve ser avaliada com base no art. 31 da LAI, mas somente no momento da disponibilização da informação. Ademais, é preciso ressaltar que a Receita Federal do Brasil realiza o controle primário da conduta de seus servidores, cabendo ainda à CGU realizar o controle interno sobre a conduta de todo o funcionalismo público federal.

Ademais, a disponibilização das informações requeridas neste caso concreto somente pode ser considerada proporcional se as consequências da medida trouxessem mais benefícios a sociedade do que prejuízos. O princípio da publicidade deve ser harmonizado com a proteção da privacidade. E, neste aspecto, a confidencialidade em relação aos auditores é vista tradicionalmente como uma das formas de manter a diretriz da imparcialidade, principalmente sob a justificativa de evitar



PARECER

Controladoria-Geral da União
Ouvidoria-Geral da União

pressões e constrangimentos aos mesmos, com a preservação do direito constitucional da intimidade e vida privada.

Os procedimentos utilizados pela Receita Federal do Brasil na análise das declarações de imposto de renda reforçam a expectativa de privacidade em torno da informação solicitada pelo cidadão. Considerando a regra da presunção de legalidade e da impessoalidade dos atos da administração pública, a não divulgação dos nomes dos funcionários públicos da Receita Federal do Brasil vem sendo considerada desarrazoado pelo Poder Judiciário mesmo após a vigência da Lei de Acesso à Informação:

HABEAS DATA. DIREITO À INFORMAÇÃO. BANCO DE DADOS DA RECEITA FEDERAL. ACESSO. PUBLICIDADE. SIGILO.

O direito à informação, previsto na Constituição, não diz respeito a qualquer dado ou movimentação feita pela autoridade fiscal. Existem outras formas de conciliar os direitos do cidadão à informação pertinente à atuação dos agentes públicos sem que isso impeça o exercício do poder de polícia e de fiscalização inerentes ao poder público.

*Existe uma esfera de atuação interna ao órgão público que está fora do alcance da curiosidade alheia. **O cidadão tem direito à informação, mas não pode com isso pretender que toda vez que um agente público tenha cogitado investigá-lo ou fiscalizá-lo houvesse de noticiar ao cidadão-contribuinte.***

Transformar as repartições públicas em algo escancarado à curiosidade externa acabaria por impedir qualquer atuação fiscal ou exercício de poder de polícia, na medida em que permitiria que o cidadão se dirigisse constantemente aos órgãos públicos para saber se está sendo alvo de alguma investigação e orientasse sua conduta para dificultar ou impedir essas fiscalizações.

Ainda que se trate de serviço público e ainda que o cidadão tenha direito de acesso à informação, isso não se confunde com desnudar absolutamente o agente público de quaisquer possibilidades de realizar seu trabalho e previamente preparar o que lhe cabe.

(TRF4, Apelação Cível 5006227-26.2011.404.7003/PR, Rel. Desembargador Federal CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR, 2013)



PARECER

Controladoria-Geral da União
Ouvidoria-Geral da União

É perfeitamente compreensível que o recorrente tenha curiosidade em saber precisamente o nome do funcionário público que, por ventura, possa ter deflagrado uma ação fiscal de cobrança contra a sua pessoa. Entretanto, como visto acima, tal medida não é necessária para a identificação da suposta ilegalidade aventada pelo recorrente e nem seria proporcional ao sujeitar esses funcionários públicos a pressões e retaliações, interferindo na vida privada daqueles que buscam arrecadar tributos, contrariando o disposto no art. 31 da Lei de Acesso a Informação.

Dessa forma, deve preponderar o argumento de que a divulgação desses nomes sujeitaria os funcionários públicos da Receita Federal do Brasil a pressões capazes não somente de ameaçar a imparcialidade de sua atividade, mas até de prejudicar, em certas situações, a integridade, segurança e tranquilidade dessas pessoas, mesmo após a conclusão da ação fiscal, contrariando o disposto no art. 31 da Lei de Acesso à Informação.

Não se trata de dizer que a informação solicitada pelo cidadão – identificação servidores públicos que manusearam determinada declaração de imposto de renda – não possa jamais ser divulgada, muito menos não reconhecer que a mesma não possa vir a contribuir para a responsabilização de funcionários públicos que descumpram a legislação. Trata-se de perceber que, na ausência de normativos e procedimentos legais que pudessem conferir maior segurança e previsibilidade nessa divulgação, é necessário garantir aos funcionários públicos, neste caso concreto, a expectativa que tinham quando tomaram a ação. Por outro lado, conforme já asseverado no parecer que precede a esta decisão, há canais específicos através dos quais o cidadão pode solicitar apuração de eventuais práticas ilícitas, inclusive pelo site eletrônico desta Controladoria.

Dessa forma, sendo negado acesso aos nomes dos servidores que tiveram acesso às declarações de imposto de renda do recorrente, nega-se conseqüentemente a correlação com eventual “ação fiscal em curso à época”.

JOSÉ EDUARDO ELIAS ROMÃO
Ouvidor-Geral da União



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Folha de Assinaturas

Documento: PARECER nº 3541 de 08/09/2014

Referência: PROCESSO nº 16853.000212/2014-08

Assunto: Parecer sobre recurso de 3ª instância LAI

Signatário(s):

JOSE EDUARDO ELIAS ROMAO
Ouvidor
Assinado Digitalmente em 08/09/2014