



**Controladoria-Geral da União**  
Ouvidoria-Geral da União

**PARECER**

<b>Referência:</b>	16853.000901/2014-12
<b>Assunto:</b>	Recurso contra decisão denegatória ao pedido de acesso à informação.
<b>Restrição de acesso:</b>	Sem restrição.
<b>Ementa:</b>	Ato normativo - dispositivo expresso da LAI - Sigilo Fiscal; Documento Preparatório; Informação Sigilosa (Termo de Classificação de Informação) – Análise da CGU: - Informação Sigilosa – Conhecido e desprovido.
<b>Órgão ou entidade recorrido (a):</b>	Ministério da Fazenda – MF.
<b>Recorrente:</b>	D.G.S.

**Senhor Ouvidor-Geral da União,**

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

<b>RELATÓRIO</b>	<b>Data</b>	<b>Teor</b>
<b>Pedido</b>	23/05/2014 4	Solicita cópia integral do processo administrativo nº12.751. 720033/2014-70.
<b>Resposta Inicial</b>	06/06/2014 4	- Recorrido afirma que o processo nº 12751.720033/2014-70 contém <b>informações protegidas por sigilo fiscal por mencionar dados fiscais de diversos sujeitos passivos</b> . - Acrescenta que não se trata de tutela de direitos fundamentais, o que afastaria a incidência do artigo 21 da LAI. - Considera não ser informação de interesse público ( <i>stricto sensu</i> ), o que afastaria a incidência do artigo 10, § 1º, da Lei no 12.527/2011.

		<p>- Em seguida, informa que a <b>produção sigilosa de normas de controle e fiscalização contribui para que seus efeitos sejam de máxima eficiência.</b></p> <p>- Ressalta que a Receita Federal é instituição pública de caráter de fiscalização e controle, que edita normas no âmbito de sua atuação. Tais normas são produzidas a partir de preliminares (minuta de norma) que ao fim se constituem em instrumentos jurídicos de aplicação difusa. Ademais, <b>uma minuta de normativo não é capaz de produz efeitos jurídicos individual ou coletivamente, de modo que o acesso a este tipo de informação, na verdade teria o potencial de favorecer a quem dela tivesse conhecimento</b> – em detrimento dos demais -, <u>contrariando assim o princípio constitucional básico da isonomia</u> (art. 5º da CF).</p> <p>Continuando, fazem-se referências ao art. 198 do CTN:  <i>Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades...</i></p> <p>Finalmente, alega a incidência da Nota Cosit nº 372/2007, que remete ao Parecer PGFN/CAT nº 1.443 de 2007.</p>
<p><b>Recurso à Autoridade Superior</b></p>	<p>16/06/2014</p>	<p>A recorrente discorda da opinião do MF no sentido de que uma <i>Proposta Ato Normativo-Regimes Aduaneiros</i> possa conter alguma informação protegida por sigilo fiscal nos termos do art. 198 do CTN. Isso porque <b>uma proposta de um ato normativo relativo a regimes aduaneiros não contemplaria informação sobre a situação econômica ou financeira de terceiros.</b> É feita a ressalva de que a existência de alguma informação sujeita ao sigilo fiscal não impediria o <u>acesso à parte não sigilosa por meio de</u></p>

		<p><u>certidão</u>, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo. São feitas referências aos incisos II, V e VI do art.7 e ao art. 23 da LAI. Acrescenta-se que a <u>informação demandada não foi classificada consoante o art.24</u> e seguintes da Lei de Acesso à Informação.</p> <p>Contra a argumentação referente à incidência da Nota Cosit nº 372/2007, a recorrente diz que esta já se encontra revogada pelo Secretário da Receita Federal por meio da Nota Cosit nº 1/2008.</p> <p>Pleiteia-se, por fim, reconsideração da resposta inicial tal como, caso seja a situação, o acesso à parte não sigilosa.</p>
<b>Resposta do Recurso à Autoridade Superior</b>	27/06/2014	Argumenta-se que <b>a informação solicitada trata-se de documento preparatório</b> nos termos do art.20, caput, Decreto 7.724/2012.
<b>Recurso à Autoridade Máxima</b>	03/07/2014	<p>A Requerente reitera a solicitação da parte não sigilosa do documento, conforme assegurado pelo artigo 7º, parágrafo 2º da lei nº 12.527/2011. Além disso, alega que o disposto no art. 20 do Decreto 7724/2012 vai de encontro ao <i>princípio da publicidade como regra geral e do sigilo como exceção</i>, previsto no art. 3º, inciso I da LAI.</p> <p>A recorrente <b>não concorda que a informação solicitada constitua documento preparatório, visto que está arquivada</b> desde 04/06/2014.</p>
<b>Resposta do Recurso à Autoridade Máxima</b>	11/07/2014	É esclarecido que <b>o fato de o Processo Administrativo estar arquivado não significa que o assunto nele tratado tenha sido definitivamente encerrado, nem que o seu arquivamento seja peremptório</b> , tampouco que ele tenha perdido a natureza de documento preparatório de futura decisão e, talvez, de futuro ato administrativo. Ao contrário, <b>no caso em comento há nos autos expressa determinação de autoridade superior no sentido de que o assunto seja discutido no âmbito da área de negócios da RFB gestora do respectivo processo de trabalho</b> , o que não precisa necessariamente ser realizado nos autos do proces-

		so administrativo em questão.
<b>Recurso à CGU</b>	18/07/2014	Reitera o pedido inicial, destacando a possibilidade de acesso à parte não sigilosa do documento solicitado por meio de certidão, consoante estabelecido pelo art.7º, §2º da Lei 12.527/2011. Assevera não ser subsistente o argumento de que o processo envolve ato preparatório para a tomada de decisão (art.20 do Decreto 7.724/2012), visto que ele encontra-se arquivado desde 04/06/2014.  Argumenta ainda que as hipóteses de sigilo previstas na LAI não se enquadram no caso do processo administrativo nº 12751. 720033/2014-70, não havendo o Ministério da Fazenda classificado a informação mediante Termo de Classificação da Informação.
<b>Informações Adicionais e Negociações</b>	29/07/2014 - 28/08/2014	Contatos via correio eletrônico com o Ministério da Fazenda. Oportunidades em que foram prestados esclarecimentos à CGU e encaminhado o Termo de Classificação da Informação (TCI).

É o relatório.

### **Análise**

2. Registre-se que o recurso foi apresentado à CGU tempestivamente e recebido na esteira do disposto no *caput* e §1º do art. 16 da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação, doravante LAI), 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.

3. Quanto ao cumprimento do art. 15 da LAI c/c o art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que **consta** da resposta que a autoridade que proferiu a decisão, em primeira instância, era a hierarquicamente superior à que adotou a decisão inicial.

4. Quanto à análise de mérito, sendo evidente que o pedido trata de informação existente e específica, solicitamos informações adicionais ao Ministério da Fazenda, isso porque o mero fato de o documento solicitado ser considerado preparatório para tomada de decisão não impede a divulgação da informação. Assim, *a negativa de acesso a documentos preparatórios deve ser utilizada apenas nos casos em que a decisão final possa de alguma maneira ser comprometida com a publicidade daqueles*, consoante entendimento da CGU:

Referência: 00077000840201310

Art. 20. O acesso a documento preparatório ou informação nele contida, utilizados como fundamento de tomada de decisão ou de ato administrativo, **será assegurado a partir da edição do ato ou decisão.**

(...)

Note-se que a Lei **não determina**, em momento algum, que a divulgação de qualquer informação utilizada como fundamento de tomada de decisão **seja feita apenas após** a edição do ato ou decisão. Tampouco o faz o Decreto. Pelo contrário. Tais dispositivos apenas **garantem o acesso** à informação a partir da edição do ato ou decisão. Ou seja, a intenção do legislador foi claramente assecuratória ao garantir a divulgação daquilo que teve restrição de acesso enquanto documento preparatório. **Não tinha como intenção restringir o acesso a todo e qualquer documento preparatório até que fosse editado o ato ou decisão respectivo. Há um enorme abismo entre essas duas posições.**

*(...) o mero fato de o documento preparatório de alguma forma se relacionar com a tomada de decisão não impede sua divulgação. A negativa de acesso a documentos preparatórios deve ser utilizada apenas nos casos em que a decisão final possa de alguma maneira ser comprometida, não havendo qualquer justificativa ou mesmo sentido em se negar acesso a documento preparatório quando a sua divulgação não indicar qualquer influência na decisão final, ou mesmo vier a trazer benefícios à própria decisão final, como no caso em tela. (grifo meu)*

Levando-se em conta tal perspectiva, solicitou-se àquele Ministério a demonstração de como a entrega da informação poderia comprometer a decisão final. O recorrido, então, enviou resposta apresentando Termo de Classificação de Informação (TCI) que atribui ao processo administrativo nº12751. 720033/2014-70 natureza sigilosa (grau de sigilo reservado).

5. Compete à CGU avaliar a observância dos elementos formais do TCI. Lendo-se o Termo enviado e em consulta ao *Portal da Transparência*, nota-se que a autoridade classificadora, o senhor Coordenador-Geral de Administração Aduaneira José Carlos de Araújo, ocupa a função nível DAS 101.4. A Lei de Acesso à Informação, por sua vez, assim determina:

*Art. 27. A classificação do sigilo de informações no âmbito da administração pública federal é de competência:*

*III - no grau de reservado, das autoridades referidas nos incisos I e II e das que exerçam funções de direção, comando ou chefia, nível DAS 101.5, ou superior, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou de hierarquia equivalente, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade, observado o disposto nesta Lei. (grifos meus)*

Ressalva-se que, pela Portaria RFB nº 1277 de 9 de Julho de 2012, o Secretário da Receita Federal do Brasil delegou a competência para classificação de informação sigilosa, no grau de sigilo reservado, às autoridades que exerçam o cargo em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS, nível 101.4. Destarte, o critério da competência para a classificação da informação foi observado pelo Ministério da Fazenda. Em relação ao prazo de 5 anos de restrição de acesso da informação reservada, nota-se que a produção do documento data de 07/03/2014. Sendo assim, também se observou o período de eficácia do TCI. Ainda, informa-se o Código de Indexação: R11.07/03/2014-06/03/2019N.

6. Pontua-se que o cidadão pode solicitar a desclassificação da informação, consoante o Decreto 7.724/2012 que assim regula o assunto:

*Art. 36. O pedido de desclassificação ou de reavaliação da classificação poderá ser apresentado aos órgãos e entidades independente de existir prévio pedido de acesso à informação.*

*Parágrafo único. O pedido de que trata o caput será endereçado à autoridade classificadora, que decidirá no prazo de trinta dias.*

Observa-se que o cidadão não deve apresentar pedidos de desclassificação de informações pelo E-SIC, pois esse sistema foi desenvolvido especificamente para a apresentação de pedidos de acesso a informações. Assim, o cidadão deve verificar junto ao órgão demandado o procedimento específico para a apresentação de pedido de desclassificação de informações.

7. Diante dessa análise, entende-se que a informação demandada reveste-se de todos os elementos que a tornam sigilosa, justificando, portanto, neste momento, sua inacessibilidade pelo recorrente. Por outro lado, recomenda-se ao recorrido:

- a) Não restringir acesso a todo e qualquer documento preparatório, limitando-se a restrição àqueles casos em que for imprescindível para a garantia da decisão;
- b) garantir que a Autoridade Máxima da instituição seja a responsável pelas respostas aos recursos de segunda instância.

### **Conclusão**

8. De todo o exposto, opina-se pelo conhecimento e desprovisionamento do recurso, uma vez que a informação solicitada é sigilosa em grau reservado, consoante o Termo de Classificação de Informação apresentado pelo Ministério da Fazenda – MF.

**ÍCARO DA SILVA TEIXEIRA**

Analista de Finanças e Controle

## **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, adoto, como fundamento deste ato, o parecer acima, para decidir pelo **conhecimento** do recurso, mas o **desprovemento** de seu mérito, nos termos do art. 23 do referido Decreto, no âmbito do pedido de informação nº 16853.000901/2014-12, direcionado ao Ministério da Fazenda - MF.

**JOSÉ EDUARDO ROMÃO**  
Ouvidor-Geral da União



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**  
Controladoria-Geral da União  
**Folha de Assinaturas**

---

**Documento:** PARECER nº 3794 de 29/09/2014

**Referência:** PROCESSO nº 16853.000901/2014-12

**Assunto:** Recurso contra decisão denegatória ao pedido de acesso à informação.

---

**Signatário(s):**

JOSE EDUARDO ELIAS ROMAO  
Ouvidor  
Assinado Digitalmente em 29/09/2014