



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

DESPACHO DE JULGAMENTO

Referência: 16853.007214/2012-58, 168530.07253/2012-55 e 168530.07212/2012-69

Assunto: Recurso interposto por cidadão à CGU, com fundamento no art. 23 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, contra decisão denegatória de acesso.

Senhor Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União,

I - RELATÓRIO:

1. Trata o presente Despacho do Julgamento dos recursos interpostos contra decisão denegatória de acesso à informação pública, com base na Lei nº 12.527/2011, registrados sob os NUP 16853.007214/2012-58, 168530.07253/2012-55 e 168530.07212/2012-69, formulados pelo [REDACTED] em face do Ministério da Fazenda, cujos respectivos objetos e trâmites seguem, sistematizados.

NUP	PEDIDO	RECURSO INSTÂNCIA 1ª	RECURSO INSTÂNCIA 2ª	RECURSO À CGU
16853.007214/2012-58	01/10/2012 Cidadão solicita: 1. Nome, cargo e vínculo empregatício dos representantes das empresas que participam do projeto piloto do Sistema Público de Escrituração Digital (Sped). 2. Nome, cargo e vínculo empregatício dos representantes das entidades representativas que participam do projeto piloto do Sistema Público de Escrituração Digital (Sped). 3. Nome, cargo e dos funcionários de autoridades tributárias que participam do projeto do Sistema Público de Escrituração Digital (Sped).	23/10/2012 Cidadão argumenta que as autoridades tributárias deveriam ter o controle de quem participa dessas reuniões. Questiona sobre garantia de que haveria a real participação de representantes da sociedade civil, caso verdadeira a alegação de que não haveria registro algum sobre a presença dos profissionais. Argumenta que certamente haverá algum coordenador ou responsável pela condução dessas reuniões bem como servidores responsáveis pelo projeto do Sped.	16/11/2012 Cidadão argumenta que, conforme resposta do Protocolo 16853.007214/2012-58, que trata das reuniões onde tais documentos foram apresentados: "nas reuniões em foco não foram disponibilizadas informações sigilosas" Contudo, continuo obtendo negativas com relação ao pedido dos documentos apresentados nessas reuniões, conforme solicitei através do Protocolo: 16853.007319/2012-15. Se os documentos não são sigilosos, por que não entregá-los? Se são sigilosos, por que se negar a informar que teve acesso a eles?	03/12/2012 Cidadão evoca art. 7º incisos II, V VII, 'a' da Lei 12.527/2012 e, sendo o Sistema Público de Escrituração Digital (SPED) um projeto coordenado por uma entidade pública, reitera o pedido. Ressalta que, sobre o item 1, o Portal Nacional do Sped (www1.receita.fazenda.gov.br) não está atualizado com a relação completa de empresas que participam do projeto piloto. Há outras entidades que participam das reuniões, mas não constam do portal. Tais entidades foram
	22/10/2012	16/11/2012	07/01/2013	
	RESPOSTA do SIC	RESPOSTA da	RESPOSTA	



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

		Secretária-Adjunta da RFB	Secretário da RFB	
	Devem ser solicitados às próprias empresas, cuja relação encontra-se no portal sped (indica link). Os servidores da RFB trabalham como colaboradores concomitantemente com as atividades inerentes ao cargo, sendo as participações muitas vezes realizadas de forma esporádica.	Os nomes, cargos e vínculos dos representantes das empresas e das entidades representativas podem ser solicitados às respectivas empresas e entidades, uma vez que cabe a essas empresas a responsabilidade pela indicação e controle de seus representantes. Não existe um representante permanente , pois estes mudam de acordo com o tema da reunião. Nas reuniões em foco não são disponibilizadas informações sigilosas que possam comprometer a segurança da informação pelo órgão. Os servidores da RFB trabalham como colaboradores, concomitantemente com as atividades inerentes ao cargo, sendo as participações muitas vezes realizadas de forma esporádica. O Coordenador Nacional do Projeto Sped na RFB é o Auditor-Fiscal da RFB ██████████	Indefere com base na NT Sufis/Cofis 2012/65, de 21 de novembro de 2012. (Não anexa)	divulgadas pela imprensa e por funcionários da RFB em palestras realizadas.
168530.07253/2012-55	08/10/2012	29/10/2012	16/11/2012	03/12/2012
	Cidadão gostaria de receber toda a documentação disponível do projeto EFD-Social, componente do SPED - Sistema Público de Escrituração Digital, tais como: atas de reuniões técnicas, leiaute previsto, investimento realizado, orçamento planejado, cronograma de implantação.	Cidadão solicita a documentação atual, mesmo sendo uma minuta do projeto. Argumenta que as empresas e entidades representativas da sociedade civil que participam do projeto já receberam cópias deste material. Muitas delas já estariam promovendo palestras, cursos e seminários sobre o assunto, utilizando a documentação fornecida nas reuniões. Como já houve publicidade da documentação através de dezenas de empresas e entidades, reitera o pedido sobre a documentação no atual estágio em que se encontra.	Cidadão informa que já haveria uma documentação preliminar que teria sido disponibilizada para empresas privadas e entidades representativas da sociedade civil que participam do projeto SPED. Como essas empresas e entidades já teriam tido acesso antecipado às informações e já estariam utilizando essas mesmas informações para realização de cursos, palestras, consultorias e ajustes em seus sistemas de informação, a informação seria pública. Do contrário, isso caracterizaria uso inadequado de informação sigilosa por parte dessas empresas.	Cidadão evoca art. 7º incisos II, V VII, 'a' da Lei 12.527/2012 e, sendo o Sistema Público de Escrituração Digital (SPED) um projeto coordenado por uma entidade pública, reitera o pedido. Ressalta que há empresas privadas que têm a posse dessas informações e a utilizam para realização de suas atividades - com fins lucrativos, como por exemplo: realização de cursos, palestras, desenvolvimento de sistemas etc. Questiona suposta ausência de
	29/10/2012	19/11/2012	07/01/2013	
	RESPOSTA do SIC	RESPOSTA da Secretária-Adjunta da	RESPOSTA do Secretário da RFB	



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

		RFB		
	O projeto se encontra em fase inicial de especificação. Quando as etapas seguintes do projeto estiverem prontas (regras de negócios, fechamento do leiaute e o guia prático), os respectivos documentos estarão disponíveis no Portal do Sped: http://www1.receita.fazenda.gov.br/ .	Ratifica manifestação anterior.	Indefere com base na NT Sufis/Cofis 2012/66, de 21 de novembro de 2012. (Não anexa)	fundamento legal para as negativas.
168530.07212/2012-69	01/10/2012	23/10/2012	20/11/2012	14/01/2013
	Cidadão solicita 1. Relação das empresas que participam do projeto piloto do Sistema Público de Escrituração Digital (Sped). 2. Relação das entidades representativas que participam do projeto piloto do Sistema Público de Escrituração Digital (Sped). 3. Datas das reuniões técnicas que foram realizadas com as empresas e entidades sobre o SPED. 4. Atas das reuniões técnicas que foram realizadas com a participação de empresas e entidades.	Cidadão argumenta que, sobre o item 1, a informação de que a relação se encontra no Portal do Sped, é parcialmente verdadeira, dado que ela não está atualizada. Haveria inúmeras novas empresas que participam do projeto piloto e das reuniões que não estão divulgadas no Portal. Assim, solicita a relação atual. Sobre o item 3, aduz a que nada teria sido respondido. Sobre o item 4, inova ao pleitear o material técnico divulgado nas reuniões, uma vez que fora informado de que não haviam atas	Cidadão reitera pedido acerca do item 1 e considera respondido adequadamente o item 3. Sobre o item 4, informa que a resposta seria parcialmente verdadeira, uma vez que as apresentações, os leiautes preliminares de projetos como EFD-Social e EFD-IRPJ não constam do Portal. Assim, reitera o pedido quanto ao item 4..	Reitera o pedido de: 1. Nome, cargo e vínculo empregatício dos representantes das empresas que participam do projeto piloto do Sistema Público de Escrituração Digital (Sped). 2. Nome, cargo e vínculo empregatício dos representantes das entidades representativas que participam do projeto piloto do Sistema Público de Escrituração Digital (Sped). 3. Nome, cargo e dos funcionários de autoridades tributárias que participam do projeto do Sistema Público de Escrituração Digital (Sped). Ressalta ainda que sobre o item 1, o Portal Nacional do Sped (www1.receita.fazenda.gov.br) não está atualizado com a relação completa de empresas que participam do projeto piloto. Há outras entidades que participam das reuniões, mas não constam do portal. Tais entidades foram divulgadas pela imprensa e por funcionários da RFB em palestras realizadas.
	22/10/2012	20/11/2012	7/01/2013	
RESPOSTA do SIC	RESPOSTA do Coordenador-Geral de Fiscalização	RESPOSTA Secretária da RFB substituta		
	Órgão informa que a relação das empresas que participaram do projeto piloto do SPED encontra-se no Portal Sped (indica link). Informa, ainda, que não são elaboradas atas nas reuniões com as empresas-piloto e entidades representativas do Sped, haja vista essas reuniões terem caráter informativo e de esclarecimento sobre dúvidas das definições estabelecidas pelas equipes de trabalho.	Informa que a relação de empresas que participaram do projeto piloto do Sped encontra-se disponível e atualizada no referido Portal. Informa, ainda, que foram realizadas reuniões técnicas nos dias 09/06/2011, 16/05/2012 e 09/10/2012. O material técnico produzido nas reuniões encontra-se disponível, também, no portal, consolidado em guias práticos, PVA e leiautes.	Indefere com base na NT Sufis/Cofis 2012/68, de 21 de novembro de 2012.	



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

2. 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 para que este lhe disponibilizasse as Notas Sufis/Cofis2012/65, de 21 de novembro de 2012 e Sufis/Cofis2012/66 de 21 de novembro de 2012, ambas citadas às respostas dadas em segundo grau recursal interno nos pedidos registrados sob NUP 16853.007214/2012-58 e 16853.007253/2012-55, bem como informações acerca da última atualização do link onde poderiam ser encontradas as informações referentes ao pedido inicial do NUP 16853.007212/2012-69. Na ocasião, solicitou-se, adicionalmente, que fosse informado prazo para que as alterações no sítio web que disponibilizariam em transparência ativa todos os pontos do pedido de acesso fossem feitas.

3. Complementarmente, em vista das negativas a pedidos de acesso à informação formuladas com base no art. 13, III do Decreto 7.724/2012, i.e., da inexistência do objeto, e tendo em vista que o recorrente apontou indícios de que o processo de seleção das empresas piloto permitiu a que estas obtivessem vantagem comparativa em seus respectivos segmentos competitivos, uma vez que lhes teria franqueado a possibilidade de adaptação prévia ao sistema de escrituração eletrônica, apontamos para o entendimento de que, embora a situação de fato pudesse apontar para a exceção do art. 13, III, a situação de direito devesse apontar, à luz dos mecanismos de *disclosure log*, para ações que permitissem, quer pela transparência ativa, quer pela transparência passiva, a disponibilização não discriminatória de parte das informações solicitadas.

4. Ao dia 1/04/2013, teve lugar reunião no Edifício Camilo Cola, da Receita Federal, na presença dos Ouvidor-Geral do Ministério da Fazenda, da Ouvidora Adjunta daquela pasta, do Coordenador-Geral de Fiscalização da Receita e do Coordenador Nacional do Sped. Nela, novos esclarecimentos foram tomados.

5. Relativamente, ao NUP 16853.007214/2012-58, o sr. Coordenador-Geral de Fiscalização da RFB informou que o projeto piloto do Sped desenvolve-se por meio de uma grande quantidade de reuniões entre as partes, muitas delas informais, com a utilização de ferramenta web. Existem, todavia, algumas poucas reuniões que se dão presencialmente, e neste caso existiria lista de chamada com registro dos participantes. Contudo, alega que, uma vez que são as empresas que designam tais participantes, acredita que caberia a elas optar por divulgar-lhes os nomes. Argumenta que a participação no projeto agrega valor estratégico ao funcionário, e expor seu nome concorreria para que outras empresas, participantes ou não no projeto, viessem a contratá-lo, expondo o projeto e a privacidade da pessoa jurídica a terceiros. Adicionalmente, convém salientar que, por ser decisão discricionária das empresas a designação do funcionário partícipe no projeto, estas tendem a muda-lo periodicamente, razão pela qual a informação prestada poderia vir a ser não fidedigna.



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

6. Quanto ao nome dos servidores que participaram de referidas reuniões, esclarece que muitas vezes estes não permanecem mais do que uma hora em cada encontro, quedando-se apenas o tempo suficiente para tratar de algum tema específico. Informa, contudo, que o servidor que participa de todas as reuniões e capaz de prestar qualquer esclarecimento a respeito seria o [REDACTED], que já foi mencionado na resposta do recurso. Entende que a relação com a Receita deva ser Institucional, razão pela qual não devem ser expostos os servidores que eventualmente participam da reunião.

7. No que se refere ao pedido registrado sob o NUP 16853.007253/2012-55, informou que o Sped encontra-se, ainda, em fase de especificação, razão pela qual as informações ainda não poderiam ser divulgadas. Adicionalmente, salientou que a Receita não teria conhecimento do fato de que as empresas estariam auferindo lucro a partir das informações coletadas nas reuniões, como alegado pelo cidadão. A princípio existiria apenas um compromisso formal de não divulgação das informações das reuniões, mas não há um controle por parte da Receita para garantir que não haja publicidade indevida.

8. Finalmente, no que diz respeito às informações constantes no sitio web, o Coordenador Nacional do Sped reiterou que as informações solicitadas no pedido de acesso e nele constantes estão atualizadas. Ademais, existe possibilidade de que haja uma alteração no site, para maior e melhor disponibilização de informações relativas ao Sped ainda nesse semestre, caso haja recursos disponíveis para tanto.

9. A análise das Notas solicitadas não trazem maiores esclarecimentos. Na Nota Cofis nº2012/65, nos é informado que

“todas as informações fornecidas nas reuniões realizadas com as empresas piloto são disponibilizadas no Portal do Sped (<http://www1.receita.fazenda.gov.br/>)”

10. Já a Nota Sufis/Cofis nº 2012/66, informa que:

“[...] o projeto se encontra em fase inicial de especificação e quando as etapas seguintes do projeto estiverem prontas (regras de negócios, fechamento do leiaute e o guia prático), os respectivos documentos estarão disponíveis no Portal do Sped: <http://www1.receita.fazenda.gov.br/>. Pois, **encaminhar com antecedência o material ainda não concluído poderia ocasionar insegurança jurídica ao mercado por conta sua divulgação antecipada, haja vista ocorrerem alterações nas especificações técnicas por diversas vezes antes de sua etapa ser concluída. A Administração Tributária não deve divulgar documentação que pode levar o contribuinte a erro ou efetivação de custos indevidos.**

4. Por outro lado, o material foi divulgado para as **empresas e entidades que participam do projeto piloto** e que



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

assumiram o compromisso de utilizar quaisquer informações que lhes forem fornecidas ou tornadas disponíveis exclusivamente nas atividades que lhes competem exercer no âmbito do desenvolvimento do SPED, não podendo transferilas a terceiros, seja a título oneroso ou gratuito, ou, de qualquer forma, divulgálas, sob pena de extinção imediata deste Protocolo, sem prejuízo de outras providências cabíveis, inclusive a apuração de responsabilidades (CLÁUSULA QUARTA, do Protocolo, alínea b)”

11. Por fim, sustenta a Nota Sufis/Cofis nº 2012/68 que:

“A relação de empresas e entidades que participam do projeto piloto do Sistema Público de Escrituração Digital (Sped) se encontra disponível no Portal do Sped e **o material técnico produzido nas reuniões se encontra no Portal do Sped, consolidado em guias práticos, PVA e leiautes.** A documentação preliminar de projetos que ainda encontram-se em fase de elaboração e sujeitos a alterações não são divulgados, e se o fossem poderiam gerar dúvidas e interpretações equivocadas no cumprimento da futura obrigação tributária, além de insegurança na realização de custos de adaptação que podem ser desperdiçados.”

12. É o relatório.

II - ANÁLISE

13. 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.

14. Quanto à análise de mérito, necessário se faz apreciar os pedidos apresentados à luz do filtro que nos propõe o art. 13 do Decreto 7.724/2012, a fim de delimitarmos o objeto deste recurso e, com isso o escopo de nossa análise. Desta forma, de plano aparta-se do pedido registrado sob o NUP 168530.07253/2012-55 sua designação genérica de objeto, devendo-se atentar tão só às espécies de documentos enumerados a guisa de exemplificação, única parcela que desce à definição específica de seu conteúdo.

15. Se bem não se possa considerar desproporcional ou desarrazoado o pleito, uma vez que não impõe à administração ônus que implique obstrução ao desempenho das atividades regulares do órgão, há, no que se refere a alegações de



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

inexistência do objeto, ponderações relevantes. Segundo informação reiterada pelo órgão, não existiriam atas das reuniões, objeto de pedido duplicado às solicitações 168530.07212/2012-69 e 168530.07253/2012-55.

16. Como já manifestado por esta Controladoria-Geral da União, em face da alegação de inexistência de informação, não há que se dizer ter sido a resposta não correspondente à informação solicitada, e tampouco cabe ao requerente questioná-la, vez que os atos da administração pública gozam de presunção relativa de veracidade, perecendo somente frente a prova em contrário – a qual efetivamente não foi juntada ao presente.

17. Conveniente, ainda, salientar que não deverá compor objeto deste recurso questão que não guarde aderência à competência recursal da CGU fixada pelo art. 16 da Lei 12.527/2011. Desse modo, tendo sido atendido o pleito no que se refere às datas em que se deram as reuniões de referido projeto piloto, este não deverá ser conhecido, haja vista a inexistência de objeto de recurso. Tampouco é conhecido o pedido formulado em sede recursal, ao NUP 168530.07212/2012-69, que solicita “o material técnico divulgado nas reuniões”, uma vez que o órgão não o acolheu à resposta ao recurso interno, sequer tacitamente.

18. Desse modo, habilitam-se à análise de mérito apenas as solicitações que dizem respeito a (1) nome, cargo e vínculo empregatício dos representantes das empresas que participam do projeto piloto do Sped; (2) nome, cargo e vínculo empregatício dos representantes das entidades representativas que participam do projeto piloto do Sped; (3) nome e cargo dos funcionários de autoridades tributárias que participam do projeto do Sped; (4) leiaute previsto para o Sped; (5) investimentos efetuados no Sped; (6) orçamento previsto para o Sped; (7) cronograma do projeto do Sped; (8) relação das empresas participantes do projeto piloto do Sped e (9) relação das entidades representativas participantes do projeto piloto Sped.

19. Restando-nos a análise dos argumentos apresentados pelo órgão acerca do caráter pessoal da informação solicitada e ao risco à competitividade, no que se refere ao pedido de NUP 16853.007214/2012-58, dos argumentos relativos a riscos de insegurança jurídica decorrentes da publicidade de documentos preparatórios, no que se refere ao pedido de NUP 168530.07253/2012-55, e de questão levantada acerca da verossimilhança de informações prestadas em transparência ativa, no que se refere ao pedido de NUP 168530.07212/2012-69, devemos desdobrar nossa análise em três questionamentos:

- a. Ao alegar risco à competitividade mediante a publicidade de informação por ela custodiada, qual o nexos mínimo de causalidade que a administração deverá arguir para provocar a atração da proteção conferida ao sigilo comercial e/ou direito à personalidade da pessoa jurídica para o caso em questão?
- b. O risco potencial de criação de um cenário de insegurança jurídica no que se refere a obrigações de caráter tributário em decorrência de divulgação das informações solicitadas ao NUP 168530.07253/2012-55, referente a projeto ainda em implementação, é apto a colocar a



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

matéria ao resguardo do disposto no art. 7º, §3º da Lei 12.527/2011 e do art. 20 do Decreto 7.724/2012, afastando a incidência do dever de publicidade previsto no art. 7º, VII, 'a' daquela mesma Lei?

- c. É o procedimento recursal previsto no art. 16 da Lei 12.527/2011 meio idôneo para questionar a verossimilhança de resposta efetivamente fornecida pelo órgão?

20. A análise da primeira questão nos remete ao argumento utilizado pelo órgão para embasar a negativa de concessão de acesso às folhas de presença das reuniões do projeto piloto do Sped. Sustenta o órgão que, no que tange aos servidores partícipes, estes estariam representando a instituição, sendo, portanto, descabido o pedido da indicação de suas identidades. De outro modo, relativamente aos representantes de empresas e entidades, salienta que estes teriam sido por aquelas designados, e que a divulgação de seus nomes poderia gerar efeitos deletérios à atividade econômica desenvolvida em ambiente competitivo.

21. Sendo a publicidade dos atos administrativos a regra, e o sigilo a exceção, deve-se, primeiramente, perquirir acerca de a quem, a rigor, pertenceria a informação: se à empresa ou à RFB. Grandes dilações não serão necessárias para que se alcance a conclusão de que, sendo o projeto uma iniciativa da Administração, ao aceitar participar dela como parceiros, empresas e entidades convidadas deverão considerar como públicas todas as informações por ela prestadas que não venham a incidir diretamente em alguma hipótese excepcionante dos art. 22, 23 e 31 da Lei 12.527/2011. O desconhecimento da lei, por aqueles agentes econômicos, não é razão oponível em face do comando de publicidade. Desta forma, inexistindo subsunção legal em nenhum dos tipos apontados, descabida seria a decisão denegatória de acesso, havendo uma presunção relativa de publicidade de tais informações.

22. No intuito de ilidi-la, faz uso a Administração de argumento que ponta para o risco à competitividade, mais especificamente, do uso da informação, por terceiros, para cooptar tais funcionários em prejuízo às empresas parceiras.

23. Caso analisemos o nexos causal proposto, no entanto, nota-se uma aparente insuficiência na construção lógica apresentada. O conceito de nexos causal, *grosso modo*, determina se o resultado (o dano) surge como consequência lógica e natural da conduta perpetrada pelo agente. Quer estejamos em âmbito da Teoria da Equivalência dos Antecedentes, adotada pelo Código Penal, quer estejamos em âmbito da Teoria da Causalidade Adequada ou da Causalidade Direta e Imediata, ambas adotadas pelo Código Civil, ao analisar o nexos causal é imprescindível que se perceba que o dano não ocorreria caso o ato, comissivo ou omissivo, não houvesse sido perpetrado pelo agente.

24. No caso em apreço, não há um liame lógico e claro entre a divulgação da informação e a cooptação dos funcionários das empresas parceiras. A estes, de posse dos dados privilegiados acerca do projeto piloto, assistiria a qualquer momento oferecer préstimos a outro empregador e, com isso, levar consigo o capital intelectual agregado pela participação na iniciativa. Tal risco poderia ser dirimido por meio de



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

mecanismos de *disclosure log*, que permitiriam amplo compartilhamento de tal conhecimento, possibilidade que, no entanto, não foi avaliado pela RFB.

25. Devemos considerar, ainda, que o mesmo argumento que assiste à RFB para negar acesso aos documentos do projeto piloto por estar ele ainda em fase de elaboração e implementação deveria levar a desqualificar o valor agregado que se pretende imputar aos funcionários partícipes das reuniões.

26. Não podemos considerar ser de posse da RFB, no entanto, informação que extrapole aquela constante no suporte em que se encontra registrada. No caso concreto, as listas de presença não necessariamente deverão dar conta de informar o vínculo empregatício do funcionário partícipe das reuniões, razão pela qual não seria razoável obrigar a Administração a fornecer informação que ela não possui.

27. Quanto à segunda questão proposta, relacionada ao NUP 168530.07253/2012-55, podemos perceber que o liame lógico representado pelo nexo causal é mais evidente, uma vez que a insegurança jurídica seria resultado direto da divulgação de informação que não representaria mais do que uma intenção futura da administração – apta, ainda assim, a gerar expectativas de direitos por vezes não concretizáveis. Desta forma, os agentes, antecipando-se às ações da administração, poderiam agir de forma a frustrar intenções futuras ou mesmo em prejuízo de seus próprios interesses. Em qualquer um dos casos, os danos não apenas são verossímeis, mas também ponderáveis.

28. Parece-nos evidente que a hipótese constante no art. 7º, §3º da Lei 12.527/2011 busca resguardar o acesso em face do risco gerado pela insegurança jurídica relativa à expectativa acerca de determinada decisão da administração pública. Tal argumento, portanto, é suficiente esta análise a percepção de referido nexo a fim de caracterizar evidente óbice ao acesso. Nesse sentido, já se manifestou a Controladoria-Geral da União às decisões relativas aos NUP 16853.007029/2012-63, 16853.007274/2012-71 e 16853.007316/2012-73:

41. Quanto à negativa de acesso à informação sob fundamento de risco potencial de exposição de informação sigilosa, pessoal ou restrita, há que se ponderar, de um lado, se existe a necessidade de comprovação do risco por parte da Administração, uma vez que, por meio deste, se nega direito fundamental insculpido no art. 5º, XIV da Constituição Federal e, de outro, se a comprovação não seria somente possível em caso de risco efetivo, implicando, portanto, uma análise não mais antecipatória, mas *ex post*, i. e. de avaliação de resultados após efetiva exposição ao risco. A questão opõe dois direitos de relevância similar: de um lado, o direito à informação, segundo o qual se impõe a transparência dos atos do Poder Público; do outro, o direito à intimidade e à vida privada (CF, art. 5º, X) do qual deriva a proteção do sigilo fiscal dos contribuintes.

42. De modo semelhante ao que dispõe a Constituição Federal, a Lei 12.527/2011 define em seu art. 3º o caráter excepcional do sigilo, classificando como ilícita a conduta do agente que se recusa ao fornecimento de informação pública,



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

ao mesmo tempo em que define como dever da Administração a proteção de informação sigilosa, reputando igualmente ilícita a sua divulgação indevida.

43. Diante de tal situação, dado que a produção de prova abandona a seara do risco potencial e ingressa na seara do risco efetivo, uma análise integrada demonstra ser desaconselhável expor um direito fundamental como meio de assegurar a prevalência de outro. Evidente é, neste caso, o risco de dano inverso, pois, uma vez assegurada a publicidade da informação, embora tal decisão seja reversível, não o serão os seus efeitos.

29. Em que pese todo o argumento exposto, tais razões não deverão subsistir quando da análise de solicitação de quantitativo de gastos em investimentos e orçamento do projeto, à luz do art. 7º, VI, VII, 'a' e do art. 8º, §1º, III da Lei 12.527/2011, *in verbis*:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

[...]

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

[...]

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.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo:

[...]

III - registros das despesas;

30. Em face da obrigatoriedade legal, nova gestão foi feita junto ao órgão, o qual, em 29/04/2013, respondeu ao cidadão enviando-lhe os dados referentes ao ano exercício de 2013 quanto aos valores autorizados para investimentos no programa em questão. Contudo, como este não fizesse referência aos anos de 2011 e 2012, deve-se considerar que o objeto de provimento foi parcialmente perdido.

30. Por fim, cumpre-nos analisar a última questão proposta, que faz referência a solicitação constante no pedido 168530.07212/2012-69. No caso em apreço, o recurso sobe à CGU em razão da discordância manifestada pelo recorrente em face da resposta oferecida pelo órgão. A competência recursal da CGU, no entanto, não se estende à análise da veracidade da informação prestada, cf. se



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

depreende do art. 16 da Lei 12.527/2011. Nesse sentido, da prestação da informação deverá seguir, ato contínuo, a perda do objeto do recurso.

31. Finalmente, convém salientar que os esclarecimentos obtidos ao longo da instrução do recurso de NUP 168530.07253/2012-55 apresentam indícios que o habilitam como denúncia, ao informar que, em descumprimento da Cláusula Quarta, 'b' do Protocolo de adesão ao Programa Piloto do Sped, empresas privadas, entidades ou seus representantes estariam, em tese, utilizando-se das informações obtidas no programa para auferir lucro por meio da realização de cursos, palestras e desenvolvimento de sistemas.

III - CONCLUSÃO

32. Diante do exposto, opino por **conhecer** os presentes recursos, para, no mérito, também opinar pelo **provimento** do recurso relativo ao pedido NUP 16853.007214/2012-58, pelo **provimento parcial**, do recurso relativo ao pedido NUP 168530.07253/2012-55 e pelo **desprovimento** do recurso relativo ao pedido NUP 168530.07212/2012-69, e determinar a entrega das folhas de presença existentes das reuniões ocorridas aos dias 09/06/2011, 16/05/2012 e 09/10/2012, relativas ao projeto piloto do Sped, bem como investimentos realizados e orçamento previsto para os exercícios de 2011 e 2012.

33. Adicionalmente, após a decisão de V. Exa., será o presente encaminhado à Coordenação-Geral de Atendimento ao Cidadão - OGU, a fim de que dê tratamento de denúncia ao conteúdo das informações levadas a esta Controladoria-Geral da União ao recurso interposto contra decisão denegatória de acesso do pedido registrado sob NUP 168530.07253/2012-55

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

JOSE EDUARDO ROMAO
Ouvidor-Geral da União



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



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Controladoria-Geral da União

Folha de Assinaturas

Documento: DESPACHO nº 4562 de 10/06/2013

Referência: PROCESSO nº 16853.007214/2012-58

Assunto: Despacho de Julgamento de Recurso de 3ª instância em LAI

Signatário(s):

JOSE EDUARDO ELIAS ROMAO

Ouvidor-Geral

Assinado Digitalmente em 10/06/2013