



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

Referência: 16853.000026/2013-80

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 ou cópia aos ofícios aprovados de solicitação de doações de mercadorias apreendidas pela Receita Federal, entre 2010-2012, por nome de quem fez o pedido, órgão de lotação, material doado, data do pedido e data da doação.

2. Ao dia 14/01/2013, o órgão manifestou-se tempestivamente, negando acesso à informação solicitada sob o argumento de que tal solicitação seria desproporcional, dado que

[...] tais documentos e os correspondentes ADM encontram-se juntados aos respectivos processos de destinação de mercadorias apreendidas, os quais são arquivados nas unidades locais da RFB (Unidades Executoras da destinação).

Com efeito, a gestão de mercadorias apreendidas é descentralizada, havendo cerca de 100 unidades administrativas da RFB que administram mercadorias. Desta forma, conforme previsto nas normas em vigor, os dirigentes locais e regionais da RFB têm competência para aprovar/autorizar ofícios de solicitação de mercadorias. Uma vez autorizado o ofício, será aberto processo de destinação específico, onde serão juntados os demais documentos exigidos pela legislação em vigor. Cumpridas as exigências legais para o órgão/entidade beneficiar-se da doação, será assinado o correspondente Ato Destinação de Mercadorias (ADM) pela autoridade competente. Após a assinatura do ADM, a mercadoria será entregue ao beneficiário e o processo será arquivado na unidade da RFB responsável pela destinação (Unidade Executora).

Dessa forma, considerando a mencionada descentralização na gestão de mercadorias apreendidas e, ainda, que encontra-se



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

divulgado no sítio da RFB na Internet a relação de todas as destinações efetivadas, seria desproporcional fornecer cópia/acesso de cerca de 16.000 ofícios aprovados entre 2010 e 2012, conforme solicitação genérica formulada pelo interessado.

3. Por fim, a RFB sugeria ao requerente que consultasse as destinações efetuadas no sítio <http://www.receita.fazenda.gov.br/DestinacaoMercadorias/Doacoes/defaultefetuadas.htm>, para que, caso necessitasse de informações adicionais sobre uma doação específica, formulasse novo pedido de informação identificando o ADM, com vistas a possibilitar o desarquivamento do correspondente processo de destinação junto à respectiva Unidade Executora.

4. Irresignado, o requerente interpôs recurso em primeira instância em 15/01/2013, no qual solicitava, em face da grande quantidade de documentos solicitados, que estes lhe fossem entregues de forma gradativa, a iniciar-se pelo ano de 2012 e cuja **destinação dos bens apreendidos fosse prefeituras**.

5. Em 31/01/2013, indeferindo o recurso interposto, o órgão expôs, por meio da Nota RFB/Asesp/nº13/2013, a tese de que tratar-se-ia de pedido, em tese, genérico e desproporcional, além de implicar em trabalho adicional de análise e consolidação de dados, alegando que o enquadramento nas hipóteses elencadas no art. 13 do Decreto 7.724/2012 retiraria o pedido do escopo da Lei 12.527/2011. Aduz, ainda, que, à luz do art. 15 da Lei 12.527/2011, a sede recursal não seria meio hábil à apreciação de novo pedido, mas tão-somente à manifestação contra indeferimento de acesso ou contra as razões da negativa.

6. Em 31/01/2013, o cidadão interpôs recurso à autoridade máxima do órgão, aduzindo a que:

A negativa da Receita não encontra respaldo na legislação. Primeiro, o pedido não é genérico e tão pouco desarrazoado. Além disso, o inciso terceiro do artigo 3 do decreto que regulamenta a Lei de Acesso determina que não serão atendidos os pedidos que exigem trabalhos adicionais apenas de outros órgãos. O pedido em questão trata-se de informação pública da Receita Federal. Como prevê a lei, a resposta poderá ser dada em partes, **começando pelos ofícios arquivados na sede em Brasília**. Todos os pedidos têm a intenção de cumprir princípios estabelecidos na lei: controle social e fomento da cultura de transparência na administração pública.

7. Respondeu o órgão em 18/02/2013 para indeferi-lo sob os mesmos argumentos, aduzindo que mesmo o pedido inovado não teria o condão de afastar a desproporcionalidade de seu objeto. Alegou, adicionalmente, que mesmo ao atendimento da demanda ao modo proposto, ou seja, a começar pelos ofícios arquivados na sede em Brasília, demandaria trabalho adicional de análise e consolidação de informação, pelo qual inexequível à luz do Decreto 7.724/2012.



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

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 repisava os argumentos oferecidos em segunda instância.

9. 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 esclarecer-lhe acerca de procedimentos adotados na instrução das etapas pretéritas do processo, bem como buscar soluções que viabilizassem um mútuo entendimento entre RFB e cidadão. Nesse sentido pronunciou-se esta casa:

No caso em apreço, devemos considerar que o pedido, em si, não se enquadra na categoria de pedido genérico ou desarrazoado, uma vez que respeita critérios de interesse público, recorte temporal e recorte temático. Sua desproporcionalidade, no entanto, advém do modo como é feita a gestão descentralizada da documentação requerida, o que imporia, como bem salientado pelo órgão, um encargo demasiado oneroso à administração pública.

Contudo, em respeito à máxima divulgação, devemos ponderar que não há vedação legal para a diminuição do escopo do pedido em sede recursal, e que o recorrente buscou, ao curso do processo, diminuir o montante de documentos a serem triados e, com isso, diminuir o impacto de sua demanda sobre as atividades do órgão.

Portanto, uma vez que já nos foi informado pelo órgão, quanto ao método e critério de gestão documental adotado, que há a predominância de “armazenamentos baseados no assunto, ano e tipo de espécie”, e entendendo que a descentralização dos arquivos solicitados nas Superintendências de Administração do Ministério da Fazenda apresentava-se como óbice, indagamos se há a possibilidade de o órgão atender ao pedido tal qual é formulado nesta instância recursal:

“Fornecimento dos ofícios que estejam arquivados na sede, em Brasília. Quanto ao seu tempo de produção, e expedição, o cidadão o solicita de forma gradativa (a critério e bom senso do órgão), a iniciar-se de 2012.”

10. Ao dia 4/04/2013, tais solicitações foram reiteradas, em reunião presencial na sede do Ministério com membros da Assessoria Especial da Secretaria da Receita Federal.



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

11. Por meio da Nota RFB/Asesp/nº 56/2013, o Ministério respondeu às demandas formuladas pela CGU em 15/04/2013, repisando argumentos já ventilados no curso do processo, e aduzindo a que:

[...] em relação ao pedido inicial formulado pelo recorrente, a indagação por ele formulada junto à CGU constitui **novo pedido**, cuja possibilidade de fornecimento, ou não, deve ser submetida a nova análise da instituição responsável pela informação, observando-se os termos e prazos legais definidos, além de não se enquadrar nos requisitos exigidos pela Lei 12.527, de 2011, para interposição do recurso.

6. Quanto ao mérito, eventual atendimento demandaria a identificação de todos os Atos de Destinação de Mercadoria admitidos no ano de 2012 pela unidade administrativa gestora de mercadorias apreendidas em Brasília, desarquivamento dos respectivos processos administrativos de destinação de mercadorias, identificação dos ofícios e providência de cópia.

7. Assim, o atendimento do pedido, na forma ora proposta, resta prejudicado, em conformidade com o disposto no art. 13 do Decreto nº 7.724, de maio de 2012 [...]

12. Com base em tais argumentos, recusou-se a RFB a reavaliar o pedido, não considerando para esses fins, as ponderações sugeridas ao longo da instrução pela Controladoria-Geral da União.

13. É o relatório.

II - ANÁLISE

14. 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.

15. Quanto à análise de mérito, questões prévias à natureza da informação requerem nossa atenção, no intuito de informar órgão e cidadão acerca do correto entendimento dos limites do art. 13 do Decreto 7.724/2012, de forma a não torná-lo guarda-chuva sob o qual se ponha ao abrigo a Administração diante de todo e qualquer pedido de documentos. Desse modo, cuida-se de analisar questão atinente à natureza do pedido, e não da informação.

16. Informa-nos aludido dispositivo que:

Art. 13. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação:
I - genéricos;
II - desproporcionais ou desarrazoados; ou



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

III - que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade.

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

17. Inicialmente, devemos ponderar que tal dispositivo não encontra equivalência, ao modo dos demais dispositivos restritivos ao acesso, na Lei 12.527/2011, de forma a considerar indefensável a interpretação que busque dar status de dever da administração o não fornecimento das informações solicitadas. Trata-se, de fato, de faculdade da administração, atender ou não, a pedidos que tenham tal natureza.

18. Outro não poderia ser o entendimento desta Controladoria-Geral da União, uma vez que o instrumento normativo em que se encontra aludido dispositivo não é apto a criar restrições a Direito Fundamental constante no rol constitucional. Se é à lei que cumpre definir critérios de sigilo, também caberá à lei estabelecer as restrições de acesso que a administração deverá atentar.

19. Tampouco é vedada à Administração a faculdade de conhecer e prover de recurso que inove no pedido original, ao reduzir-lhe o escopo do objeto. Não apenas o instrui o poder hierárquico insto à Administração quanto ao princípio da economia processual.

20. Da análise em dos requisitos ao pedido, que se impõem como obrigação do cidadão para que este exerça seu direito de acesso, devemos considerar que todo pedido deverá ser específico, proporcional e razoável, além de não impor ao órgão esforços adicionais de análise e consolidação de informação.

21. Esta CGU já se manifestou, reiteradas vezes, acerca do que deve ser considerado pedido específico para os fins da Lei de Acesso à Informação:

Desse modo, a Controladoria-Geral da União buscou, tanto na experiência internacional quanto na experiência da Administração Pública Federal, a melhor forma de explicitá-lo, e tem entendido que, para ser suficientemente específico, o pedido deve preencher os seguintes requisitos:

a) o assunto do registro solicitado deve ser indicado de modo individualizado e com suficiente particularidade quanto ao tempo, lugar e evento, de forma a permitir que o servidor do órgão ou entidade que tenha familiaridade com o assunto possa identificá-lo de maneira célere e precisa;

b) de forma complementar, deve ser indicada, de maneira clara, a listagem dos documentos que sirvam de suporte à informação, com suas respectivas datas de emissão, período de vigência, origem e destino.

22. O núcleo do pedido de acesso à informação é, portanto, aquilo que entendemos pelo assunto do pedido, delimitado no tempo, lugar e evento de que trata. No caso em apreço, o recorrente indicou o evento como sendo relativo à doação de mercadorias apreendidas pela RFB a prefeituras. Indicou, igualmente, tempo – de



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

2010 a 2012. Por fim, delimitou, no curso do processo, um lugar – Brasília – e o suporte da informação solicitada – ofícios. Portanto, não há que se falar em pedido genérico no caso em apreço.

23. Quanto à alegação de desproporcionalidade, esta deverá atentar para o impacto que o atendimento da demanda individual do cidadão deverá causar às atividades regulares do órgão, de forma a harmonizá-lo com o direito de acesso. Em outras palavras o direito fundamental não é absoluto, e seu exercício não deve inviabilizar a efetivação de outros direitos assegurados pela administração por meio de suas atividades precípuas. Desse modo igualmente já se manifestou a Controladoria-Geral da União:

20. Ao ponderar se um pedido é desproporcional, o Estado deve verificar se o atendimento deste irá resultar num ônus excessivo em termos de gastos públicos e dispersão desproporcional de recursos humanos, fazendo com que equipes deixem de exercer suas atribuições institucionais em prejuízo da coletividade.

21. É conveniente que a análise do impacto da solicitação sobre o exercício das funções rotineiras de um órgão público tenha sempre por base dados objetivos. Isso porque cabe à Administração o ônus da prova quando da negativa de acesso à informação, uma vez que trata-se de direito fundamental insculpido no art. 5º da Constituição Federal. Dessa forma, a demonstração da desproporcionalidade do pedido deverá considerar as variáveis a seguir:

- a) o quantitativo de unidades componentes do banco de dados solicitado e objeto de eventual triagem, bem como seu método e critério de classificação;
- b) a natureza e os motivos que embasariam a presunção de existência de informação pessoal ou sigilosa no referido banco de dados;
- c) a descrição dos danos associados à sua publicidade;
- d) a quantidade estimada de horas de trabalho necessárias para o atendimento ao pedido;
- e) o percentual de servidores do órgão que seriam dedicados ao fornecimento da informação (número de servidores necessários ao atendimento do pedido / número de servidores existentes no órgão);
- f) as ações desenvolvidas pelo órgão, à luz da Lei 12.527/2011, no intuito de implementar um sistema de gestão e classificação das informações existentes em seus arquivos.

24. No caso em apreço, agiu de modo adequado a Administração, ao dar ao cidadão subsídios que pudessem permitir-lhe delimitar o escopo de seu pedido e tornar seu atendimento menos oneroso ao órgão. Contudo, mesmo após sucessivas reduções de escopo, a RFB manteve seu posicionamento acerca da desproporcionalidade do pedido, alegando, adicionalmente, que tais reformulações deveriam ser objeto de novos pedidos.

25. Contudo, abraçar tal tese, ao arrepio do princípio da economia processual, é, também, prática nociva à eficiência da Administração, ao impor não apenas ao cidadão a proposição de sucessivos pedidos como também ao órgão o a análise, instrução e trâmite de sucessivos processos. Ademais, resta claro que o



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

pedido proposto em terceira instância “Fornecimento de cópia ou acesso aos escritórios aprovados de solicitação de doações de mercadoria apreendidas pela Receita Federal que tenham prefeituras como destinatárias, que estejam arquivadas na sede da RFB, em Brasília. Quanto ao seu tempo de produção, e expedição, o cidadão o solicita de forma gradativa (a critério e bom senso do órgão), a iniciar-se de 2012” está contido no pedido inicial “acesso ou cópia aos escritórios aprovados de solicitação de doações de mercadoria apreendidas pela Receita Federal, entre 2010-2012, por nome de quem fez o pedido, órgão de lotação, material doado, data do pedido e data da doação”.

26. Como exposto, a alegação de desproporcionalidade deve ater-se a uma análise mínima da viabilidade do atendimento à demanda do cidadão. Tal, no entanto, não foi feito senão à resposta ao pedido inicial. Caso, de modo sumário, a façamos no presente, teríamos a resposta segundo a qual, por não ser a Sede da RFB Unidade executora para os citados fins, nela não existiriam tais informações. Caso, em atitude proativa, julgássemos conveniente analisar os processos atinentes à doação de mercadorias apreendidas nas duas Unidades Executoras existentes em Brasília, o Aeroporto Internacional de Brasília (código 117600) e a Superintendência Regional (código 100100), os respondentes encontrariam, ao longo de todo o ano de 2012, dezessete processos, dos quais tão somente uma peça é solicitada.

27. Diante do caso concreto, padece de condições fáticas a alegação de desproporcionalidade alegada pelo órgão ao questionamento feito por esta Controladoria-Geral da União. É de se salientar que o deferimento do pedido de acesso em sede recursal continua a gozar da faculdade que é atribuída à resposta inicial pelo art. 15, II do Decreto 7.724/2012, que permite ao órgão comunicar local e data futura para a entrega da informação, de modo a possibilitar o atendimento de demanda que exija maior tempo de processamento.

28. Por fim, questão importante é levantada pelas partes no que se refere ao inciso III do art. 13 do Decreto 7.724/2012. Informa-nos aquele dispositivo que ao órgão assiste a faculdade de não responder a pedido que exija “trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade”. Desse modo, escusa-se o órgão à obrigação de criar informação com base em dados e informações que estejam por ele custodiados, sendo-lhe igualmente não exigível que proceda a tratamento de dados que esteja além de sua competência.

29. Nesse sentido, padece de qualquer fundamento legal, sintático e hermenêutico a alegação segundo a qual apenas pedidos que exigissem “trabalhos adicionais apenas de outros órgãos” não poderão ser atendidos pela Administração, uma vez que a conjunção alternativa “ou” torna clara a admissibilidade de duas hipóteses de não admissão.

30. Finalmente, quanto à natureza da informação, não se arguiu qualquer exceção relativa a sigilo legal específico, à informação classificada ou a informação pessoal, pelo qual se exime esta instância de analisá-lo.

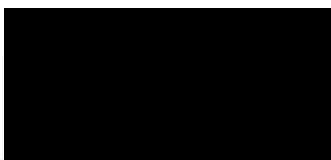


PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Ouvidoria-Geral da União

III - CONCLUSÃO

31. Diante do exposto, **conheço** do presente recurso, para, no mérito, opinar por seu **provimento parcial** e determinar a entrega de cópia dos ofícios de solicitação de doações de mercadoria apreendidas pela Receita Federal aprovados em 2012 e que tenham prefeituras como destinatárias, arquivados nas Unidades executoras da RFB 117600 e 100100. Especificamente, aduz-se aos ofícios relativos aos atos 2, 81, 117, 213, 222, 261, 263, 276, 425, 710, 774, 775, 776, 777, 808, 826, todos de 2012 e de competência do sr. Superintendente da Receita Federal do Brasil da 1ª Região, bem como o ato 3, também de 2012 e de competência do sr. Delegado da Receita Federal do Brasil.

32. 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

Folha de Assinaturas

Documento: DESPACHO nº 4746 de 19/06/2013

Referência: PROCESSO nº 16853.000026/2013-80

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

Signatário(s):

JOSE EDUARDO ELIAS ROMAO

Ouvidor-Geral

Assinado Digitalmente em 19/06/2013

Relação de Despachos:

Registre-se a aprovação integral do Despacho em questão, nos termos do qual o Exmo. Sr. Ministro Chefe desta Controladoria-Geral da União, Dr. Jorge Hage Sobrinho, deu fundamento e motivação a sua decisão.

Desta forma, considerando que o recorrente teve ciência da mencionada decisão no prazo legal (sem qualquer prejuízo das garantias fixadas na Lei nº 12.527/11), ficam convalidados todos os atos praticados no curso deste procedimento cujas datas de registro eletrônico não correspondam às de sua real produção.

JOSE EDUARDO ELIAS ROMAO

Ouvidor-Geral

Assinado Digitalmente em 19/06/2013
