



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

DESPACHO

Referência:	37400000021201274
Assunto:	Recurso contra decisão denegatória ao pedido de acesso à informação requerido ao Ministério da Fazenda – MF [REDACTED]

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

1. O presente Despacho trata de solicitação de acesso à informação pública, com base na Lei nº 12.527/2011, formulada [REDACTED] em 16/05/2012, o qual requereu ao Ministério da Fazenda, doravante MF, o que se segue:

Gostaria de obter a relação completa e atualizada até a data de divulgação em uma planilha eletrônica de todas as empresas e pessoas físicas inscritas na dívida ativa como devedoras da Previdência e do INSS. A planilha precisa conter nomes, CNPJ ou CPF, e valor tota da dívida na data de divulgação.

Da Cronologia dos fatos

FASE	Data	Teor
Pedido	16/05/12	Tal como informado no ponto 1.
Resposta Inicial	08/06/12	<p>O MF assim respondeu:</p> <p>Prezado [REDACTED], o fornecimento das referidas informações faz-se necessário a realização de trabalhos adicionais de análise e consolidação de dados, consistentes na produção de relatório de modo a franquear o acesso à informação de maneira transparente e clara, conforme estabelecem o artigo 5º da Lei nº 12.527/2011 e o artigo 2º do Decreto nº 7.724/2012. Por demandar trabalhos adicionais, não há como atender ao seu pedido no momento, incidindo o disposto no artigo 13, inciso III, do referido Decreto. Porém, considerando o escopo da Lei de Acesso à Informação, qual seja, a maior divulgação possível de informações de interesse público, fixa-se a data de 05/10/2012 para que o pedido de divulgação da lista de devedores previdenciários seja atendido por meio da disponibilização da informação no sítio da PGFN, no link "ACESSO À INFORMAÇÃO".</p> <p>Vale ressaltar que o referido procedimento está em harmonia com o que preconizam o artigo 11, § 1º, da LAI, artigo 13, inciso III e parágrafo único, e artigo 15, § 1º, do Decreto nº 7.724/2012.</p> <p>Conforme art. 19, do Decreto nº 7724/2012, o requerente poderá interpor recurso no prazo de 10 dias a contar da ciência da resposta, por meio do Sistema e-Sic (www.acessoainformacao/sistema) ou no Protocolo SIC do Ministério da Fazenda localizado no Edifício Órgãos Centrais – SAS Quadra 6, Bloco O – Brasília/DF. O recurso será encaminhado para a autoridade competente para o seu julgamento, no caso, à Procuradora-Geral da Fazenda Nacional.</p>



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

Recurso à Autoridade Superior	19/06/12	<p>O cidadão alega em seu recurso à autoridade superior do MF o seguinte:</p> <p>O prazo de novembro viola o decreto e a lei de acesso à informação.</p> <p>Não há justificativa para sonegar essa lista de devedores, que inclusive já esteve disponível no site da PRevidência.</p> <p>Ou será que o Ministério não sabe quem deve a Previdência?</p> <p>Favor respeitar a lei e enviar a relação em menos de 10 dias.</p>
Resposta do Recurso à Autoridade Superior	25/06/12	<p>O Ministério apresenta os seguintes argumentos para sua negativa:</p> <p>Prezado [REDACTED], em atenção ao recurso formulado, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), analisando a justificativa de seu recurso, prestar os seguintes esclarecimentos:</p> <p>Primeiramente, cumpre destacar que a data estipulada para que seu pedido seja atendido foi 05 de outubro de 2012, e não 05 de novembro de 2012. Esse agendamento não viola a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, nem o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Nos termos do art. 11, caput, da Lei nº 12.527/2011, o órgão ou entidade pública deverá fornecer o acesso imediato à informação disponível. Quando a informação não se encontrar disponível, o acesso poderá ocorrer em data futura, conforme expressamente autorizado pelo mesmo art. 11, em seu § 1º, inciso I. Com o mesmo teor, tem-se o art. 15, § 1º, inciso II, do Decreto nº 7.724/2012. Assim, verifica-se que ambos os normativos autorizam, de modo expresse, o procedimento adotado por esta PGFN em relação ao pedido de Vossa Senhoria.</p> <p>Para atender ao seu pedido, faz-se necessário reunir informações constantes de bancos de dados variados, o que demanda tempo para que nossa prestadora de serviços (DATAPREV) possa disponibilizar as informações requeridas. Portanto, como dito anteriormente, não há como atender ao seu pleito imediatamente. Reitera-se, assim, a data de 05/10/2012 para a disponibilização das informações solicitadas por Vossa Senhoria.</p> <p>Comunica-se que poderá ser interposto recurso, no prazo de dez dias, contado da ciência dessa decisão, à Procuradora-Geral da Fazenda Nacional, conforme estabelece o artigo 21, parágrafo único, do Decreto nº 7.724/2012.</p> <p>Sendo o que havia para o momento, colocamo-nos ao seu dispor.</p>
Recurso à Autoridade Máxima	25/06/12	<p>Recorre o cidadão ao MF:</p> <p>Olá, o Ministério da Fazenda quer quase 4 meses para passar uma informação.</p> <p>O prazo máximo é 30 dias.</p> <p>Essa informação já esteve disponível. É evidente que os órgãos</p>



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

		<p>responsáveis sabem quem são os devedores da Previdência. Não é crível que essa informação precise ser organizada. Como pode a recusa?</p> <p>Solicito a divulgação quanto antes.</p> <p>Obrigado, abraços,</p>
Resposta do Recurso à Autoridade Máxima	18/04/13	<p>Quase um ano depois resolve o órgão subalterno do MF decidir da seguinte maneira:</p> <p>Em atenção ao segundo recurso apresentado, mantenho a informação prestada pelo Departamento de Gestão da Dívida Ativa da União desta Procuradoria e com fundamento no art.13, III, do Decreto n.º 7.724/2012 nego provimento ao recurso</p> <p>Adriana Queiroz de Carvalho Procuradora-Geral da Fazenda Nacional</p>
Recurso à CGU	18/04/13	<p>Inconformado, recorre o cidadão à CGU para o atendimento de seu pedido:</p> <p>Não sei qual foi a justificativa para o órgão me negar a lista dos devedores da dívida ativa da União, que era publicada na internet na íntegra até poucos anos.</p> <p>Só preciso da lista em planilha.</p> <p>Não importa o prazo que me mandem.</p> <p>Só preciso que mandem: esses XYZ são os devedores na data TAL.</p>
Informações Adicionais e Negociações	23/05/13 a 02/07/13	<p>1. Contato inicial em 23.05.13:</p> <p>2. O Processo 3740000021201274 do [REDACTED] sobre a obtenção da “ relação completa e atualizada até a data de divulgação em uma planilha eletrônica de todas as empresas e pessoas físicas inscritas na dívida ativa como devedoras da Previdência e do INSS. A planilha precisa conter nomes, CNPJ ou CPF, e valor total da dívida na data de divulgação”, parece-me informação de pronto atendimento.</p> <p>3. Explico abaixo as razões:</p> <p>a) desde 1991, a Lei 8.212 em seu art. 59 e 81 competia ao poder público dar transparência ativa à lista de devedores da Previdência Social:</p> <p>Art. 59. O Instituto Nacional do Seguro Social-INSS implantará, no prazo de 90 (noventa) dias a contar da data da publicação desta Lei, sistema próprio e informatizado de cadastro dos pagamentos e débitos dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e das Prefeituras Municipais, que viabilize o permanente acompanhamento e fiscalização do disposto nos arts. 56, 57 e 58 e permita a divulgação periódica dos devedores da Previdência Social.</p> <p>Art. 81. O Instituto Nacional do Seguro Social-INSS divulgará, trimestralmente, lista atualizada dos devedores das contribuições previstas nas alíneas “a”, ”b” e “c” do parágrafo único do Art. 11, bem como relatório circunstanciado das medidas administrativas e judiciais adotadas para a cobrança e execução da dívida.</p> <p>b) Como a dívida ativa relativa à previdência social passou à gestão da PGFN por força da Lei 11.457/2007, esta obrigação passou à pasta da Fazenda, a quem competiria a publicação trimestral; e</p>



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

	<p>c) Se Poder público deveria fazer listas trimestrais desde 1991, mesmo com o advento da LAI, esta obrigação era anterior à Lei de Acesso de forma que não era qualquer surpresa o pedido do cidadão nos termos apresentados.</p> <p>4. Portanto, era um informação de pronto atendimento, do ponto de vista jurídico formal.</p> <p>5. O Poder Público além de não cumprir a imediata divulgação, ainda pediu alguns meses para cumprimento do pedido de acesso. E, tendo em vista o acesso do cidadão à CGU como instância recursal, ainda que intempestivamente, ao que parece não foi cumprido o prazo de 5 de outubro de 2012 para entrega da informação.</p> <p>Prazo este que foi reforçado pela Procuradora-Geral da PGFN. Estes dois últimos fatos nos preocupou como órgão que deve zelar pela aplicação da LAI.</p> <p>Gostaria de construir um caminho satisfatório para atendimento do pleito do cidadão e para cumprimento dos deveres legais impostos desde 1991 e mais sensivelmente dos da LAI.</p> <p>2. Resposta do MF em 24.05.13: Informo que o Sr. Carlos já está ciente do assunto e solicitou esclarecimentos à PGFN.</p> <p>3 Resposta do MF em 03.06.2013:</p> <p>Segue abaixo resposta complementar do Dr. Paulo Ricardo de Souza Cardoso, Diretor de Gestão da Dívida Ativa da União.</p> <p>A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, por meio do Diretor de Gestão da Dívida Ativa da União, Dr. Paulo Ricardo de Souza Cardoso, atendendo ao recurso interposto por Vossa Senhoria e, tendo em vista o disposto na Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, informa que o acesso aos devedores da União já é disponibilizado à população em geral no site Www.pgfn-fazenda.gov.br/ - Menu: Lista de Devedores.</p> <p>Registre-se que o usuário poderá ter acesso rápido ao devedor bastando o conhecimento do “CPF/CNPJ” ou do “nome/razão social” do contribuinte para ter acesso à dívida inscrita, valor e sua natureza. Caso não tenha certeza quanto a tais dados, poderá pesquisar pela letra do “nome/razão social”. Importa registrar que a Lista de Devedores da PGFN classifica a natureza da dívida do devedor em previdenciária ou não-previdenciária, de modo que o usuário poderá facilmente identificar quando se trata de dívida previdenciária. O sistema, portanto, observa o princípio da gestão transparente da informação de interesse coletivo previsto na Lei de Acesso à Informação – LAI (art. 6º, I).</p> <p>Para gerar uma cópia da Lista de Devedores apenas com os dados previdenciários, é necessário realizar uma apuração especial na aplicação, o que gera custos. As informações que seriam obtidas em uma apuração especial são as mesmas disponibilizadas na internet ao cidadão. Registre-se que as informações disponíveis na Internet são atualizadas, enquanto as obtidas em uma apuração especial retratam uma posição em um dado momento. Sobre o tema, importa destacar que, nos termos da anexa Nota Técnica PGFN/DGC/CTI nº 333/2013, o crescente número de solicitações de apu-</p>
--	--



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

	<p>rações especiais nos sistemas da dívida tem afetado o desenvolvimento de demandas importantes para a recuperação dos créditos públicos, pelo que se concluiu por restringir o atendimento das apurações especiais aos casos absolutamente relevantes e cujo atendimento não possa se dar através das ferramentas já disponíveis na internet da PGFN.</p> <p>Aliás, não é sem razão o disposto no art. 13, inciso III, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.</p> <p>Por fim, cabe informar que estão sendo realizadas melhorias na Lista de Devedores da PGFN, a fim de possibilitar ao usuário a extração das dívidas por meio de documento "pdf", bem como a pesquisa por faixas de valor. No entanto, enquanto tais aprimoramentos não são concluídos, o cidadão poderá continuar realizando suas pesquisas na Lista, com as ferramentas de busca atualmente disponíveis.</p> <p>b) O MF também encaminhou a Nota Técnica PGFN/DGC/CTI nº 333/2013</p> <p>c) A Fazenda, ainda questionada sobre a transparência ativa em que a questão se encontra envolvida, argumentou que o dispositivo legal estava revogado, o que não geraria o efeito da transparência ativa.</p> <p>04.06.13 – Consideração por parte da CGU: Sobre o argumento c) de 03.06:</p> <p>Ainda que tenha constado a revogação por parte da lei, até porque com a edição da EC 32, poderia ser uma disposição de funcionamento da máquina administrativa (<i>interna corporis</i>) a ser ato regulada por decreto autônomo de organização e funcionamento (art. 84, VI, a da CF/88), saliente que a obrigação reside no Decreto 3.048, vejamos:</p> <p>Art. 275. O Instituto Nacional do Seguro Social divulgará, trimestralmente, lista atualizada dos devedores com débitos inscritos na Dívida Ativa relativos às contribuições previstas nos incisos I, II, III, IV e V do parágrafo único do art. 195, acompanhada de relatório circunstanciado das medidas administrativas e judiciais adotadas para a cobrança e execução da dívida.</p> <p>§ 1º O relatório a que se refere o caput será encaminhado aos órgãos da administração federal direta e indireta, às entidades controladas direta ou indiretamente pela União, aos registros públicos, cartórios de registro de títulos e documentos, cartórios de registro de imóveis e ao sistema financeiro oficial, para os fins do § 3º do art. 195 da Constituição Federal e da Lei nº 7.711, de 22 de dezembro de 1988.</p> <p>Portanto, saliente a validade do argumento de que o assunto deveria ser tratado em transparência ativa.</p>
--	--



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

	<p>Em 19/06/13, novamente vem o MF esclarecer a questão:</p> <p>Não foram respondidas textualmente as perguntas feitas pelo servidor da CGU, pois creio que não houve compreensão de que o prazo assinalado (outubro/2012) foi cumprido, uma vez que a PGFN disponibilizou a Lista dos Devedores das contribuições previdenciárias dentro do prazo previsto, inexistindo, pois, "providências e prazos para satisfação de matéria". Ademais, acredito que o fato de a lista conter mais do que dívidas previdenciárias não pode conduzir ao entendimento que a lista não foi adequadamente disponibilizada, pois não havia previsão de que a lista deveria ser exclusivamente previdenciária, e sim que os devedores de dívidas previdenciárias deveriam ser divulgados. Se divulgamos conjuntamente, é porque entendemos que devemos apresentar uma visão completa do devedor, e não restrita a algum tipo de natureza de dívida, já que a lista é devedores, e não de inscrições isoladas.</p> <p>O acesso aos devedores com débitos inscritos na dívida ativa da União relativos às contribuições previstas nas alíneas <i>a</i>, <i>b</i> e <i>c</i> do parágrafo único do art. 11 da Lei 8.212, de 1991, já é disponibilizado à população em geral no site http://www.pgfn.fazenda.gov.br/ - Menu: Lista de Devedores. Registre-se que o usuário poderá ter acesso rápido ao devedor bastando o conhecimento do "CPF/CNPJ" ou do "nome/razão social" do contribuinte para ter acesso à dívida inscrita, valor e sua natureza. Caso não tenha certeza quanto a tais dados, poderá pesquisar pela letra do "nome/razão social".</p> <p>Importa registrar que a Lista de Devedores da PGFN classifica a natureza da dívida do devedor em previdenciária ou não-previdenciária, de modo que o usuário poderá facilmente identificar quando se trata de dívida previdenciária.</p> <p>Diante disso, verifica-se que a lista em comento satisfaz plenamente o quanto disposto no art. 275 do Decreto 3.048, de 1999, que dispõe: Art. 275. O Instituto Nacional do Seguro Social divulgará, trimestralmente, lista atualizada dos devedores com débitos inscritos na Dívida Ativa relativos às contribuições previstas nos incisos I, II, III, IV e V do parágrafo único do art. 195, acompanhada de relatório circunstanciado das medidas administrativas e judiciais adotadas para a cobrança e execução da dívida. (grifo nosso)</p> <p>§ 1º O relatório a que se refere o caput será encaminhado aos órgãos da administração federal direta e indireta, às entidades controladas direta ou indiretamente pela União, aos registros públicos, cartórios de registro de títulos e documentos, cartórios de registro de imóveis e ao sistema financeiro oficial, para os fins do § 3º do art. 195 da Constituição Federal e da Lei nº 7.711, de 22 de dezembro de 1988.</p> <p>É certo que, desde a Lei 11.457, de 2007, as contribuições sociais previstas nas alíneas <i>a</i>, <i>b</i> e <i>c</i> do parágrafo único do art. 11 da Lei 8.212, de 1991, passaram a constituir dívida ativa da União, o que foi estendido à dívida ativa do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Considerando que cabe à Pro-</p>
--	--



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

		<p>curadoria-Geral da Fazenda Nacional proceder à inscrição da dívida ativa da União, pode-se concluir que a obrigação decorrente do art. 275 do Decreto 3.048, de 1999, também passou à PGFN.</p> <p>Diante disso, o INSS desativou a divulgação da lista dos devedores das contribuições previdenciárias que antes constava do sítio do Ministério da Previdência Social na internet. A PGFN, por sua vez, editou a Portaria nº 721, de 11 de outubro de 2012, passando então a divulgar, em seu sítio na internet, a lista dos devedores que possuam débitos inscritos em dívida ativa da União, referentes às contribuições sociais acima referidas.</p> <p>Importante destacar que o Decreto 3.048 trouxe a previsão de divulgação de uma lista de devedores, ou seja, não se trata de uma lista de débitos referentes às contribuições previdenciárias, mas de uma lista de devedores que possuam débitos previdenciários. A lista constante da internet da PGFN, portanto, atende prontamente ao comando regulamentar, na medida em que disponibiliza a consulta a todos os devedores que possuam débitos referentes às contribuições em comento.</p> <p>02/07 – complementação de informação pelo MF, reiterando o banco de dados.</p>
--	--	--

2.É o relatório,

Análise

3. Preliminarmente, faremos uma análise formal e de mérito.

4. **Do ponto de vista formal**, registre-se que o Recurso foi apresentado perante a CGU de forma **tempestiva**, no dia 18/04/2013, dado que a decisão do **Recurso de 2ª Instância** foi expedida no dia 18/04/2013. O Recurso foi recebido na esteira do disposto no caput e §1º do art. 16 da Lei nº 12.527/2012, bem como em respeito ao prazo de 10 (dez) dias previsto no art. 23 do Decreto nº 7724/2012, in verbis:

Lei nº 12.527/2012

*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 7724/2012

*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.*

5. Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que **não consta** da



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

resposta que a autoridade que proferiu a decisão denegatória, em primeira instância, era a hierarquicamente superior à que adotou a decisão, assim como também **não consta** que a autoridade que proferiu a decisão denegatória, em segunda instância, foi o dirigente máximo do órgão/entidade.

6. Mais detidamente, realizamos uma apreciação da resposta de Segunda Instância.

a) Da autoridade máxima

7. Curiosamente, vem a Procuradora-Geral da Fazenda Nacional identificando-se como **autoridade máxima**, para fins da interposição do recurso de segunda instância, situação fática a qual cabe esclarecer que, para efeitos do Decreto nº 7.724/12, é entendida como conduta irregular.

8. A conduta da referida autoridade está arrimada no Parecer PGFN/CJU/COJPN 2595/2012. A interpretação que a PGFN dá ao texto normativo do decreto supracitado é resumida pelos seguintes argumentos:

I) de não existir palavras inúteis do texto da lei, (ponto 11 do parecer);

II) dicotomia órgãos autônomos e órgãos subalternos, (Ponto 16 a 21); e

III) mesma hierarquia entre ministros, no que tange ao desfazimento de um ato pelo outro. (ponto 22)

9. Contrariamente ao defendido pela PGFN, ao nosso sentir, o decreto em tela teve o intuito de fixar a autoridade máxima de órgão como ministro sim. Neste ponto destacamos o ponto 11 do supracitado parecer que deduz que a intenção do legislador foi adotar **um recurso estilístico redacional em substituição ao vocábulo “ministro”**.

10. Numa interpretação lógico-sistemática, ao analisar o art. 30 da LAI, parece-nos que máxima autoridade (na administração direta) é sim chefe das pastas ministerais, por conta da sistemática daquele artigo. *In verbis* o dispositivo:

Art. 30. A classificação de informação é de competência:

(...)

III - no grau reservado, das autoridades referidas nos incisos I e II do caput e das que exerçam funções de direção, comando ou chefia do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, nível DAS 101.5 ou superior, e seus equivalentes.

§ 2º O dirigente máximo do órgão ou entidade poderá delegar a competência para classificação no grau reservado a agente público que exerça função de direção, comando ou chefia.

11. Vejamos quem pode classificar a informação em Grau Reservado. A podem classificar 4 autoridades: **Ministro, DAS 6 ou DAS 5 ou Cargo de Natureza Especial.**

12. Verifica-se que o decreto, no § 2º do art. 30, disse que **somente a autoridade máxima do**



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

- órgão** que poderá delegar. Ele não disse que as autoridades listadas no inciso III poderiam delegar.
13. Numa interpretação sistemática, somente **a máxima** entre aquelas autoridades passíveis de realizar a classificação de grau reservado é que pode delegar.
14. Pensamos, pois, ser a melhor conclusão a que se pode chegar.
15. Portanto, somente **o ministro que poderá realizar o ato de delegação**, pois é a autoridade máxima do rol listado.
16. Se aceitarmos, segundo entendimento da PGFN, que os Secretários Nacionais ou Federais seriam as autoridades máximas, teríamos a hipótese, considerando o art. 30, que o Secretario Nacional (DAS 101. 6) poderia fazer um ato de delegação, enquanto ao Ministro estaria obstado, afinal ele não seria autoridade máxima segundo aquela interpretação que nos parece equivocada.
17. Outro ponto de bastante interesse para aclarar a questão é aquele trazido pela seguinte manifestação da Ouvidoria-Geral da União, sobre a LAI, em referência ao parecer supracitado:

7. A própria Lei nº 12.527/2011 utiliza de forma expressa o termo “autoridade máxima do órgão” e, dentre outras remissões legais, tem especial interesse o disposto no § 3º do *caput* do art. 33 que, em razão da simetria desse comando legal com o § 3º do *caput* do art. 87 da Lei nº 8.666/1993 (declaração de inidoneidade) – e tanto mais que se trata de “competência exclusiva” – evidencia que o termo toca, direta e imediatamente, os Ministros das respectivas Pastas e não os titulares de órgãos da estrutura regimental básica.

i) § 3º do *caput* do art. 33 da Lei nº 12.527/2011

Art. 33. A pessoa física ou entidade privada que detiver informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o poder público e deixar de observar o disposto nesta Lei estará sujeita às seguintes sanções:

I -

II -

III -

IV -; e

V - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade.

§ 1º

§ 2º

§ 3º A aplicação da sanção prevista no inciso V é de **competência exclusiva da autoridade máxima do órgão ou entidade** pública, facultada a defesa do interessado, no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista.

ii) §3º do *caput* do art. 87 da Lei Nº 8.666/1993;

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I -

II



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

III -;
IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.
§ 1º
§ 2º
§ 3º A sanção estabelecida no inciso IV deste artigo é de **competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal**, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação.

18. Outro ponto também a ser apurado diante da situação fática apresentada, do ponto de vista da sistemática da Lei nº 9.784/99, é a segurança jurídica.

19. Admitindo-se que cada órgão subalterno possa ser a autoridade máxima de segunda instância, poderíamos permitir que dentro de um mesmo ministério houvesse várias interpretações a respeito do **sistema normativo de acesso a informação**.

20. Estar-se-ia, ao nosso sentir, esta conduta a caracterizar a uma renúncia por parte da autoridade ministerial de sua competência constitucional:

Art.87

Parágrafo único - Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei:

I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República;
(grifo nosso)

21. Competência, esta, que é irrenunciável, nos moldes do art. 11 da Lei nº 9784/99, aplicada subsidiariamente à LAI (art. 20 da Lei 12.257/2011)

22. A supervisão ministerial, no caso em tela, teria o condão de uniformização dentro de cada ministério a respeito do entendimento naquela pasta da LAI, tornando também as decisões do sistema decisório de reforma (CGU e CMRI) mais fácil de serem aplicadas, pois seria uma só autoridade a gerenciar a exequibilidade das decisões das instâncias superiores, produzindo **homogeneidade normativa da interpretação da LAI** em suas unidades subalternas, conferindo **maior grau de certeza, segurança jurídica e eficiência** no cumprimento da legislação de acesso, em conformidade com os critérios do processo administrativo da Lei nº 9.784/99:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, **segurança jurídica**, interesse público e **eficiência**.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

IX - adoção de formas simples, **suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;**



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

23. Assim, entende-se que deve haver uma readequação do Ministério da Fazenda com relação aos critérios legais retromencionados no que tange à autoridade de segunda instância.

b) Dilação do lapso temporal da resposta de segunda instância

24. Por fim, ressalta-se o lapso temporal em que a informação foi dita que seria disponibilizada ao cidadão, nos termos de seu pedido, em outubro de 2012 (resposta do recurso de primeira instância em 25.06.12) e a resistência do órgão fazendário em dar cumprimento ao que ele mesmo decidiu, o que a nosso ver fere a **Tutela da Confiança Legítima** do Administrado na Administração.

25. Leciona a Doutrina sobre o tema:

Não deve pairar dúvida ao jurista que um dos fundamentos mais radicais do sistema jurídico moderno é o princípio da segurança jurídica, que se desdobra essencialmente na subserviência à lei e **na legítima confiança**: “a vinculação do Poder Público à juridicidade importa não apenas a rígida observância das leis, mas também a proteção da segurança jurídica, entendida como **a tutela da legítima confiança depositada pelos administrados nas condutas da Administração**” (Binenbojm, 2006: 190).

Tal princípio é requisito necessário para que um ordenamento possa qualificar-se como justo: “O ordenamento jurídico protege a confiança suscitada pelo comportamento do outro e não tem mais remédio que protegê-la, porque poder confiar (...) é condição fundamental para uma pacífica vida coletiva e uma conduta de cooperação entre os homens e, portanto, da paz jurídica” (Larenz, 1985: 91). Mais ainda, “a suscitação da confiança é imputável, quando o que a suscita sabia ou tinha que saber que o outro ia confiar” (Larenz, 1985: 96).

Assim sendo, se estivermos diante da boa-fé subjetiva (que afasta o dolo, a coação e a fraude) e objetiva (de uma situação digna de confiança, de um comportamento leal e confiável médio) do administrado e de uma efetiva conduta direcionada em função de um ato administrativo, a confiança legítima não pode ser frustrada por uma mudança de posição do Estado. (In: Lamy, Marcelo, Princípio da legítima Confiança, disponível em http://www.esdc.com.br/diretor/artigo_legitimaconfianca.htm)

26. Ainda sobre o **eixo da tutela da confiança legítima**, salienta-se a monografia de Caio Watkins:



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

A proibição ao comportamento contraditório, na realidade, pode se apresentar como mecanismo de tutela da confiança através de duas formas distintas: uma de natureza inibitória, impedindo o comportamento incoerente e prevenindo a ocorrência de danos, e outra de natureza reparatória, que impõe ao responsável pela contradição o dever de desfazê-la, se possível, ou de indenizar os prejuízos sofridos por aquele que teve suas legítimas expectativas frustradas.

Não havendo como impedir ou desfazer o comportamento contraditório, o dano provocado pelo *venire contra factum* deverá ser reparado. A conduta incoerente, que quebra a confiança legítima, configura abuso de direito, hipótese em que o ordenamento jurídico prevê a responsabilidade civil objetiva. Não se analisa eventual culpa ou dolo daquele que se comporta de forma contraditória, bastando que se demonstre que o *venire* originou, de forma direta e imediata, danos àquele que teve a confiança lesada, que estará presente o dever de indenizar. É esse, positivamente, o entendimento consolidado pela doutrina no enunciado nº 37, elaborado na I Jornada de Direito Civil do Conselho de Justiça Federal, *in verbis*: “a responsabilidade civil decorrente do abuso do direito independe de culpa e fundamenta-se somente no critério objetivo-finalístico.”

(IN: PROIBIÇÃO DO VENIRE CONTRA FACTUM PROPRIUM NAS RELAÇÕES JURÍDICOS ADMINISTRATIVAS; UM MECANISMO DE PROTEÇÃO DA CONFIANÇA DO CIDADÃO DIANTE DO ATOS DO ESTADO, disponível em <http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/19386/19386.PDF>,pág 53)

26. Tal proteção é agasalhada por nossa jurisprudência pátria:

Além disso, friso que a qualificação técnica do profissional após sua investidura no cargo é avaliada durante o período de estágio probatório, nos termos dos arts. 41, §4º, da CRFB/88, e 20, *caput*, da Lei 8.112/90, mediante critérios aptos a medir aptidão e capacidade para o desempenho do cargo.

Destarte, saliento que a base para a concretização da confiança evidencia-se presente, qual seja, a disciplina editalícia, que teve o condão de produzir uma expectativa legítima da interessada, transmitindo-lhe segurança quanto à previsibilidade de nomeação e posse dos detentores da formação educacional exigida e, mais, daqueles que possuem título acadêmico superior ao exigido, caso inexistente outro óbice, caracterizando, por conseguinte, uma circunstância concreta e objetiva de confiança na perspectiva da Agravante em relação à situação configurada.

Nesse contexto, vislumbro a caracterização do *fumus boni iuris* e do *periculum* autorizadores da medida requerida, devendo a antecipação da tutela ser assegurada à candidata para determinar sua posse...(TRF-2, AG 201202010019465 RJ - RELATOR JUIZ FEDERAL CONVOCADO RICARDO PERLINGEIRO)

27. Assim, conclui-se que deve ter aquele Ministério:

- a) uma conduta de modo a conferir a **confiança legítima** de suas ações e decisões administrativas, que uma vez violada pode gerar responsabilização administrativa;
- b) melhor gerenciamento dos prazos em sua administração operacional em atenção aos previstos na LAI; e



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

- c) assim como, estar atento à **duração razoável do processo**, como um direito fundamental do cidadão (art.5º, LXXVIII, da CF/88), em que **morosidade e elastecimento procedural** sem justa causa leva à tutela do direito subjetivo público e penalização à Administração (Jurisprudência: [STF - AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO RE 603323 SC, STJ - MANDADO DE SEGURANÇA MS 14380 DF 2009/0103421-9](#), STJ HC 196537, [TRF-1 - APELAÇÃO CIVEL AC 8156 MG 2002.38.00.008156-1](#) TST - AIRR-6000-29.1997.5.24.0066 e TJSE AC 2010213709 SE)

28. **Passando à análise do mérito**, verifica-se que o tema a que se refere o pedido de acesso do cidadão é sobre **transparência ativa**, haja vista que o que é pedido se amolda perfeitamente ao ditame do Decreto nº 3.048/99, conforme citado em nossa argumentação na ocasião da fase de esclarecimentos:

Ainda que tenha constado a revogação por parte da lei, até porque com a edição da EC 32, poderia ser uma disposição de funcionamento da máquina administrativa (*interna corporis*) a ser ato regulada por **decreto autônomo de organização e funcionamento** (art. 84,VI, a da CF/88), saliento que a obrigação reside no Decreto 3.048, vejamos:

Art. 275. O Instituto Nacional do Seguro Social divulgará, trimestralmente, lista atualizada dos devedores com débitos inscritos na Dívida Ativa relativos às contribuições previstas nos incisos I, II, III, IV e V do parágrafo único do art. 195, acompanhada de relatório circunstanciado das medidas administrativas e judiciais adotadas para a cobrança e execução da dívida.

§ 1º O relatório a que se refere o caput será encaminhado aos órgãos da administração federal direta e indireta, às entidades controladas direta ou indiretamente pela União, aos registros públicos, cartórios de registro de títulos e documentos, cartórios de registro de imóveis e ao sistema financeiro oficial, para os fins do § 3º do art. 195 da Constituição Federal e da Lei nº 7.711, de 22 de dezembro de 1988.

29. Portanto, reside em ditame normativo que deve o órgão competente divulgar **lista atualizada dos devedores com débitos inscritos na Dívida Ativa relativos às contribuições previstas nos incisos I, II, III, IV e V do parágrafo único do art. 195, acompanhada de relatório circunstanciado das medidas administrativas e judiciais adotadas para a cobrança e execução da dívida.**

30. Com a edição da Lei nº 11.457/07, a obrigação que era da alçada do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS passou a ser da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, nos termos do art. 16 daquele diploma legal.

31. Portanto, a obrigação da divulgação da lista é da PGFN **desde 2007**.

32. A PGFN tenta sustentar que a página em que ela divulga um banco de dados de todos os devedores da Dívida Ativa da União está a cumprir integralmente os ditames do normativo regente da matéria (art. 275 do Decreto nº 3.048/99). No entanto, tal argumento parece contradizer-se como se verifica na resposta em 03.06.13:



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

Para gerar uma cópia da Lista de Devedores apenas com os dados previdenciários, é necessário realizar uma apuração especial na aplicação, o que gera custos.

33. E, em 19.06.13:

Importa registrar que a Lista de Devedores da PGFN classifica a natureza da dívida do devedor em previdenciária ou não-previdenciária

34. Assim, com base nos dois trechos supracitados fica claro que ainda falta uma extração de dados para gerar uma informação que de fato se amolde ao previsto no dispositivo da legislação de **transparência ativa** acima mencionado.

35. Sobre o argumento de que o processo de **apuração especial** geraria **custos adicionais, sendo, por conseguinte, uma excludente de acesso**, nos termos do art. 13, III, do Decreto nº 7.724/12, **não há como concordar**, haja vista o art. 7º, § 7º, do referido decreto regulamentador da LAI que faz com que seja dever a publicação em casos especificados pela legislação. Portanto, trata-se de um custo que deve se internalizado previamente pela Administração arrimado em obrigação legal de fazê-lo.

36. *In verbis* o § 7º do art. 7º do Decreto nº 7.724/12:

CAPÍTULO III
DA TRANSPARÊNCIA ATIVA

Art. 7º É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.527, de 2011.

(...)

§ 7º A divulgação das informações previstas no § 3º não exclui outras hipóteses de publicação e divulgação de informações previstas na legislação.

37. **Como consequência lógica dos pontos aqui esclarecidos, deve o Ministério adotar os procedimentos necessários ao atendimento do pleito do cidadão no que tange à obtenção por parte dele da lista de devedores da previdência social.**

Conclusão

38. De todo o exposto, opina-se pelo **provimento** do recurso nos termos do pedido de acesso, estipulando prazo de trinta dias para cumprimento da decisão, devendo também o Ministério estar atento aos pontos 23 e 27 deste Despacho.


JOSÉ EDUARDO ROMÃO
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 7668 de 14/10/2013

Referência: PROCESSO nº 37400.000021/2012-74

Assunto: despacho

Signatário(s):

JOSE EDUARDO ELIAS ROMAO
Ouvidor-Geral
Assinado Digitalmente em 14/10/2013

Relação de Despachos:

de acordo.

JOSE EDUARDO ELIAS ROMAO
Ouvidor-Geral
Assinado Digitalmente em 14/10/2013
