



PARECER
Controladoria-Geral da União
Ouvidoria-Geral da União

PARECER

Referência:	16853.002182/2013-85
Assunto:	Recurso contra decisão denegatória ao pedido de acesso à informação
Restrição de acesso:	Não se aplica
Ementa:	Informações diversas sobre agentes e consultas à declaração de imposto de renda – interesse pessoal – legitimidade em virtude de informação pessoal - Ministério da Fazenda – MF – Trabalho Adicional - Sigilo Fiscal – Conhecido e desprovido – Recomendação de rever normativos internos.
Órgão recorrido:	Ministério da Fazenda - MF
Recorrente:	H.M.S.

Senhor Ouvidor-Geral da União,

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

RELATÓRIO	Data	Teor
Pedido	6/11/2013	Solicito relação de pessoas que acessaram as informações referentes às minhas declarações de imposto de renda, com as respectivas motivações nos últimos 5(cinco) anos.
Resposta Inicial	16/12/2013	O MF, por meio da Secretaria da Receita Federal do Brasil, responde por meio da Nota RFB/Codac/Cobra/Dipef nº 342, de 13 de dezembro de 2013, com sustento na Portaria MF nº 233, de 26 de junho de 2012, que regula os procedimentos a serem adotados, no âmbito do Ministério da Fazenda, para atender o disposto na Lei nº 12.527 e no Decreto nº 7.724. Argumenta o órgão demandado que: “As informações solicitadas exigem trabalho adicional, as quais envolvem custos adicionais de processamento e de recursos humanos.”
Recurso à Autoridade Superior	16/12/2013	“Conquanto tenha se dado justificativa legal para a negativa do pedido, a resposta apresentada não informou que recursos adicionais seriam necessários para o atendimento da solicitação. Deveras, é consabido que o acesso aos dados fiscais são meticulosamente documentados de forma a viabilizar a apuração de acessos imotivados que geram repercussão na esfera penal e administrativa. Oras, não parece plausível que a mera consulta a um "log" demandaria alguma "apuração especial", já que é algo corriqueiro ao órgão fazendário. Destarte, por entender de direito, e inerente ao Estado Democrático de Direito, recorro à instância superior reiterando o pedido inicial.”
Resposta do Recurso à Autoridade Superior	15/1/2014	O órgão demandado acrescenta que: “Sem motivação contundente, relacionada, por exemplo,



PARECER

Controladoria-Geral da União
Ouvidoria-Geral da União

		<p>à necessidade de defesa de direito fundamental atinente ao próprio solicitante, em razão de comprovada ocorrência de desvio de conduta no que tange à má utilização das informações daquele mesmo contribuinte, não pode a Administração Tributária simplesmente divulgar quais de seus servidores, no exercício regular de suas atribuições, acessarem os dados do solicitante, sob pena de expor seus servidores a hipotéticos e desnecessários riscos ou a eventuais constrangimentos injustificáveis.”</p>
Recurso à Autoridade Máxima	17/1/2014	<p>“[...] não há de se falar em constrangimentos na divulgação do trabalho realizados pelos servidores públicos, ao revés, é dever do Estado prestar estas informações ao Cidadão para que viabilize a fiscalização das atividades estatais [...] A Lei de Acesso à Informação perpetrou uma mudança do paradigma de transparência pública, ao permitir uma atitude pró-ativa do cidadão na fiscalização da Administração Pública, não sendo assim justificável condicionar a divulgação de informações à comprovação de alguma lesão à intimidade da pessoa, possibilitando que o cidadão possa fiscalizar e agir antes que qualquer tipo de lesão aconteça. Por todo o exposto, requer que seja dado provimento ao presente recurso, determinando que a Receita Federal divulgue, incondicionalmente, a informação solicitada.”</p>
Resposta do Recurso à Autoridade Máxima	24/1/2014	<p>“[...] a questão de fundo é saber se a administração tributária tem, ou não, a obrigação de revelar informações sobre eventuais providências de natureza estritamente interna, relacionadas à utilização das declarações que, por força de lei, lhe são apresentadas para fins tributários. 7. A atividade fiscal-tributária de verificação, análise ou levantamento de declarações prestadas à RFB tem natureza administrativa interna, executada por servidores do fisco [...] o acesso a informações para fins tributários por parte de servidores da RFB, no exercício de suas atribuições, prescinde de qualquer autorização, pois, quando ocorre, é realizado em nome da instituição RFB, e não em nome do servidor que executa a atividade. 12. Do ponto de vista estratégico da atuação fiscal, não parece coerente revelar quem acessou determinada declaração ou quando a acessou ou com que finalidade, salvo na hipótese de claros indícios de desvio de conduta funcional, pois, pelo menos em tese, isso poderia fragilizar ou acarretar prejuízo a ações de pesquisa e investigação fiscal ou a procedimentos de fiscalização. [...] a revelação de quem acessou determinada declaração ou quando a acessou ou para que fim, sem cautelas, tal como a de conhecer as razões do solicitante, bem assim sem haver fundada suspeita de desvio de conduta funcional, poderia expor o servidor a hipotéticos e desnecessários riscos, tais como pressões ou ameaças contra si ou contra sua família. [...] ao contrário do que sustenta o recorrente, a negativa de atendimento é provida de base legal expressa, pois está fundamentada no art. 13, II, do Decreto no 7.724, de 2012, que expurga a obrigatoriedade de atendimento de solicitações não conformes ao princípio da razoabilidade.”</p>
Recurso à CGU	3/2/2014	<p>“Não se olvida que o acesso a informações para fins tributários por parte de servidores da RFB, no exercício de suas atribuições, prescinde de qualquer autorização, to-</p>



PARECER

Controladoria-Geral da União
Ouvidoria-Geral da União

			davia, isso não dá o direito a qualquer servidor da Receita Federal de “fuxicar” a vida dos cidadãos sem qualquer motivo. Somente dessa forma será viável a apuração de eventual desvio de conduta daqueles que acessaram os dados fiscais do requerente imotivadamente, apuração essa que não ensejará qualquer constrangimento ao referido servidor público já que, necessariamente, lhe será conferido o direito à ampla defesa e ao contraditório. Noutro toar, não há de se falar em frustrar atividades de fiscalização, já que o trabalho da Receita Federal é a de verificar a ocorrência do fato gerador e apurar o montante devido respeitando o devido processo tributário fiscal, no qual inexistente o sigilo invocado. Por todo o exposto, requer a reconsideração da r. decisão para então deferir a divulgação das informações requeridas.”
Informações Adicionais e Negociações	22/4/2014		A CGU, por mensagem eletrônica, questiona ao MF o que segue: - A negativa inicial ao pedido limitou-se ao aspecto operacional da demanda, com a alegação de que o seu atendimento exigiria trabalho adicional e ensejaria custos de processamento e de recursos humanos. Nesse sentido, solicita-se sejam informados o tipo de trabalho adicional a que se refere, o número de servidores que porventura seriam necessários e o tempo previsto para o atendimento da demanda. - No curso do processo, a RFB/MF alega que o acesso a informações para fins tributários por parte de seus servidores prescinde de qualquer autorização, uma vez que é realizado em nome da própria RFB. Sendo assim, solicita-se sejam informados os dispositivos legais que sustentam a alegação e que normatizam o acesso e tratamento interno das informações para fins tributários. - A RFB/MF sustenta que sem fundamento não pode ela divulgar o nome dos servidores que, em exercício regular de suas atribuições, acessaram os dados tributários do requerente. Não menciona, a RFB/MF, restrições quanto ao número de acessos e as motivações para tanto. Nesse sentido, questiona-se se haveria impedimentos para que esse tipo de informação fosse disponibilizado ao requerente pessoalmente, ou seja, o número de acessos e suas motivações nos últimos cinco anos. Caso haja restrições para tanto, que a RFB/MF apresente os fundamentos legais. Caso a RFB/MF tenha mantido qualquer contato com o cidadão, utilizando outros canais que não o e-SIC, solicito que sejam encaminhadas cópias dessas comunicações para a devida instrução de parecer.
Resposta à solicitação de informações adicionais	30/4/2014		“Para realização desta atividade, deve-se considerar que as ações de consulta e de operações pelos servidores da RFB, devidamente habilitados em perfis específicos de acesso ao sistema, não exigem descrição obrigatória da motivação do acesso. [...] o acesso a informações para fins tributários por parte de servidores da RFB, no exercício de suas atribuições, prescinde de qualquer autorização em razão das competências de que é dotado o Órgão, à luz do ordenamento legal que regula o sistema tributário e a Administração Tributária Federal. [...]a entrega de declarações à RFB, por parte dos contribuintes,



PARECER

Controladoria-Geral da União
Ouvidoria-Geral da União

	<p>constitui obrigação tributária acessória na forma da legislação vigente, que tem como finalidade o fornecimento compulsório de informações à Administração Tributária Federal, úteis e necessárias ao exercício de suas competências legais, especialmente relacionadas às atividades de fiscalização, pesquisa e investigação, lançamento, cobrança, arrecadação e julgamento. 11. Daí que o acesso a informações entregues à RFB, para fins tributários (no cumprimento de obrigação tributária acessória), quando realizado por seus servidores, prescinde de qualquer autorização. 12. O acesso a tais informações é atividade inerente ao exercício das atribuições legais do servidor, que a executa em nome da RFB, na realização das competências legais que incumbem ao Órgão. Se o acesso a tais informações dependesse de algum tipo de autorização prévia, restaria prejudicada a própria atividade fiscal tributária. [...] a atividade fiscal-tributária de verificação, análise ou levantamento de declarações prestadas à RFB tem natureza administrativa interna, sendo executada por servidores do fisco, por exemplo, em sede preparatória para execução de ação fiscal ou na verificação de informações apuradas em outras ações fiscais. 16. Desse modo, do ponto de vista estratégico da atuação fiscal, não parece coerente revelar se determinada declaração foi, ou não, acessada e com qual finalidade, salvo na hipótese de claros indícios de desvio de conduta funcional, pois, pelo menos em tese, isso poderia fragilizar ou prejudicar ações de pesquisa e investigação fiscal ou procedimentos de fiscalização.”</p>
--	---

2. É o relatório.

ANÁLISE:

3. Registre-se que o Recurso foi apresentado perante a CGU de forma tempestiva e recebido na esteira do disposto no *caput* e §1º do art. 16 da Lei nº 12.527/2011, bem como em respeito ao prazo de 10 (dez) dias previsto no art. 23 do Decreto nº 7.724/2012, *in verbis*:

Lei nº 12.527/2011

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

(...)

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

Decreto nº 7.724/2012



PARECER

Controladoria-Geral da União
Ouvidoria-Geral da União

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

4. O Ministério da Fazenda descumpre os ditames do art. 11, §1º, da Lei nº 12.527/2011 e art. 15, §1º, e art. 21, do Decreto nº 7.724/2012, ao não observar os prazos de resposta ao pedido e de atendimento ao recurso de primeira instância.

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

6. Interessa ao cidadão identificar pessoas (agentes públicos) e motivos vinculados a eventuais consultas feitas às suas declarações de imposto de renda nos últimos cinco anos. Em face do pedido, o Ministério da Fazenda alega inicialmente a impossibilidade de atendimento por exigir trabalhos adicionais, os quais não são claramente expostos, mesmo após questionamento do cidadão e, posteriormente, solicitação por parte da CGU.

7. A insatisfação do demandante leva o MF a enveredar por outros argumentos que tratam da necessidade de motivação para o fornecimento de tais informações e do dever de proteger seus agentes públicos de eventuais constrangimentos. O primeiro argumento, na opinião do MF, se justifica porque em se tratando de informação fiscal, a lei de acesso à informação é ineficaz. Já o segundo argumento fundamenta-se na própria liberdade de atuação do agente público fiscal e da atividade de fiscalização tributária. Caso o acesso aos nomes e motivos vinculados ao tratamento da informação fiscal fossem concedidos deliberadamente, haveria comprometimento da ação fiscal, consoante argumentos do órgão demandado.

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

9. Por um lado, o cidadão precisa ter a garantia de que suas informações fiscais não são indevidamente manipuladas. Por outro lado, a autoridade tributária precisa ter ga-



PARECER

Controladoria-Geral da União
Ouvidoria-Geral da União

rantias de que seus agentes fiscais atuarão com liberdade na forma da lei. Aqui se chega ao quesito confiança que ambos os lados não souberam cultivar no lado oposto.

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

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

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

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

CONCLUSÃO:

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

15. Recomenda-se ao Ministério da Fazenda rever procedimentos internos, particularmente em relação ao atendimento dos prazos de resposta aos pedidos e recursos estabelecidos no art. 11, §1º, da Lei nº 12.527/2011 e art. 15, §1º, e art. 21, do Decreto nº 7.724/2012.

ROMUALDO ANSELMO DOS SANTOS
Analista de Finanças e Controle



PARECER

Controladoria-Geral da União
Ouvidoria-Geral da União

D E C I S Ã O

No exercício das atribuições a mim conferidas pela Portaria n. 1.567 da Controladoria-Geral da União, de 22 de agosto de 2013, adoto, como fundamento deste ato, o parecer acima, para decidir pelo **desprovemento** do recurso interposto, nos termos do art. 23 do referido Decreto, no âmbito do pedido de informação nº 16853.002182/2013-85, direcionado ao Ministério da Fazenda - MF.

Gilberto Waller Júnior
Ouvidor-Geral da União - Substituto



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Folha de Assinaturas

Documento: PARECER nº 2601 de 27/06/2014

Referência: PROCESSO nº 16853.002182/2013-85

Assunto: Parecer sobre recurso de 3ª instância LAI

Signatário(s):

GILBERTO WALLER JUNIOR
Ouvidor
Assinado Digitalmente em 27/06/2014

Relação de Despachos:

aprovado.

GILBERTO WALLER JUNIOR
Ouvidor
Assinado Digitalmente em 27/06/2014
