



COMISSÃO MISTA DE REAVALIAÇÃO DE INFORMAÇÕES

VOTO

Referência: 46800.000298/2015-28

Assunto: Recurso interposto por cidadão à CMRI contra decisão denegatória de acesso à informação, com fundamento no art. 24 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

Restrição de Acesso: Informação de natureza ostensiva.

Recorrido: Caixa Econômica Federal – CEF

Recorrente: Filipe Cortes de Menezes



COMISSÃO MISTA DE REAVALIAÇÃO DE INFORMAÇÕES

I – RELATÓRIO

1. Trata-se de recurso administrativo interposto pelo Filipe Cortes de Menezes a esta Egrégia Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), com fulcro no art. 24, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, combinado com o § 3º do art. 16 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI), contra decisão proferida pela Controladoria-Geral da União (CGU) que negou provimento ao recurso interposto, em face da negativa de acesso à informação.

2. Verifica-se que ao dia 27/02/2015, o recorrente formulou pedido de acesso à informação junto ao Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, nos seguintes termos:

venho por meio do presente expediente solicitar cópias, se possível em PDF, das Guias de Recolhimento da Contribuição Sindical Urbana do Ministério Público do Estado de Sergipe/Procuradoria Geral(CNPJ 13.168.687/0001-10) dos anos 2010/2015. Sou servidor do órgão (cf.doc.anexo) e portanto contribuinte do imposto, de sorte que tenho o direito de saber informações sobre o mesmo. Entretanto, para tanto, se faz necessária a posse das citadas guias. Como este MTE é o órgão federal com atribuição legal de fiscalizar a cobrança e pagamento do Imposto acredito que também possua cópias das guias, documentos públicos.

3. No ato, juntou o recorrente documento comprobatório de seu vínculo estatutário e lotação junto ao Ministério Público do Estado de Sergipe.

4. Ao dia 2/03/2015, o MTE reencaminhou a solicitação de informação à Caixa Econômica Federal – CAIXA, referindo ao cidadão nos termos que seguem:

Em relação a sua mensagem, informamos que caso não seja possível o acesso imediato, o órgão ou entidade deverá, no prazo de até vinte dias: indicar, caso tenha conhecimento, o órgão ou entidade responsável pela informação ou que a detenha (§ 1º, inciso IV do art. 15 do Decreto nº 7.724/2012), assim esclarecemos:

Reencaminhamos sua solicitação à Caixa Econômica Federal (CEF), por entender que compete a essa entidade o teor das informações.

Sem mais no momento, colocamo-nos à disposição para maiores informações.

5. Em 13/03/2015, respondeu à CAIXA para negar acesso à informação solicitada, argumentando não ter acesso às informações de Contribuição Sindical de outros órgãos e/ou empresas. Adicionalmente, informou que os documentos físicos pagos em agência são enviados via malote às unidades de logística e ficam arquivados por prazo determinado em normativo interno que atende à legislação vigente.



COMISSÃO MISTA DE REAVALIAÇÃO DE INFORMAÇÕES

6. Irresignado, o requerente interpôs recurso em primeira instância ao mesmo dia, no qual argumentava que:

O órgão recorrido sustentou que 'não teria acesso às informações de Contribuição sindical de outros órgãos e empresas', bem como que os documentos físicos 'ficariam arquivados por prazo determinado em normativo interno' que atende à legislação vigente. Ora a alegação da Caixa não se sustenta porque, como já decidiu à CGU é dever da CEF informar sobre a contribuição sindical: "A contribuição sindical, ademais, é recolhida à Caixa Econômica Federal ou aos estabelecimentos bancários nacionais integrantes do sistema de arrecadação dos tributos federais, os quais, de acordo com as instruções expedidas pelo Conselho Monetário Nacional, repassarão à Caixa Econômica Federal as importâncias arrecadadas. A Caixa, dessa maneira, manterá conta corrente intitulada 'Depósitos da Arrecadação da Contribuição Sindical', em nome de cada uma das entidades sindicais beneficiadas, cabendo ao Ministério do Trabalho e Emprego cientificar as entidades sindicais sobre as ocorrências pertinentes a sua vida administrativa. Ressalte-se que, tal como qualquer tributo, a movimentação financeira é feita através de contas mantidas junto às instituições bancárias sem que isso implique necessariamente em sigilo bancário ou fiscal (Controladoria-Geral da União, recurso de acesso à informação de n. 46800.000483/2014-31, julgado em 24/12/2014. Parecer do Analista de Finanças e Controle Jorge André Ferreira Fontelles de Lima) (recurso de acesso à informação de n. 46800.000483/2014-31). De igual sorte, a CEF reconheceu que a documentação estaria 'arquivada em ato normativo interno'. Ora, se está arquivada a documentação o órgão deve promover os atos necessários à sua localização e entrega a este demandante.

7. Em 20/03/2015, indeferindo o recurso interposto, a CAIXA complementou as suas razões de negativa:

A arrecadação da Contribuição Sindical Urbana é gerida por força de lei e por diretrizes do Ministério do Trabalho e Emprego, cabendo à CAIXA arrecadar, processar e creditar os recursos às Entidades Sindicais, de acordo com as Consolidações das Leis do Trabalho. As informações acerca de arrecadação e distribuição de Contribuição Sindical Urbana podem ser fornecidas aos entes fiscalizadores, desde que instaurado o devido procedimento administrativo. As informações referentes aos documentos arrecadados e valores creditados aos envolvidos no processo, são protegidas pelo Sigilo Bancário, já que os dados não são públicos, tendo em vista que as Entidades Sindicais não são órgãos públicos. Ressalta-se que, muito embora a Lei 12.527/2011 regule o acesso a informação, a mesma ressalva o sigilo como exceção em seu art. 3º, conforme transcrevemos abaixo: "Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;". Dessa forma, entende-se que as informações solicitadas poderão ser fornecidas pelo próprio órgão que efetuou o pagamento do referido tributo, neste caso o Ministério Público do Estado de Sergipe/Procuradoria Geral, ou através de determinação judicial, não devendo ser repassadas para terceiros alheios ao processo da arrecadação da contribuição sindical urbana. A informação poderá ser solicitada ainda ao gestor da Contribuição Sindical Urbana - Ministério do Trabalho e Emprego.



COMISSÃO MISTA DE REAVALIAÇÃO DE INFORMAÇÕES

8. Em 22/03/2015, o cidadão interpôs recurso à autoridade máxima da instituição, reiterando seus argumentos nos termos que seguem:

A CEF NÃO INFORMOU dados acerca da contribuição sindical afirmando, em síntese, que os mesmos estariam sob 'sigilo bancário', que deveriam ser fornecidos pelo órgão empregador e que estariam disponíveis no Ministério do Trabalho e Emprego. Recorro desta decisão porque: 1) Como enfaticamente já sustentou é posicionamento pacífico da Controladoria Geral da União que os dados referentes à Contribuição Sindical não estão sujeitos à sigilo, por versarem sobre verba pública (tributo); 2) Não há a necessidade de 'instancia administrativa forçada', obrigando o cidadão a ir ao empregador, e se já não o fez, é porque achou, no momento que seria mais viável fazê-lo no sistema de acesso à informação; 3) Este requerimento de acesso foi direcionado ao Ministério do Trabalho e Emprego, mas este mesmo o redirecionou à Caixa, então não haveria como esta alegar que tal órgão poderia fornecer a informação, ou então deveria reencaminhar o pedido ao MTE, possibilitando o acesso em definitivo da informação. Ocorre que, como a CEF mesmo assentou, ela é a gestora da Contribuição tendo o DEVER LEGAL de prestar as informações; 4) Assente que a CEF não fez qualquer ressalva acerca da existência de documentação e sua localização, em registros internos, de sorte que restou a viabilidade prática do seu fornecimento INCONTROVERSA, apenas insistindo em manter sua negativa em argumentos já refutados pela CGU, sobretudo o 'sigilo bancário'.

9. Respondeu a instituição em 26/03/2015 para indeferi-lo novamente, sob os seguintes termos:

Ratificamos o posicionamento anterior quanto à impossibilidade de fornecimento das informações solicitadas referente a Contribuição Sindical Urbana, salientando que, no exercício da atribuição de arrecadação e distribuição dos valores oriundos da Contribuição Sindical, s.m.j., a CAIXA atua como sujeito passivo indireto da obrigação tributária estando, portanto, submetida ao sigilo fiscal previsto no art. 198 do Código Tributário Nacional, com a redação alterada pela LC 104/2001. "Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades." "§ 1º Excetua-se do disposto neste artigo, além dos casos previstos no art. 199, os seguintes:" "I – requisição de autoridade judiciária no interesse da justiça;" "II – solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa." Assim, as informações ora solicitadas, somente podem ser entregues aos entes diretamente envolvidos na arrecadação e distribuição dos valores, exceto em caso de determinação judicial.

10. 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 27/03/2015, nos termos que seguem:



COMISSÃO MISTA DE REAVALIAÇÃO DE INFORMAÇÕES

A CEF deixou claro neste procedimento, inclusive na decisão ora impugnada, que o motivo real da não concessão da informação postulada consiste no 'suposto sigilo bancário'. Com efeito, eis o que foi dito na primeira e segunda instâncias: ".1.3. As informações referentes aos documentos arrecadados e valores creditados aos envolvidos no processo, são protegidas pelo Sigilo Bancário, já que os dados não são públicos, tendo em vista que as Entidades Sindicais não são órgãos públicos...." (1ª instância) "1.1. Ratificamos o posicionamento anterior quanto à impossibilidade de fornecimento das informações solicitadas referente a Contribuição Sindical Urbana, salientando que, no exercício da atribuição de arrecadação e distribuição dos valores oriundos da Contribuição Sindical, s.m.j., a CAIXA atua como sujeito passivo indireto da obrigação tributária estando, portanto, submetida ao sigilo fiscal previsto no art. 198 do Código Tributário Nacional, com a redação alterada pela LC 104/2001. "Art. 198...." (2ª instância) A CEF também reconheceu ter a posse dos documentos postulados consistentes nas cópias das guias de arrecadação da contribuição sindical urbana e informações acerca dos beneficiários das transferências financeiras respectivas. Neste sentido, claro o trecho da resposta fornecida pela CEF, em 13.03.2015: ".Os documentos físicos pagos em agência são enviados via malote às unidades de Logística e ficam arquivados por prazo determinado em normativo interno que atende à legislação vigente...." A Controladoria Geral da União possui entendimento pacífico no sentido de que as informações concernentes à Contribuição sindical não estão sujeitas à sigilo bancário. Eis o trecho da decisão no recurso de acesso à informação de n. 46800.000483/2014-31,: A contribuição sindical, ademais, é recolhida à Caixa Econômica Federal ou aos estabelecimentos bancários nacionais integrantes do sistema de arrecadação dos tributos federais, os quais, de acordo com as instruções expedidas pelo Conselho Monetário Nacional, repassarão à Caixa Econômica Federal as importâncias arrecadadas. A Caixa, dessa maneira, manterá conta corrente intitulada "Depósitos da Arrecadação da Contribuição Sindical", em nome de cada uma das entidades sindicais beneficiadas, cabendo ao Ministério do Trabalho e Emprego cientificar as entidades sindicais sobre as ocorrências pertinentes a sua vida administrativa. Ressalte-se que, tal como qualquer tributo, a movimentação financeira é feita através de contas mantidas junto às instituições bancárias sem que isso implique necessariamente em sigilo bancário ou fiscal (Controladoria-Geral da União, recurso de acesso à informação de n. 46800.000483/2014-31, julgado em 24/12/2014. Parecer do Analista de Finanças e Controle Jorge André Ferreira Fontelles de Lima) Assim, requeiro o provimento do recurso com a determinação de que a CEF forneça as informações postuladas em relação à contribuição sindical descontada do meu salário como servidor público (daí também não poder me opor sigilo porque sou contribuinte), em especial sobre para que entidades foram destinados os recursos e os respectivos valores repassados.

11. Após análise preliminar, em 6/04/2015, entendendo que subsídios adicionais deveriam ser fornecidos para que se procedesse à análise do caso em apreço, a CGU buscou esclarecimentos junto à entidade, que respondeu em 30/04/2015 para esclarecer que:

(1) A arrecadação da Contribuição Sindical Urbana é gerida por força de lei e por diretrizes do Ministério do Trabalho e Emprego, cabendo à CAIXA arrecadar, processar e creditar os



COMISSÃO MISTA DE REAVALIAÇÃO DE INFORMAÇÕES

recursos às Entidades Sindicais, de acordo com as Consolidações das Leis do Trabalho. As informações requeridas pelo cidadão ficam arquivadas na CEF pelo período de 10 anos. (2) As informações referentes aos documentos arrecadados e valores creditados aos envolvidos no processo são protegidas pelo Sigilo Fiscal, considerando que os dados não são públicos, tendo em vista que as Entidades Sindicais não são órgãos públicos. (3) É disponibilizado mensalmente ao MTE relatório e planilha com as informações das Guias de Recolhimento da Contribuição Sindical Urbana – GRCSU arrecadadas, contendo o código do contribuinte responsável pelo recolhimento da GRCSU. Conforme já apontado no item anterior, as informações não podem ser disponibilizadas devido ao Sigilo Fiscal. Ressalta-se que, muito embora a Lei nº 12.527/2011 regule o acesso à informação, a mesma ressalva o sigilo como exceção em seu art. 3º, conforme transcrevemos abaixo: "Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção."

12. Em 01/07/2015, decidiu a CGU pelo não provimento do recurso interposto, com fundamento no art. 22 da Lei 12.527/2011 c/c art. 1º da Lei Complementar 105/2001, ressaltando que *poderá o cidadão realizar pedido diretamente ao Ministério do Trabalho e Emprego, pleiteando o mesmo objeto, nos termos do precedente acima mencionado.*

13. Ainda irressignado, o recorrente interpôs o presente recurso a esta Comissão, fulcro no art. 24, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, combinado com o § 3º do art. 16 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, em que solicita a revisão da decisão da CGU, nos termos que seguem:

recorro pedindo a informação solicitada no que concerne aos dados da contribuição sindical. Por se tratar de tributo é informação pública conforme reiterados posicionamentos da CGU; Ademais, na decisão combatida existe parecer de que forma muito bem fundamentada e explícita e detalhada se posicionou pelo provimento do recurso; entretanto o ouvidor geral, indo de encontro a este parecer e em posição muito menos fundamentada, e contra o entendimento da CGU de que tal informação é pública e deve ser fornecida, se posicionou, ao nosso ver num juízo [sic] muito mais político do que jurídico [sic], com a devida venia, pelo desprovimento; desta forma, a decisão combatida se contradiz em si mesmo e nega direito fundamental de acesso a este cidadão; desta forma, ratificando integralmente a brilhante manifestação do parecer contido na decisão citada e que, incompreensivelmente, não foi acatado, pedimos provimento do recurso; por fim, ressalte-se que a CEF informou ter a informação, sendo incocebível [sic] que por isso se negue a este recorrente, que por ser contribuinte do recurso, e não terceiro, não se pode opor sigilo! pago o tributo, não se opoe [sic] sigilo ao titular, alias recentemente o STF julgou habeas data neste sentido, espero que seja necessário recorrer a suprema corte, talvez por meio de reclamação, ou mesmo mandado de segurança, para obter o direito aqui postulado; termos em que, pede deferimento

14. É o relatório.

II – VOTO



COMISSÃO MISTA DE REAVALIAÇÃO DE INFORMAÇÕES

15. Preliminarmente, verifica-se que o presente recurso se encontra tempestivo, pois interposto no prazo inferior a 10 (dez) dias, contados da decisão da CGU, conforme prevê o art. 24 do Decreto nº 7.724, de 2012, razão pela qual deve ser conhecido.

16. Passemos ao mérito.

A – DO OBJETO DO RECURSO

17. A contribuição sindical urbana é instituto de natureza tributária, parafiscal, compulsória e devida por todos aqueles que participem de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de uma profissão liberal, independentemente de serem ou não associados a um sindicato. Tem previsão constitucional no artigo 149 da Carta Magna de 1988:

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

18. Na Consolidação das Leis do Trabalho, dá-se a sua regulamentação por meio dos artigos 578 a 610, sendo o instrumento de arrecadação, denominado Guia de Recolhimento de Contribuição Social – GRCS – definido pela Portaria MTE nº 488/2005 em seu art. 1º, § único, como “o único documento hábil para a quitação dos valores devidos a título de contribuição sindical urbana, sendo composta de duas vias: uma destinada ao contribuinte, para comprovação da regularidade da arrecadação e outra à entidade arrecadadora.”

19. O presente recurso interposto junto a esta Comissão busca acesso a todas as Guias de Recolhimento de Contribuição Sindical Urbana do Ministério Público do Estado de Sergipe/Procuradoria Geral, dos anos de 2010 a 2015 que estejam em custódia ou acumuladas junto aos fundos documentais da Caixa Econômica Federal.

20. A fim de bem compreendermos o raciocínio que a presente análise nos impõe, cumpre, inicialmente, definirmos a cadeia pela qual percorre a informação solicitada, desde o fato gerador, passando pela arrecadação e finalizando com a sua destinação orçamentária.

21. A informação a que ora se pleiteia acesso tem clara natureza financeira, tendo como fato gerador condição de pertencimento ao sistema confederativo como membro integrante de categoria econômica – atividade produtiva –, ou categoria profissional – trabalhador vinculado à determinada atividade produtiva, situação que alça o trabalhador à categoria de sujeito passivo tributário¹, sendo o empregador tão somente sujeito passivo indireto de obrigação tributária ao caber-lhe o recolhimento de valores devidos.

¹ Art. 579 - A contribuição sindical é devida por todos aqueles que participarem de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de uma profissão liberal, em favor do sindicato representativo da mesma categoria ou profissão ou, inexistindo este, na conformidade do disposto no art. 591. (Redação dada pelo Decreto-lei nº 229, de 28.2.1967) (Vide Lei nº 11.648, de 2008)



COMISSÃO MISTA DE REAVALIAÇÃO DE INFORMAÇÕES

Art. 580. A contribuição sindical será recolhida, de uma só vez, anualmente, e consistirá: (Redação dada pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976) (Vide Lei nº 11.648, de 2008)

I - Na importância correspondente à remuneração de um dia de trabalho, para os empregados, qualquer que seja a forma da referida remuneração; (Redação dada pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976)

[...]

Art. 582. Os empregadores são obrigados a descontar, da folha de pagamento de seus empregados relativa ao mês de março de cada ano, a contribuição sindical por estes devida aos respectivos sindicatos.

[...]

Art. 586

§ 3º A contribuição sindical devida pelos empregados e trabalhadores avulsos será recolhida pelo empregador e pelo sindicato, respectivamente. (Redação dada pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976)

22. No mês subsequente ao recolhimento, deve o empregador emitir a GRCS, que lhe permitirá a quitação da obrigação, nos termos do art. 1º, § único da Portaria MTE nº 488/2005. Por força de lei, deve o recolhimento dar-se à *Caixa Econômica Federal ao Banco do Brasil S. A. ou aos estabelecimentos bancários nacionais integrantes do sistema de arrecadação dos tributos federais, os quais, de acordo com instruções expedidas pelo Conselho Monetário Nacional, repassarão à Caixa Econômica Federal as importâncias arrecadadas.*

23. Importante ressaltar que a Guia preenchida pelo empregador, conforme orientação expedida pelo Ministério do Trabalho e Emprego, traz a informação acerca do número de empregados pertencentes à categoria e o somatório do valor que receberam como remuneração, que servirá como base de cálculo sobre a qual aplicada a alíquota. Desta forma, em que pese o sujeito passivo da obrigação tributária seja o contribuinte, i.e., o empregado, a GRCS registrará apenas os dados agregados de débito tributário.

24. Tais importâncias, por sua vez, são mantidas, pela Caixa Econômica Federal, em contas correntes denominadas "Depósitos da Arrecadação da Contribuição Sindical", abertas em nome de cada uma das entidades sindicais beneficiadas, nos termos do art. 588 da CLT:

Art. 588. A Caixa Econômica Federal manterá conta corrente intitulada "Depósitos da Arrecadação da Contribuição Sindical", em nome de cada uma das entidades sindicais beneficiadas, cabendo ao Ministério do Trabalho notificá-la das ocorrências pertinentes à vida administrativa dessas entidades. (Redação dada pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976) (Vide Lei nº 11.648, de 2008)

§ 1º Os saques na conta corrente referida no caput deste artigo far-se-ão mediante ordem bancária ou cheque com as assinaturas conjuntas do presidente e do tesoureiro da entidade sindical. (Redação dada pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976)

§ 2º A Caixa Econômica Federal remeterá, mensalmente, a cada entidade sindical, um extrato da respectiva conta corrente, e, quando solicitado, aos órgãos do Ministério do Trabalho. (Redação dada pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976)



COMISSÃO MISTA DE REAVALIAÇÃO DE INFORMAÇÕES

25. Note-se que mesmo dispositivo fixa à CAIXA, em seu §2º, o dever de informar dados relativos à movimentação de tal conta tanto aos sindicatos quanto aos órgãos do Ministério do Trabalho. O art. 6º da Portaria MTE nº 488/2005 tratou de regulamentar este aspecto da obrigação de informar, tornando-a mensal também ao MTE, dispondo que:

Art. 6º A CAIXA deverá encaminhar, mensalmente, para as entidades sindicais, para a Secretaria de Relações do Trabalho do MTE e para a Coordenação-Geral de Recursos do FAT - CGFAT, informações relativas ao recolhimento da contribuição sindical urbana, por meio de arquivo eletrônico e de relatório impresso, com informações relativas à arrecadação da contribuição sindical por contribuinte, por categoria, por entidade, por Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE e por Unidade da Federação, bem como um relatório anual consolidado.

26. Ademais, os artigos 603 e 605 da CLT também trazem dispositivos relativos ao dever de informar que se mostram aplicáveis ao caso concreto:

Art. 603 - Os empregadores são obrigados a prestar aos encarregados da fiscalização os esclarecimentos necessários ao desempenho de sua missão e a exhibir-lhes, quando exigidos, na parte relativa ao pagamento de empregados, os seus livros, folhas de pagamento e outros documentos comprobatórios desses pagamentos, sob pena da multa cabível. (Vide Lei nº 11.648, de 2008)

[...]

Art. 605 - As entidades sindicais são obrigadas a promover a publicação de editais concernentes ao recolhimento do imposto sindical, durante 3 (três) dias, nos jornais de maior circulação local e até 10 (dez) dias da data fixada para depósito bancário. (Vide Lei nº 11.648, de 2008) (Vide Lei nº 11.648, de 2008)

27. Finalmente, cabe destacar que, cf. manifestação da recorrida constante nos autos, *as informações requeridas pelo cidadão ficam arquivadas na CEF pelo período de 10 anos.*

28. Portanto, tem-se que, nos termos do § único do art. 1º da Portaria 488/2005 do MTE, as duas vias das GRCS pagas ficam, respectivamente, com o empregador e com a CAIXA. Presume-se, de outra sorte, que sob a guarda do MTE encontrem-se informações produzidas pela CAIXA, que, nos termos do art. 6º de mesmo normativo, dizem respeito

ao recolhimento da contribuição sindical urbana, por meio de arquivo eletrônico e de relatório impresso, com informações relativas à arrecadação da contribuição sindical por contribuinte, por categoria, por entidade, por Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE e por Unidade da Federação, bem como um relatório anual consolidado.

29. Desta forma, faz-se claro que o requerente, ao solicitar cópia das GRCS deve fazê-lo àquele que, nos termos da Lei 12.527/2011 o tenha produzido ou o haja acumulado, o que, neste caso, resume-se à CAIXA e ao MPE/SE.



COMISSÃO MISTA DE REAVALIAÇÃO DE INFORMAÇÕES

B – DA ABRANGÊNCIA SUBJETIVA E OBJETIVA DA LEI 12.527/2011

30. A Lei 12.527/2011 visa a regular o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, dispondo, igualmente, acerca do acesso e salvaguardas de informações pessoais. Trata-se de Lei *nacional*², aplicável à União, Estados e Municípios, no âmbito de seus três poderes, bem como a entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, ou instrumentos congêneres, cf. se depreende da leitura dos seus artigos 1º e 2º, *verbis*:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no **caput** refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

31. Entende-se, portanto, que todos os entes presentes na cadeia informacional na qual se produz o objeto da presente demanda encontram-se submetidos à Lei 12.527/2011, sejam eles o MPE/SE, a CAIXA e o MTE, nos termos do art. 1º da Lei; seja ele o próprio sindicato, nos termos de seu art. 2º - mesmo este último estando submetido a obrigações de publicidade e transparência próprias já definidas pela CLT.

32. Quanto à abrangência objetiva, a Lei afirma, em rol não taxativo, tutelar o direito de acesso a:

Art. 7º [...]

² Nesse sentido, veja-se decisão proferida pelo TJRS no MS n. 70055392989, julgado em 9/09/2013.



COMISSÃO MISTA DE REAVALIAÇÃO DE INFORMAÇÕES

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

II - **informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;**

III - **informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;**

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

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;

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

(grifos nossos)

33. Importante ressaltar que, ao regulamentar o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, a Lei não dispôs apenas sobre o acesso a informação de interesse público, mas igualmente sobre o acesso à informação de interesse particular, dedicando seção inteira ao acesso de informações pessoais aos seus próprios titulares ou representantes. Assim já se manifestou esta Comissão na decisão 172/2015, de 26 de junho de 2015, nos autos do processo administrativo de acesso à informação nº 99901.000117/2015-91:

A Comissão entendeu que informações funcionais de servidores ou ex-servidores e empregados ou ex-empregados detidas por órgãos submetidos ao regime da Lei de Acesso à Informação, conforme parágrafo único do art. 1º da Lei 12.527, de 2011, são passíveis de acesso pelo próprio interessado, nos termos do art. 7º da referida Lei e do inciso I do art. 55 do Decreto nº 7.724, de 2012.

34. *Prima facie*, portanto, parece-nos apropriado o uso da Lei de Acesso à Informação a fim de sustentar o presente pleito de acesso a documentos, estejam esses acumulados ou custodiados junto ao órgão empregador, junto à CAIXA, junto ao MTE ou junto ao próprio sindicato da categoria.

D – DA COMPETÊNCIA DA CMRI COMO ÓRGÃO JULGADOR NO ÂMBITO DA LEI 12.527/2011

35. Ocorre, todavia, que em que pese a abrangência nacional da Lei 12.527/2011, o seu art. 45 determina de forma clara os limites do exercício regulamentar dos demais entes da federação e demais poderes, fazendo com que aspectos processuais apenas repercutam no âmbito federal:

Art. 45. Cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas, especialmente quanto ao disposto no art. 9º e na Seção II do Capítulo III.



COMISSÃO MISTA DE REAVALIAÇÃO DE INFORMAÇÕES

36. Portanto, deixou o legislador a cargo dos demais entes a regulamentação dos Serviços de Informação ao Cidadão bem como a sistemática recursal empregada no processo de acesso à informação, tornando-se a competência desta Comissão unicamente federal.

37. Desta forma, dado que produzido o documento originalmente pelo MPE/SE, a competência de que trata o art. 16, §3º da Lei 12.527/2011, i.e., a competência revisional desta Comissão, atingiria apenas eventuais recursos interpostos junto à CAIXA e junto ao MTE a fim de alcançar documento ou informação equivalente por eles acumulada.

C – DA ARGUIÇÃO DE SIGILOS PRIVADOS

38. Cinge-se a questão à aplicabilidade de eventuais excludentes legais do princípio da publicidade de que trata o art. 3º, I da Lei 12.527/2011, previstos de forma exemplificativa pelo seu art. 22, *verbis*:

Art. 22. O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.

39. Compulsando os autos do processo, percebe-se que a instituição recorrida utiliza-se de dois argumentos de direito:

- a. Sigilo fiscal do contribuinte, nos termos do art. 198 do Código Tributário Nacional; e
- b. Sigilo bancário a que a própria instituição estaria submetida por força do art. 1º da Lei Complementar 105/2001.

40. Este segundo fundamento, acatado pela CGU nos termos do Despacho de Divergência de lavra do Ouvidor-Adjunto, serve como base à Decisão ora recorrida.

41. Ao nos debruçarmos sobre o caso concreto, situamo-nos em zona de interação entre dois direitos: de um lado, o direito fundamental de acesso à informação pública, insculpido no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal e regulamentado pela Lei 12.527/2011; de outro, o direito ao sigilo de operações e serviços bancários inserido no marco legal de acesso e tratamento de informação por força do art. 1º da Lei Complementar 105/2001 e, mesmo antes, por força do art. 38 da Lei 4.595/1964. Adicionalmente, outros institutos de proteção à intimidade, que encontram seu fundamento nos direitos relacionados à imagem, fulcro no inciso X do art. 5º da Constituição Federal, tal como o sigilo fiscal, nos termos do art. 198 do Código Tributário Nacional, também parecem encontrar espaço de interação no objeto deste voto. Uma vez defrontada com semelhante situação, cabe à Administração determinar a medida em que um e outro direitos poderão ser limitados a fim de garantir a proteção do bem jurídico em questão e atender aos princípios explícitos e implícitos da Constituição Federal a que se encontra obrigada.



COMISSÃO MISTA DE REAVALIAÇÃO DE INFORMAÇÕES

a. DO SIGILO FISCAL

42. O sigilo fiscal, tal como previsto no Código Tributário Nacional, diz respeito a dever de sigilo dirigido à Fazenda Pública e seus servidores:

Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. (Redação dada pela Lcp nº 104, de 2001)

§ 1º Excetua-se do disposto neste artigo, além dos casos previstos no art. 199, os seguintes: (Redação dada pela Lcp nº 104, de 2001)

I – requisição de autoridade judiciária no interesse da justiça; (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

II – solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

43. Considerando-se a amplitude do termo “Fazenda Pública” – que em sentido lato designa a presença em juízo de pessoa jurídica de direito público interno e em sentido estrito (no caso da Lei 5.172/1966) designa o conjunto de órgãos da Administração destinados à arrecadação e à **fiscalização de tributos**, bem como à guarda dos recursos financeiros e títulos representativos de ativo e de direitos do Estado – parece-nos correto considerar aplicável o instituto do sigilo fiscal, inclusive, aos órgãos da Administração que atuam na fiscalização do recolhimento e destinação da contribuição sindical. Consequência lógica desta interpretação é que o sigilo fiscal não se resumiria à atuação do Ministério da Fazenda e da Secretaria da Receita Federal e órgãos estaduais, distritais e municipais congêneres, como de costume se associa, mas também, no caso em apreço, ao Ministério do Trabalho e Emprego.

44. Deste modo, a não ser que haja previsão legal autorizativa expressa, a informação relativa aos valores de arrecadação discriminados por contribuinte encontraria óbice, de modo geral, no art. 198 do Código Tributário Nacional, c/c art. 22 da Lei 12.527/2011.

45. A título ilustrativo, recordemos que, no âmbito do Poder Executivo federal, a regulamentação do art. 8º, §1º, III da Lei 12.527/2011, que dispõe sobre a transparência ativa no âmbito da Lei de Acesso à Informação, resultou em dispositivo que afastava qualquer expectativa de privacidade sobre os dados da base de cálculo do tributo em questão, ao determinar a divulgação identificada da remuneração de ocupantes de cargos, postos, graduação, função e emprego público:

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.

§ 1º Os órgãos e entidades deverão implementar em seus sítios na Internet seção específica para a divulgação das informações de que trata o caput.

[...]



COMISSÃO MISTA DE REAVALIAÇÃO DE INFORMAÇÕES

§ 3º Deverão ser divulgadas, na seção específica de que trata o § 1º, informações sobre:

[...]

VI - remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, **jetons** e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

46. Regulamentada posteriormente por meio da Portaria Interministerial 233/2012, a divulgação da remuneração de agentes públicos, considerada pelo STF *informação de interesse coletivo ou geral*, nos exatos termos da primeira parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal³, viria a afastar tais tipos de informação da esfera de autodeterminação da imagem dos indivíduos por ela afetados.

47. Ao avançar sobre informações que outrora se reputavam pertencentes à esfera privada de parcela da sociedade, a regulamentação da divulgação de remuneração, ao revelar a base de cálculo sobre a qual a alíquota, legalmente estabelecida, seria aplicada, tornou inócua a proteção do sigilo fiscal em tais casos. Deste modo, a nosso ver, esta seria situação excepcional em que a cadeia de transparência poderia estender-se do fato gerador à destinação final do recurso – encontrando interrupção apenas por força do que dispomos na alínea 'b' desta análise.

48. Regulamentação semelhante, todavia, não se deu no âmbito do Ministério Público do Estado de Sergipe, instituição recolhadora do tributo e produtora da GRCS objeto do presente recurso. No caso em questão, optou a instituição pela divulgação por categoria e não individualizada da remuneração de seus servidores, de sorte a não operar sobre a expectativa de privacidade destes os mesmos efeitos operados em âmbito federal.

49. Importante ressaltar que a individualização dos dados de remuneração dos contribuintes não é fato inevitável decorrente da disponibilização das Guias, mas que tão só afigura-se como risco real, visto dado que tais guias são emitidas tomando-se em conta apenas o total de empregados da categoria e o total de remuneração por eles recebido. Desta forma, apenas em cenários em que houvesse reduzido número de contribuintes por categoria em uma mesma entidade arrecadadora seria possível falar-se efetivamente em violação de sigilo fiscal.

b. DO SIGILO BANCÁRIO

50. Nos termos do supramencionado art. 588 da CLT, à CAIXA compete manter as contas correntes de depósitos de arrecadação da contribuição sindical. Trata-se, portanto, de situação em que a CAIXA atua na condição de **instituição financeira prestadora de serviço** por determinação legal. Nesse sentido, parece-nos claro que, em que pese tratar-se de recurso público, sujeito ao princípio da publicidade, não caberá a este ente o dever de dar-lhe transparência. Nesse sentido, é clara a vedação legal, nos termos do art. 1º da Lei Complementar 105/2001:

³ SL 623-DF AO nº 33326-48.2012.4.01.3400 (Rel Min. Ayres Britto)



COMISSÃO MISTA DE REAVALIAÇÃO DE INFORMAÇÕES

Art. 1º As **instituições financeiras** conservarão sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados.

§ 1º São consideradas **instituições financeiras**, para os efeitos desta Lei Complementar:

- I – os **bancos de qualquer espécie**;
- II – distribuidoras de valores mobiliários;
- III – corretoras de câmbio e de valores mobiliários;
- IV – sociedades de crédito, financiamento e investimentos;
- V – sociedades de crédito imobiliário;
- VI – administradoras de cartões de crédito;
- VII – sociedades de arrendamento mercantil;
- VIII – administradoras de mercado de balcão organizado;
- IX – cooperativas de crédito;
- X – associações de poupança e empréstimo;
- XI – bolsas de valores e de mercadorias e futuros;
- XII – entidades de liquidação e compensação;
- XIII – outras sociedades que, em razão da natureza de suas operações, assim venham a ser consideradas pelo Conselho Monetário Nacional.

(grifos nossos)

51. Salienta-se que não se trata, neste caso, de oposição de sigilo privado ao próprio titular do dado, como alegado em recurso a esta Comissão, visto que a relação de prestação de serviços bancários se dá diretamente entre instituição financeira e destinatário do recurso. Ou seja, em que pese seja contribuinte – e nesse sentido titular do dado nos termos da legislação fiscal; da relação bancária o recorrente não toma parte – não podendo, assim, fazer uso do argumento da titularidade junto à CAIXA.

52. Por seus fundamentos, portanto, parece-nos adequada a decisão proferida pela Controladoria-Geral da União, visto que proferida em face de recurso interposto contra a instituição bancária.

D – DOS PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS DE DISPONIBILIZAÇÃO DE DADOS RELATIVOS À CONTRIBUIÇÃO SINDICAL URBANA

53. No precedente nº 46800.000483/2014-31, a CGU decidiu pela disponibilização de acesso ao **valor referente à contribuição sindical repassado a cada entidade sindical nos anos de 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013**. Como se percebe, trata-se de informação distinta da pleiteada no presente caso, visto dizer respeito à destinação da receita advinda das Contribuições Sindicais. No caso presente o que se busca aceder é aos valores pagos pelos contribuintes e que geraram tais receitas.

54. O paralelo com o caso em questão faz-se importante a fim de explicitar as razões de decidir em um e em outro caso. No primeiro caso, tratou-se de dar publicidade ao uso de recursos públicos, nos termos do supramencionado art.7º da Lei 12.527/2011. Em parte, a fundamentação do parecer que subsidia a decisão no recurso interposto no âmbito do processo nº 46800.000483/2014-31 encontra



COMISSÃO MISTA DE REAVALIAÇÃO DE INFORMAÇÕES

respaldo no Parecer nº 305/2013/CONJUR-TEM/CGU/AGU, que concluiu, após análise dos institutos do sigilo fiscal e do sigilo bancário no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, que:

[...] não se verifica justificativa para a não divulgação da **receita tributária** (contribuição sindical). Até porque a publicidade de tais dados, a nosso ver, não fere direito individual relativo a patrimônio, rendimento ou atividade econômica do cidadão

55. Em face de tais fundamentos é que se decidiu pela disponibilização da informação relativa a destinação e movimentação da receita, nos termos dos artigos 48 e 48-A da Lei Complementar 101/2000:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as **prestações de contas** e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009) (Vide Decreto nº 7.185, de 2010)

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

56. A decisão, portanto, não se estendeu sobre os dados relativos aos contribuintes – isso porque, de uma parte, não compunham o objeto do recurso e, de outra parte, porque, se é pacífico que a destinação orçamentária do recurso arrecadado reputa-se pública; raciocínio idêntico não se aplica à sua origem fiscal.



COMISSÃO MISTA DE REAVALIAÇÃO DE INFORMAÇÕES

57. Não por outro motivo, a Decisão da CGU acertadamente deixou de acatar as razões do Parecer Técnico, entendendo tratar-se de objetos distintos.

IV – CONCLUSÃO

58. Diante do exposto, voto pelo conhecimento do presente recurso para, no mérito, indeferi-lo com fundamento no art. 198 do Código Tributário Nacional, c/c art. 1º da Lei Complementar 105/2001 e art. 22 da Lei 12.527/2011.

59. Nesta oportunidade, comunica-se ao requerente que a presente decisão não vincula demais poderes ou entes federativos, não lhe impedindo, por conseguinte, de solicitar o presente objeto à esfera administrativa estadual a fim de ver satisfeito o seu pleito.

Brasília, 26 de agosto de 2015