**RECURSO. AUDITORIA EM CONSELHOS ESTADUAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. DE MÚLTIPLOS PEDIDOS DE INFORMAÇÕES FORMULADOS PELO CIDADÃO, FOI NEGADO ACESSO APENAS AOS PAPÉIS DE TRABALHO DA AUDITORIA COM FUNDAMENTO NO § 4º DO ART. 6º DA PORTARIA CAGE Nº 024/2013, DEVIDAMENTE AMPARADA NO ITEM 13 DA NBC T11 - IT – 02, QUE DETERMINA O DEVER PERMANENTE DO AUDITOR QUANTO À CONFIDENCIALIDADE. HIPÓTESE ENQUADRADA COMO SIGILO PROFISSIONAL, RESGUARDADO PELO ART. 10, INCISO III, DO DECRETO ESTADUAL Nº 49.111/2012. NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO.**

RECURSO

DEMANDA Nº 19.189 SEFAZ/CAGE

BRUNO SCHIMITT MORASSUTTI RECORRENTE

DECISÃO

Vista, relatada e discutida a demanda.

Acordam os integrantes da Comissão Mista de Reavaliação de Informações – CMRI/RS, por unanimidade, em negar provimento ao recurso.

Participaram do julgamento, além do signatário, os representantes da Procuradoria-Geral do Estado, da Subchefia de Ética, Controle Público e Transparência da Secretaria da Casa Civil/RS, da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, da Secretaria da Segurança Pública, da Secretaria de Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos/Arquivo Público do Estado e da Secretaria da Saúde.

Impedido, nos termos do art. 14, inciso I, do Decreto Estadual nº 51.111/2014, o membro representante da Secretaria da Fazenda/CAGE.

Porto Alegre, 31 de julho de 2018.

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO,

Relator.

RELATÓRIO

sECRETARIA DA EDUCAÇÃO (RElATOR) –

Trata-se de pedido de informação apresentado por Bruno Schimitt Morassutti, em 22/02/2018, nos termos abaixo:

“Em complementação ao Protocolo SIC 19188:  
4 – A CAGE realiza auditoria em todos os conselhos estaduais políticas públicas?  
4.1 – Caso sim:

4.1.1 – Por quais motivos, de fato e de direito, apenas são disponibilizados mediante transparência ativa no Portal da Transparência relatórios de auditoria referentes ao Conselho Estadual de Educação?

4.2 – Caso não:

4.2.1 – Por quais motivos, de fato e de direito, não são realizadas auditorias nos demais conselhos estaduais?

4.2.2 – Quais são os requisitos e critérios para a realização de auditorias em conselhos estaduais?

4.2.2.1 – Caso estes requisitos e critérios estejam descritos em alguma norma, requisito acesso ao seu inteiro teor;

5 – Solicito lista indicando a periodicidade na qual a CAGE realiza auditorias em cada órgão e entidade da administração pública estadual direta e indireta;  
6 – Em suas auditorias a CAGE avalia o cumprimento da Lei Federal 12.527/11?  
6.1 – Caso sim:

6.1.1 – Existe algum procedimento específico ou checklist que seja utilizado para avaliar esta questão?

6.1.1.1 – Caso sim, solicito acesso ao inteiro teor destes documentos;  
6.2 – Caso não, por quais motivos, de fato e de direito, isso ocorre?  
7 – Onde é possível localizar, mediante transparência ativa, a Portaria CAGE 24/2013?  
7.1 – Requisito acesso ao link;

7.2 – Caso não seja possível acessar mediante transparência ativa:  
7.2.1 – Por quais motivos, de fato e de direito, isso ocorre?  
7.2.2 – Requisito acesso ao inteiro teor da portaria em questão.” (sic)

Em 26/03/2018, a Secretaria da Fazenda/Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (SEFAZ/CAGE) forneceu as informações solicitadas pelo requerente, à exceção do item 6.1.1.1, sob a justificativa de que seria *“sigilosa de acordo com o § 4º do art. 6º da Portaria CAGE nº 24/2013, devidamente amparada no item 13 da NBC T11 – IT – 02 Papéis de trabalho e documentação da auditoria, que determina o dever permanente do auditor quanto à confidencialidade dos papéis de trabalho.”*

Inconformado com a negativa de acesso à informação atinente ao item 6.1.1.1 (especificamente), o demandante ingressou com pedido de reexame, em 26/03/2018, aduzindo que:

“Quanto ao item 6.1.1.1: Em primeiro lugar, as Normas Brasileiras de Contabilidade não são leis em sentido estrito e não se sobrepõem hierarquicamente à Lei Federal 12.527/11. Em segundo, a NBC T11-IT-02 foi aprovada pela Resolução nº 828/98 do Conselho Federal de Contabilidade, estando, portanto, desatualizada e não-recepcionada frente à nova legislação. Em terceiro, o art. 7º, inciso I da Lei referida assegura o direito de obter acesso a informações contidas em registros e documentos, produzidos ou acumulados por órgãos públicos, recolhidos ou não a arquivos públicos. Em quarto, o inciso VII, alínea ‘b’ do mesmo artigo é claro em estender este direito às inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgão de controle interno. Em quinto, o que se requer, neste momento, é o ‘modelo’ do checklist ou procedimento utilizado e não documentos que já contenham informações - públicas - referentes a análises em concreto. Deste modo, requisito reexame da resposta fornecida, para fins de permitir o acesso às informações requisitadas.” (sic)

Em 04/04/2018, de ordem de autoridade máxima, a SEFAZ/CAGE respondeu ao reexame conforme segue:

“De ordem da autoridade máxima da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado, esclarecemos que, consoante o próprio dispositivo legal citado pelo demandante (alínea ‘b’ do inciso VII da Lei nº 12.527/11), ‘cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a informação relativa 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.’ (grifo nosso)  Ou seja, a lei citada regula a publicidade do produto final das inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno, mas permanece omissa quanto à forma de o profissional conduzir o seu trabalho, bem como quanto à documentação que ele próprio produz em preparação ao resultado final, o que se denomina, no campo da auditoria, de ‘papéis de trabalho’, do qual faz parte, inclusive, o ‘modelo de checklist’ requerido.   Além do mais, a Lei nº 12.527/11 não trata especificamente da questão do sigilo profissional, tema que é regulado, no âmbito dos trabalhos de auditoria, pela ‘NBC T 11 – IT – 02 Papéis de Trabalho e Documentação da Auditoria’, nos seguintes termos: ‘13. A confidencialidade dos papéis de trabalho é dever permanente do auditor. 14. Os papéis de trabalho são de propriedade exclusiva do auditor. Partes ou excertos destes podem, a critério do auditor, ser postos à disposição da entidade.’   Cabe esclarecer, ainda, que a norma de contabilidade em questão foi aprovada mediante a Resolução nº 828/98, emanada do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), o qual é uma Autarquia Especial Corporativa dotada de personalidade jurídica de direito público, detendo competência para, dentre outras, editar as Normas Brasileiras de Contabilidade de natureza técnica e profissional.   Diante disso, em que pese a Lei nº 12.527/11 ser posterior à Resolução nº 828/98, aquela não pode revogar esta no particular, por se tratar de norma específica no que tange à temática do sigilo profissional.   Tanto é assim que o Decreto nº 7.724/2012, o qual regula a Lei de Acesso à Informação no âmbito federal, preceitua no inciso I do art. 6º que ‘o acesso à informação disciplinado neste Decreto não se aplica às hipóteses de sigilo previstas na legislação, como fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, comercial, PROFISSIONAL, industrial e segredo de justiça’. (grifo nosso). Na seara estadual, apesar de o Decreto nº 49.111/2012 também ser omisso com relação ao sigilo profissional, o tema foi tratado no § 4º do art. 6º da Portaria CAGE nº 24/2013, que diz que ‘classificam-se como sigilosas as informações enquadradas nas hipóteses de sigilo previstas em legislação específica, tais como as de natureza fiscal e bancária, as relacionadas a operações e serviços no mercado de capitais e as protegidas por sigilo comercial, PROFISSIONAL, industrial ou por segredo de justiça.’ (grifo nosso)   Por fim, informamos que o argumento do demandante de que o inciso I do art. 7º da Lei nº 12.527/11 ‘assegura o direito de obter acesso a informações contidas em registros e documentos, produzidos ou acumulados por órgãos públicos, recolhidos ou não a arquivos públicos’ (nos exatos termos do pedido de reexame) não se sustenta, já que o dispositivo em comento tem a seguinte redação: ‘o acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada’. Logo, o inciso citado pelo demandante trata de procedimentos para a consecução do acesso à informação e do local onde ela poderá ser encontrada, o que é bem diferente do argumento utilizado no pedido de reexame.   Conseguintemente, diante da fundamentação exposta, rejeitamos o pedido de reexame e mantemos a decisão impugnada.”

Em 04/04/2018, o demandante encaminhou recurso sustentando que:

“1) O ‘sigilo profissional’ não é aplicável ao caso, pois: 1.1) informações produzidas por servidores públicos, no exercício de suas funções, são documentos públicos, nos termos do art. 7º, caput da LF 8.159/91; 1.2) a informação requerida (modelo de checklist ou afim) não ‘pertence’ a um servidor ou ‘profissional’ específico, mas a todos os servidores da CAGE que, indistintamente, fiscalizem a transparência ativa dos órgãos estaduais; 1.3) a informação requerida é documento corrente e permanente, nos termos do art. 8º, §§1º e 3º da LF 8.159/91; 1.4) a NBC T11.02 é uma interpretação das NBC destinada primariamente aos auditores do setor privado, devendo sua aplicação ao setor público ser adaptada às normas deste setor, que impõem a transparência como regra; 1.4.1) exemplo: o item 14 da T11.02 diz que os ‘papéis de trabalho são de propriedade exclusiva do auditor’, o que é não correto, pois o resultado do trabalho do agente público é do domínio do ente a que se vincula; 1.5) a LF 12.527/11é norma superior e posterior; 1.5.1) a LF 12.527/11 é norma especial, pois é destinada ao setor público; 1.6) o art. 7º, II e VII, ‘b’ da LF 12.527/11 asseguram direito público subjetivo às informações requeridas; 2) pelo regime jurídico brasileiro, não há informação pública que possa ficar indisponível ao público por prazo indeterminado; 3) o entendimento impede que cidadãos possam contribuir com sugestões de melhorias ao serviço público. Reiteram-se os demais.” (sic)

Veio o recurso a esta CMRI/RS.

Após, foi a mim distribuído para julgamento.

É o relatório.

VOTOS

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO (RElATOR) –

Eminentes Colegas.

Verifico que a questão recursal reside, exclusivamente, em entendimentos diversos (cidadão e órgão recorrido) quanto à divulgação de papéis de trabalho de auditoria.

Enquanto que o recorrente defende a ampla divulgação dos mesmos, referindo que *“informações produzidas por servidores públicos, no exercício de suas funções, são documentos públicos”* e que *“pelo regime jurídico brasileiro, não há informação pública que possa ficar indisponível ao público por prazo indeterminado”* (dentre outros argumentos), a SEFAZ/CAGE sustenta que *“cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a informação relativa 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.’ (grifo nosso)  Ou seja, a lei citada regula a publicidade do produto final das inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno, mas permanece omissa quanto à forma de o profissional conduzir o seu trabalho, bem como quanto à documentação que ele próprio produz em preparação ao resultado final, o que se denomina, no campo da auditoria, de ‘papéis de trabalho’, do qual faz parte, inclusive, o ‘modelo de checklist’ requerido.”*

Tendo em vista os argumentos apresentados, entendo que não assiste razão ao recorrente. A Lei de Acesso à Informação, embora determine a publicidade como regra e o sigilo como exceção (no tocante a informações e documentos públicos), também prevê hipóteses de sigilo onde a negativa de acesso se justifica.

O órgão recorrido fundamentou a negativa de acesso à informação em razão da mesma ser *“sigilosa de acordo com o § 4º do art. 6º da Portaria CAGE nº 24/2013, devidamente amparada no item 13 da NBC T11 – IT – 02 Papéis de trabalho e documentação da auditoria, que determina o dever permanente do auditor quanto à confidencialidade dos papéis de trabalho.”* E foi além, esclareceu que, *“consoante o próprio dispositivo legal citado pelo demandante (alínea ‘b’ do inciso VII da Lei nº 12.527/11), ‘cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a informação relativa 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”.*

Assim, estou convicto quanto ao acolhimento do esclarecimento prestado pela SEFAZ/CAGE no tocante ao pretenso conflito entre a publicidade determinada pela Lei Federal nº 12.527/2011, regulada no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul pelo Decreto Estadual nº 49.111/2012, e o fundamento utilizado para resguardar o sigilo dos papéis de trabalho da auditoria.

O Decreto Estadual nº 49.111/2012, no seu art. 10, inciso III, refere a possibilidade da recusa de acesso à informação quando esta *“tratar de* ***demais hipóteses legais de sigilo****, segredo de justiça, 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.”*

Importa esclarecer que os papéis de auditoria (e, nestes, incluído o *checklist* mencionado pelo recorrente) abarcam estratégias de trabalho do auditor, variáveis de acordo com o objeto a ser auditado, cuja ampla divulgação pode comprometer o próprio resultado da apuração. E, por esta razão, são enquadrados como sigilo profissional. Em suma, o que é público é o produto da auditoria, e não os papéis de trabalho.

Assim sendo, o voto vai no sentido de negar provimento ao recurso.

**Recurso na Demanda nº 19.189:** “Negado provimento ao recurso, por unanimidade. Impedido o membro representante da SEFAZ/CAGE.”