



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

DESPACHO DE JULGAMENTO

Referência:	16853.007029/2012-63 16853.007274/2012-71 16853.007316/2012-73
Assunto:	Recurso interposto por cidadão à CGU, com fundamento no art. 23 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, contra decisão denegatória de acesso à informação.

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

I - RELATÓRIO:

1. Trata o presente Despacho do Julgamento dos recursos de solicitação de acesso à informação pública, com base na Lei nº 12.527/2011, registrados sob os NUP 16853.007029/2012-63, 16853.007274/2012-71 e 16853.007316/2012-73, formulados, respectivamente, em 31/08/2012, 10/10/2012 e 18/10/2012 pelo [REDACTED] em face do Ministério da Fazenda, nos quais requer confirmação de conteúdo de suposta confissão-denúncia acerca de risco de violação de sigilo fiscal causado por fragilidades existentes nas versões de 2007 e 2012 do programa IRPF, especificação de tais fragilidades, medidas corretivas adotadas e confirmação da equivalência funcional entre o código-fonte do programa IRPF2007v1.0 e o código fonte publicado no site web <http://ur1.ca/a2dvo>, entre outros pedidos. Em face da correlação entre objetos e identidade das partes, opta-se por tratar os casos em apreço de forma conjunta.

2. Ao dia 31/08/2012, o requerente propõe pedido de acesso à informação registrado sob o NUP 16853.007029/2012-63, no qual alude à suposta confissão-denúncia de funcionários da Receita Federal do Brasil que daria conta de que códigos fonte de programas de computador desenvolvidos e publicados à ordem daquele órgão, dentre eles as versões de 2007 e 2012 do programa IRPF, conteriam informações que colocariam em risco o sigilo fiscal das bases de dados fiscais dos contribuintes usuários. Diante de tal fato, questiona: (1.1) se é verídico o conteúdo da referida confissão-denúncia, (1.2) se a RFB, ciente de tal fato, adotou medidas corretivas para impedir a quebra de sigilo fiscal, (1.3) se, dentre os programas desenvolvidos ou mandados publicar à ordem da RFB desde 2007, poder-se-ia informar quais conteriam em seu código fonte informação que possibilitasse acesso indevido às bases de dados fiscais mantidas pela Receita e, finalmente (1.4) qual a justificativa para a inclusão de informação de tal modo sensível em cada um desses programas.

3. Em resposta oferecida em 24/09/2012 o órgão informa, acerca do item 1.1, que



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

não existiria confissão-denúncia, visto que a afirmativa apresentada não guardaria integridade com o posicionamento da RFB, a qual considera que os códigos fontes dos aplicativos do Imposto de Renda não contêm, *de per se*, informações econômicas e financeiras de terceiros. Contudo, salienta, a entrega da informação solicitada – o código fonte em si – tem o efetivo potencial de reduzir a segurança de medidas de guarda e proteção das informações sigilosas. Quanto ao item 1.2, julga-o prejudicado em face da resposta oferecida ao item 1.1. Por fim, quanto aos itens 1.3 e 1.4, informa que a RFB considera que todo e qualquer código fonte de sua propriedade deve ser resguardado pelos motivos apontados no item 1.1, e salienta que, tendo em vista que a RFB não corrobora a afirmativa de que haveria a inclusão de informação sensível em cada um de tais programas, descabida seria a resposta à questão 1.4.

4. Inconformado, o cidadão recorre em 1ª instância ao mesmo dia, sob o argumento de que a informação prestada não seria condizente com as questões formuladas, e propondo nova interpretação dos pedidos feitos em sede originária:

“Nem a confissão-denúncia nem as perguntas que formulei dizem respeito a ‘informações econômicas e financeiras de terceiros’, que os programas sabidamente não contêm, mas a ‘informação que possibilitaria acesso indevido às bases de dados fiscais’, versão curta de ‘evidências sobre regras de segurança da instituição, que propiciariam o aumento significativo do risco de acesso indevido aos sistemas de recepção e validação de arquivos transmitidos a esse órgão, expondo a vulnerabilidades toda a base de dados sigilosa sob sua guarda’, que consta da confissão-denúncia que recebi.

[...]

Cabe à Receita Federal, através das respostas às perguntas, ou (a) refutar a confissão-denúncia da alegada presença de ‘evidências sobre regras de segurança da instituição’ no código fonte em questão, ou (b) apontar as medidas tomadas para mitigar o ‘risco de acesso indevido aos sistemas’ por elas alegadamente propiciado desde a publicação do código fonte do IRPF2007, ou (c) reconhecer que não tomou tais medidas, deixando ‘expo[sta] a vulnerabilidades toda a base de dados sigilosa sob sua guarda.’”

5. A réplica, subscrita pela Sra. Secretária-Adjunta da Receita Federal do Brasil em 2/10/2012, julga o recurso improcedente, acatando a fundamentação apresentada na NT 73/2012/COTEC/SUCOR/RFB/MF-DF, a qual refuta a alegação de que os pedidos originários não tenham sido atendidos.

6. O recorrente interpõe, então, novo recurso, em 10/10/2012, repisando os pedidos anteriores e inovando, **ao alterar o pedido referente ao item 1.1 do seguinte modo:**

“É verídica a alegação de que o código fonte do programa IRPF2007, preservado em <http://ur1.ca/ah4ki> como distribuído pela Receita Federal e em <http://ur1.ca/a2vat> na forma de código fonte recuperado mecanicamente, contém ‘evidências sobre regras de segurança da [Receita Federal], que propiciariam o aumento significativo do risco



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

de acesso indevido aos sistemas de recepção e validação de arquivos transmitidos a esse órgão, expondo a vulnerabilidades toda a base de dados sigilosa sob sua guarda'?"

5. Neste mesmo dia, faz nova solicitação em sede originária ao Ministério da Fazenda, registrada sob o NUP 16853.007274/2012-71, em que reclama a informação que, doravante, designaremos como item 2:

“[...] quais são as 'evidências sobre regras de segurança da [Receita Federal], que propiciariam o aumento significativo do risco de acesso indevido aos sistemas de recepção e validação de arquivos transmitidos a esse órgão, expondo a vulnerabilidades toda a base de dados sigilosa sob a sua guarda' no código fonte do IRPF2007v1.0, publicado em <http://url.ca/a2vat> após recuperação mecânica a partir de uma versão executável disponibilizada pela Receita Federal, em <http://url.ca/ah4ki> preservada.”

6. É de se notar que em ambos pedidos a questão prévia a ser analisada passa a ser a equivalência entre o código fonte do IRPF2007v1.0, publicado em <http://url.ca/a2vat>, a qual, se respondida afirmativamente, responderia o NUP precedente, 16853.006392/2012-61, cujo pedido já fora desprovido em sede recursal nesta casa.

7. Em 17/10/2012, a RFB responde pela improcedência do recurso referente ao NUP 16853.007029/2012-63, amparada na NT 79/2012/COTEC/SUCOR/RFB/MF-DF, a qual repassa os argumentos apontados para a resposta dos itens 1.2, 1.3, 1.4, e acrescenta, quanto ao item 1.1:

- O endereço eletrônico informado pelo [REDACTED] em sua comunicação (“<http://url.ca/ah4ki>”) refere-se ao endereço “<http://fsfla.org/svn/fsfla/software/irpf2007v1.0.src/>”. O domínio “url.ca” refere-se ao serviço “url Generator” que cria endereços eletrônicos abreviados para simplificação de acesso a sítios na internet.

- Neste sentido, concluímos pelo não conhecimento do código fonte publicado como sendo o real código fonte das soluções informatizadas do IRPF e reiteramos que a única forma de transmissão de informações dos contribuintes para a Receita Federal é por meio das soluções disponibilizadas no sítio desta Instituição (<http://www.receita.fazenda.gov.br>)

- Quanto ao endereço <http://fsfla.org/svn/fsfla/software/irpf2007v1.0src/>, constatamos que o mesmo é de propriedade da “Organização Fundação Software Livre América Latina”, da qual o [REDACTED] é membro do conselho (fonte: <http://fsfla.org/svnwiki/about/about>).



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

- o Código-fonte disponibilizado no endereço informado na inicial, conforme se depreende em consulta ao sítio da FSFLA, foi publicado pelo próprio [REDACTED], à sua ordem ou no mínimo com o seu pleno conhecimento, donde se conclui que a responsabilidade pelo tal é do próprio requerente.

- A Receita Federal desconhece qualquer ação que tenha resultado na disponibilização do código fonte dos sistemas que compõem as soluções informatizadas do IRPF.

8. Em 18/10/2012, tal réplica leva a que o requerente interponha o recurso de que trata o art. 23 do Decreto 7.724/2012 perante a CGU, no qual requer que este órgão

“insista que a Receita Federal responda às perguntas sem esquivar-se com afirmações não fundamentadas: ou suponha verdadeira a afirmação de que o código fonte tenha sido obtido a partir do IRPF2007v1.0, ou forneça evidências de que não é o resultado de utilizar o programa JODE 1.1 <http://urlca/allfh> com a correção <http://url.ca/allfx> para recuperar o código fonte, seguido do script <http://url.ca/allg8> para pequenos ajustes de forma que o código fonte recuperado compile e forme, junto às bibliotecas de terceiros utilizadas no IRPF2007, programa funcionalmente idêntico ao IRPF2007v1.0, distinto da v2.0 por números de versão e pelo ofuscamento de forma a dificultar a recuperação do código fonte.”

9. Nesse mesmo dia, é protocolado, por meio do e-SIC, novo pedido de informação feito pelo recorrente ao Ministério da Fazenda – o terceiro a ser aqui analisado, o qual, além de oferecer denúncia acerca de suposta negligência da RFB em não proceder às investigações necessárias à apuração da equivalência entre o código fonte publicado em <http://url.ca/a2vat> e o código fonte do programa IRPF2001v1.0, solicita: (3.1) enumeração dos arquivos acessados e comparados para chegar à conclusão apresentada na Nota Técnica 79/2012/COTEC/SUCOR/RFB/MF-DF, (3.2) o código fonte original para cada classe Java da versão 1.0 do IRPF2007 publicado sem ofuscamento pela Receita Federal, caso funcionalmente equivalentes aos arquivos correspondentes no código fonte recuperado, ou descrição de diferença funcional encontrada que justifique seu sigilo, particularmente no caso dos arquivos comparados para apoiar aquela conclusão e, alternativamente, (3.3) a autorização e requisição formal do SERPRO, que dispõe dos códigos fontes e da competência técnica necessários, para que efetue tal análise.

10. Em 30/10/2012, o órgão responde à solicitação inicial do NUP 16853.007274/2012-71, de 10/10/2012, e, sobre aquele item 2, responde:

“Originalmente houve, por parte do requerente, a apresentação de solicitação de informação [referente ao NUP 16853.006392/2012-61] mediante a qual foi requerido a essa Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB, o fornecimento dos seguintes elementos:



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

- (i) Documentação completa sobre formatos de arquivo de declarações fiscais quaisquer regulamentados pela Receita Federal do Brasil;
- (ii) Código fonte e documentação de todos os programas geradores de declarações fiscais oferecidos pela Receita Federal do Brasil.

[...] Em primeira análise da matéria, chegou-se à conclusão pelo indeferimento da solicitação do item (ii).

[...]

Verificamos que o requerente solicitou originalmente informações que foram negadas [...] por serem consideradas “evidências sobre regras de segurança da instituição, que propiciariam o aumento significativo do risco de acesso indevido aos sistemas de recepção e validação de arquivos transmitidos a esse órgão, expondo a vulnerabilidades toda a base de dados sigilosa sob sua guarda”. Desta feita, passa o requerente a solicitar as próprias regras de segurança que a negativa original cuidou em proteger. Por óbvio, todos os argumentos originais são reforçados, não cabendo à RFB dar prosseguimento à análise do pleito tendo em vista que a matéria, em seu mérito, já foi decidida...”.

11. Em recurso de primeira instância interposto em 7/11/2012, o recorrente arremeda argumentos utilizados ao longo do processo precedente e argui que ou a RFB estaria adotando comportamento negligente ao não proceder à análise do código fonte descompilado por ele publicado e aquele referente ao programa IRPF2007v1.0 ou estaria atribuindo sigilo ao que permitira tornar-se público, completando seu raciocínio:

“Há que se mencionar, ainda, que a renegação do código fonte em nada afeta o fato de que as instruções formais para comportamento do computador nele codificadas estão presentes de forma equivalente nos códigos objetos publicados até hoje, mesmo na presença do ofuscamento posterior à publicação do IRPF2007v1.0. Embora o código objeto se trate de informação primária, com perda de anotações, observações e detalhes introduzidos pelos autores do programa para futuros mantenedores e leitores do programa, as instruções pretensamente sigilosas se encontram necessariamente preservadas no código objeto.

[...]

O que solicitei neste processo foi tão somente informação que, por ser pública há anos, não poderia trazer qualquer risco na ausência de negligência; no outro processo 16853.006392/2012-61, foi tão somente a publicação da informação primária correspondente à informação já publicada, tanto pela Receita Federal, na forma de código objeto, quanto por terceiros, na forma do código fonte trivialmente recuperado.”



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

12. A resposta do órgão, de 22/11/2012, julga improcedente o recurso, arrematando-se na NT RFB/SUCOR/COTEC nº 91, que reproduz os argumentos da supramencionada NT 79/2012/COTEC/SUCOR/RFB/MF-DF.

13. Em 28/11/2012, recurso de segunda instância é oferecido ao órgão, no qual o requerente abandona completamente o pedido objeto do item 2, referindo-se novamente ao pedido acerca do “código fonte original funcionalmente equivalente a código fonte recuperado de código executável publicado pela Receita Federal”, objeto do Pedido registrado sob o NUP 16853.006392/2012-61, julgado improcedente em grau recursal perante esta CGU em 10/09/2012, ao acatar as razões apresentadas à época pelo Ministério da Fazenda.

14. A este recurso, não respondeu o órgão.

15. Em 8/12/2012, o recorrente interpõe recurso à CGU referente ao NUP 16853.007274/2012-71, fazendo referência à manobra, por parte da RFB, visando ao retardamento da informação requerida. Não mencionou, no entanto, se a “informação requerida” dizia respeito à informação do pedido originário ou à informação requerida no objeto inovado do recurso de segunda instância.

16. Quanto ao trâmite do processo registrado sob o NUP 16853.007316/2012-73, a resposta à solicitação inicial de informação foi oferecida em 19/11/2012, repassando os argumentos da NT 79/2012/COTEC/SUCOR/RFB/MF-DF para atacar o mérito do item 3.1 e repassando os argumentos da NT 2089/2012/OGU/CGU-PR, que decidiu o mérito do processo de NUP 16853.006392/2012-61, para atacar o mérito do item 3.2. O item 3.3 não foi abordado.

17. Em recurso de primeira instância interposto 22/11/2012, o recorrente alega que a informação referente ao item 3.1 não havia sido prestada, e inova, pedindo “o código fonte funcionalmente equivalente ao código fonte já disponível ao público, portanto não mais sigiloso”. Muda, por este expediente, o objeto do pedido original, do mesmo modo como fizera no recurso de segunda instância constante nos autos do processo de NUP 16853.007274/2012-71 (cf. § 13 da presente).

18. Em 29/11/2012, o órgão responde ao recurso, indeferindo-o sob os argumentos apresentados pela NT RFB/SUCOR/COTEC nº 97, que, mais uma vez, reproduz os termos da NT 79/2012/COTEC/SUCOR/RFB/MF-DF.

19. O recurso de segunda instância é interposto em 8/12/2012, não trazendo novos argumentos.

20. Em 14/01/2013, o órgão acata a NT RFB/SUCOR/COTEC nº 103, opinando pelo não provimento do pleito do requerente apresentado em sede de segunda instância recursal



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

sob o fundamento apresentado na NT 79/2012/COTEC/SUCOR/RFB/MF-DF e na NT 2089/2012/OGU/CGU-PR, concluindo que:

“as razões para a não publicação dos códigos-fonte da solução do IRPF decorre das ações desta RFB em observar o disposto no inciso III do art. 6º da Lei 12.527/2011, bem como o Art. 198 da Lei nº 5.172/1969. Ademais, reforçamos que a RFB não publicou nem autorizou a publicação dos códigos-fonte em testilha, não havendo que se falar em análise de legitimidade de código-fonte publicado pelo próprio recorrente.”

21. Em 18/01/2013, o presente recurso foi impetrado junto à CGU, reproduzindo os termos do recurso apresentado em segunda instância.

22. Na busca por informações adicionais para a instrução do presente juízo, oficia esta casa ao Ministério da Fazenda, por meio do Ofício 37100/2012/OGU/CGU-PR, o qual é atendido pelo Ofício 3/2012/OUVIR/SE/MF-DF de 18/01/2013, que encaminha a NT RFB/Aesp/nº7/2013. Na ocasião, pediu-se ao MF que, caso possível, elucidasse esta análise com os seguintes esclarecimentos: (1) seria o código fonte recuperado por meio do programa JODE 1.1 a partir de executável e publicado <http://url.ca/a2vat> funcionalmente idêntico ao código fonte IRPF2007v1.0? (2) quais motivos instruíram a negativa de acesso à informação acerca de quais seriam os riscos existentes no código fonte do IRPF2007v1.0 e, finalmente? (3) a RFB considera sigilosos o espaçamento em branco do código fonte e os comentários removidos pelo compilador na geração do executável?

23. A tais questionamentos respondeu a NT RFB/Aesp/nº7/2013 de forma clara, ao informar que o processo de descompilação de código-fonte Java primário a partir de código-objeto não resulta em código-fonte idêntico ao primário, senão que lhe faltam elementos desnecessários ao computador, mas necessários ao entendimento do ser humano (e.g. “comentários e documentação que o programador insere no código-fonte para explicar o que determinada rotina deverá fazer”). Aduz, ainda, ao fato de que “apresentar os riscos [potenciais de vazamento de informação sigilosa], e como eles se materializam no código-fonte, é justamente expor ao público aquilo que se quer proteger”. Por fim, salienta que “os comentários registrados no código-fonte pelos programadores, e que documentam trechos de código, explicam regras de negócio e rotinas, são tão sigilosos como o próprio código-fonte e a documentação de requisitos que lhe deu origem.”

24. É o relatório.



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

II - ANÁLISE:

25. Observa-se, preliminarmente, que os recursos interpostos perante a CGU são tempestivos, visto que foram apresentados dentro do prazo de 10 (dez) dias previsto no art. 23 do Decreto nº 7.724/2012

26. Em face do montante de solicitações e respostas a que tais processos fazem referência, necessário se faz proceder a uma prévia sistematização dos temas, a fim de tornar mais clara a apreciação que se pretende fazer.

27. Em suma – para além das inovações no objeto do pedido ocorridas em grau recursal –, da análise conjunta dos três pedidos em apreço, extrai-se um conjunto de oito solicitações, a saber:

- (1.1) É verídico o conteúdo da referida confissão-denúncia?
- (1.2) A RFB, ciente do conteúdo da confissão-denúncia, teria adotado medidas corretivas para impedir a quebra de sigilo fiscal decorrente dos problemas nela apontados?
- (1.3) Dentre os programas desenvolvidos ou mandados publicar à ordem da RFB desde 2007, quais conteriam em seu código fonte informação que possibilitasse acesso indevido às bases de dados fiscais mantidas pela Receita?
- (1.4) Qual a justificativa para a inclusão de informação de tal modo sensível em cada um desses programas?
- (2) Quais são as “evidências sobre regras de segurança da Receita Federal, que propiciariam o aumento significativo do risco de acesso indevido aos sistemas de recepção e validação de arquivos transmitidos àquele órgão, expondo a vulnerabilidades toda a base de dados sigilosa sob a sua guarda” no código fonte do IRPF2007v1.0, publicado em <http://url.ca/a2vat>?
- (3.1) Quais os arquivos acessados e comparados para chegar à conclusão apresentada na Nota Técnica 79/2012/COTEC/SUCOR/RFB/MF-DF?
- (3.2) Qual o código fonte original para cada classe Java da versão 1.0 do IRPF2007 publicado sem ofuscamento pela Receita Federal, caso funcionalmente equivalentes aos arquivos correspondentes no código fonte recuperado, ou descrição de diferença funcional encontrada que justifique seu sigilo, particularmente no caso dos arquivos comparados para apoiar aquela conclusão?
- (3.3) Alternativamente, solicita-se a autorização e requisição formal do SERPRO, que dispõe dos códigos fontes e da competência técnica necessários, para que efetue tal análise.



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

28. Todas as questões aqui propostas e sumarizadas relacionam-se de forma íntima com o pedido de NUP 16853.006392/2012-61, uma vez que possuem como questão prévia o caráter sigiloso do código-fonte primário do programa IRPF2007v1.0 e as motivações apresentadas por aquele órgão para opor tal restrição de acesso, corroboradas pela NT 2089/2012/OGU/CGU-PR. Adicionalmente, cumpre salientar que o requerente, Sr. Alexandre Oliva engaja-se em movimento por *software* livre e, em prol desta causa, vem reiteradamente se opondo à imposição da obrigação tributária acessória relativa à entrega de declaração de imposto de renda por meio dos *softwares* disponibilizados gratuitamente pela Receita Federal: os programas IRPF e o programa ReceitaNet. Nesse sentido, já se manifestou o Tribunal Regional Federal 3ª Região em Decisão do Desembargador Carlos Muta na Apelação Cível Nº 0012409-26.2008.4.03.6105/SP, movida pelo requerente:

“[...] ainda que a Constituição Federal tutele liberdade de pensamento e convicção, expressamente dispõe que o respectivo exercício não garante o direito de eximir-se o indivíduo de obrigação legal a todos imposta e de recusar-se a cumprir prestação alternativa fixada em lei (artigo 5º, VIII, CF).

A SRB é órgão responsável pela administração dos tributos de competência da União, cabendo-lhe gerir e executar atividades de arrecadação, lançamento, cobrança administrativa, fiscalização, pesquisa e investigação fiscal e controle da arrecadação administrada. Nos termos do artigo 832 do Decreto 3000/99 (RIR), a ‘autoridade administrativa poderá autorizar a retificação da declaração de rendimentos, quando comprovado erro nela contido, desde que sem interrupção do pagamento do saldo do imposto e antes de iniciado o processo de lançamento de ofício’.

A exigência de retificação de declaração de IRPF, do exercício de 2008, por intermédio do software ‘ReceitaNet’ (f. 20) está, portanto, dentro das atribuições da RFB, que agiu em estrito respeito aos ditames legais[...].”

29. Após estas observações iniciais, analisemos a capacidade responsiva oferecida pela RFB ao recorrente no que se refere ao primeiro pedido, a saber, mais especificamente, aos itens 1.1 e 1.2.

30. Ao primeiro item, sobre a veracidade dos fatos alegados na suposta confissão-denúncia, responde a RFB negativamente, alegando que os códigos-fonte dos aplicativos do Imposto de Renda não contêm, *de per se*, informações econômicas e financeiras de terceiros. Contudo, devemos aqui ponderar que, à primeira vista, a comunicação oferecida não responde de modo claro à pergunta, vez que esta tratava a indagação não de “base de dados inserida nos códigos-fonte dos programas”, mas de sua “utilização para o acesso a bases de dados custodiados pela RFB”, como bem apontou o requerente no recurso de 24/09/2012. Tal resposta é complementada, todavia, com a seguinte afirmativa: “a entrega da informação solicitada – o código fonte em si – tem o efetivo potencial de reduzir a segurança de medidas de guarda e proteção das informações sigilosas.” Desse modo, uma leitura integrada e harmônica dos dois enunciados nos permitiria concluir que a RFB não tem conhecimento da referida denúncia, tampouco de seus termos, mas reconhece que os códigos-fonte primários possuem elementos cuja publicidade levaria a risco potencial de reduzir a segurança de medidas de guarda e



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

proteção de informações sigilosas. Entende-se, deste modo, plenamente respondida a solicitação em testilha.

31. Diante de tais fatos, não há que se dizer ter sido a resposta não correspondente à informação solicitada, e tampouco cabe ao requerente questionar a sua veracidade, vez que os atos da administração pública gozam de presunção relativa de veracidade, perecendo somente frente a prova em contrário – a qual efetivamente não foi juntada em momento algum e a qual, salienta-se, não cabe a este juízo avaliar. Em verdade, percebe-se que é justamente esta prova que o requerente busca encontrar valendo-se da Lei 12.527/2011.

32. Por óbvio, o item subsequente torna-se prejudicado diante da resposta inicial: inexistindo ciência de denúncia e seu conteúdo, condição sintaticamente expressa à possibilidade responsiva do item 1.2, não há como informar sobre medidas corretivas para impedir a quebra de sigilo fiscal decorrente dos fatos nela narrados.

33. Quanto aos itens 1.3, 1.4, 2 e 3.2, sua análise integrada também se faz elucidativa. Reorganizando as solicitações ali endereçadas, temos a seguinte sequência de questionamentos: “Qual o código-fonte original para cada classe Java da versão 1.0 do IRPF2007 publicado sem ofuscamento pela Receita Federal, se equivalente ao código fonte recuperado, ou qual diferença funcional encontrada justifica o sigilo alegado? Qual e como o elemento materializado no código-fonte ensinaria tal sigilo? Em quais outros programas desenvolvidos ou mandados publicar à ordem da RFB desde 2007 elementos semelhantes estariam presentes? Qual a justificativa para tanto?”

34. Evidente se faz que o objeto do primeiro questionamento desta sequência replica questão já ventilada por esta casa na NT 2089/2012/OGU/CGU-PR e indeferida em seu mérito, sob o argumento de que:

22. O inciso III do art. 6º da Lei n.º 12.527/2011 estabelece que aos órgãos do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, cabe assegurar a “[...] proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso[...]”. O indicativo da Lei de Acesso à Informação replica a proteção constitucional prevista nos incisos X e XII do art. 5º da Carta Magna e art. 198 da Lei n.º 5.172/1969 (Código Tributário Nacional).

23. Ao abraçar a proteção fiscal como argumento à negativa, o Ministério da Fazenda age de forma a atender deveres funcionais conforme exposto no parágrafo 6 desta Nota Técnica e ressalta as exceções à Lei de Acesso à Informação previstas no seu art. 22, assim como o quanto consubstanciado no art. 6º do Decreto regulamentador.



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

35. De mesmo modo evidente é a tentativa que faz o requerente de obter de modo oblíquo a informação que lhe foi negada em processo precedente: ao invés de pedir à RFB o código-fonte referido, do código-objeto do *software* executável gratuito, obtém um sabidamente pseudo-código-fonte, passando, em seguida, a demandar à administração que esta compare o código-fonte primário com o produto da descompilação promovida por meio do *software* JODE 1.1. Ora, pretendesse o requerente ver o pleito objeto da solicitação registrada sob NUP 16853.006392/2012-61 atendido, recorresse tempestivamente à Comissão Mista De Reavaliação de Informação – CMRI, como lhe faculta o art. 24 do Decreto 7.724/2012, que regulamenta a Lei 12.527/2011. Por senda diversa e tortuosa, opta o recorrente por endereçar solicitação com pedidos cuja questão prévia lhe forneceria elementos já negados pela via administrativa, desviando-se, a um só tempo da alegação de “duplicação de pedido” e da formação da coisa julgada administrativa – alcançada mediante o esgotamento desta via.

36. Claro está, portanto, que não há que se falar em coincidência entre código-fonte primário e aquele obtido por meio da descompilação do código-objeto. Tampouco assiste ao requerente o direito de exigir que a RFB proceda à análise comparativa entre ambos, uma vez que preceitua o art. 13, III do Decreto 7.724/2012:

Art. 13. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação:

[...]

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

36. Pelos mesmos motivos, não assiste razão ao requerente quando este pleiteia a informação referida no item 3.1, sobre quais os arquivos acessados e comparados para chegar à conclusão apresentada na Nota Técnica 79/2012/COTEC/SUCOR/RFB/MF-DF, uma vez que a Lei 12.527/2011 não obriga a Administração a proceder a tal análise. Afasta-se ainda mais do escopo da Lei 12.527/2011 o item 3.3, em que se solicita autorização para que o Serviço Federal de Processamento de Dados proceda à análise comparativa.

37. Quanto às demais solicitações, expressas sinteticamente no § 33 da presente, não merece reparo o raciocínio expressado pela RFB em sua NT RFB/Aesp/nº7/2013, segundo o qual:

“Apresentar esses riscos, e como eles se materializam no código-fonte, é justamente expor ao público aquilo que se quer proteger. Tendo a RFB o dever legal de proteger o sigilo fiscal dos contribuintes, sendo responsável, inclusive, pelo esforço para que as soluções informatizadas que ela disponibiliza não possuam vulnerabilidades conhecidas, entende-se que apontar os riscos e trechos mais sensíveis do código-fonte é ação diametralmente oposta à proteção que deve-se oferecer aos códigos-fonte. [...] a proteção dos códigos-fonte das soluções informatizadas do IRPF é a ação necessária ao cumprimento do art. 198 do Código Tributário Nacional.”



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

38. Quanto ao pedido de que seja fornecido o código-fonte primário com ocultação das partes sigilosas, como preceitua o art. 33 do Decreto 7.724/2011, claro se mostra que a parte não ocultada é aquela de que já dispõe o requerente, por meio da descompilação do código-objeto de versão sem ofuscamento do *software*.

39. Ademais, deve-se atentar para o fato de que o *software* em testilha, em que pese ser disponibilizado gratuitamente pela Receita Federal, não é um *software livre*, como bem salienta o requerente, estando protegido pela legislação de direito autoral. Trata-se, portanto, de faculdade da detentora de tais direitos, a RFB, disponibilizar ou não a informação. A questão das relações entre o direito autoral e a disponibilização do produto em meio eletrônico impõe uma lógica contemporânea à noção de proteção da propriedade intelectual. Uma vez que do produto não mais se recupera a totalidade do processo produtivo, como bem salienta o jurista e filósofo Bernard Edelman, a aplicação do direito autoral à informática permite conjugar – ou cumular – propriedade e sigilo.

40. Evidente, portanto, secundar a posição sustentada pela RFB a exceção oferecida pelo art. 22 da Lei 12.527/2011.

41. Quanto à negativa de acesso à informação sob fundamento de risco potencial de exposição de informação sigilosa, pessoal ou restrita, há que se ponderar, de um lado, se existe a necessidade de comprovação do risco por parte da Administração, uma vez que, por meio deste, se nega direito fundamental insculpido no art. 5º, XIV da Constituição Federal e, de outro, se a comprovação não seria somente possível em caso de risco efetivo, implicando, portanto, uma análise não mais antecipatória, mas *ex post*, i. e. de avaliação de resultados após efetiva exposição ao risco. A questão opõe dois direitos de relevância similar: de um lado, o direito à informação, segundo o qual se impõe a transparência dos atos do Poder Público; do outro, o direito à intimidade e à vida privada (CF, art. 5º, X) do qual deriva a proteção do sigilo fiscal dos contribuintes.

42. De modo semelhante ao que dispõe a Constituição Federal, a Lei 12.527/2011 define em seu art. 3º o caráter excepcional do sigilo, classificando como ilícita a conduta do agente que se recusa ao fornecimento de informação pública, ao mesmo tempo em que define como dever da Administração a proteção de informação sigilosa, reputando igualmente ilícita a sua divulgação indevida.

43. Diante de tal situação, dado que a produção de prova abandona a seara do risco potencial e ingressa na seara do risco efetivo, uma análise integrada demonstra ser desaconselhável expor um direito fundamental como meio de assegurar a prevalência de outro. Evidente é, neste caso, o risco de dano inverso, pois, uma vez assegurada a publicidade da informação, embora tal decisão seja reversível, não o serão os seus efeitos.



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

III - CONCLUSÃO:

44. Diante do exposto, opino pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo desprovimento.

45. À apreciação do Sr. Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Controladoria-Geral da União

Folha de Assinaturas

Documento: DESPACHO nº 1583 de 27/02/2013

Referência: PROCESSO nº 16853.007029/2012-63

Assunto: Recurso à CGU em âmbito de Pedido de Acesso à Informação

Signatário(s):

JOSE EDUARDO ELIAS ROMAO
Ouvidor-Geral da União
Assinado Digitalmente em 27/02/2013

Relação de Despachos:

Encaminhe-se ao Exmo. Sr. Ministro Chefe desta Controladoria-Geral da União, Dr. Jorge Hage Sobrinho, a fim de subsidiar e, acolhendo-se o presente Despacho, atribuir fundamento a sua decisão.

JOSE EDUARDO ELIAS ROMAO
Ouvidor-Geral da União
Assinado Digitalmente em 27/02/2013
