



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

**DESPACHO**

<b>Referência:</b>	16853.007273/2012-26
<b>Assunto:</b>	Recurso contra decisão denegatória ao pedido de acesso à informação requerido ao Ministério da Fazenda pelo [REDACTED]

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

1. O presente Despacho trata de solicitação de acesso à informação pública, com base na Lei nº 12.527/2011, formulada pelo [REDACTED], em 10/10/2012, o qual requereu ao Ministério da Fazenda, doravante MF, acesso a documentos referentes ao programa Imposto de Renda de Pessoa Física.

2. Em seu pedido, o ora demandante informa que em momento anterior havia entrado com pedido de acesso, onde solicitou:

*“Documentação completa sobre os **formatos de arquivo de declarações fiscais** quaisquer regulamentados pela Receita Federal do Brasil, **suficiente para (i) a verificação dos dados transmitidos e (ii) o desenvolvimento de programas geradores de declaração alternativos** aos oferecidos pela Receita Federal do Brasil, dentre elas as de Imposto de Renda de Pessoa Física para os exercícios 2009 (conforme programa de testes já disponibilizado) e os dois anos anteriores.”*(grifo nosso).

3. Informa também que a Receita Federal respondeu ao pedido, e que o instruiu a ir ao item “Ajuda” dos aplicativos disponibilizados pela RFB, para encontrar os formatos de arquivo, e a dois endereços eletrônicos, para encontrar os leiautes.

4. Contudo, o cidadão argumenta que não encontrou especificação sobre a forma de cálculo dos campos NR\_CONTROLE e NR\_HASH, entre outros, e que tampouco encontrou informação sobre registros das declarações auxiliares de Carne Leão, Livros Caixas, Ganhos de Capital, etc.

5. Dessa forma, seu pedido de acesso à informação consiste em obter indicação mais precisa sobre a localização dos dados supracitados e reprodução da mesma em anexo ao presente processo, ou, caso contrário, reitera o pedido de acesso a tais informações.

***Da Cronologia dos fatos***

6. No dia 30/10/2012, o MF encaminha resposta ao [REDACTED] e esclarece que a forma de



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

cálculo dos campos não pode ser caracterizada como “formato dos arquivos”, mas como documentação do programa, e se enquadra, portanto, em negativa a pedido de acesso anterior dada pelo Ministério da Fazenda e mantida por esta Controladoria-Geral da União.

7. Quanto ao formato dos registros citados como não encontrados, a RFB esclarece que:

*“(...) os leiautes dos registros estão incluídos nos arquivos das declarações de pessoas físicas ou jurídicas, conforme o caso. Desta forma, os registros citados podem ser encontrados em <http://www.receita.fazenda.gov.br/Download/ProgramasIRPF.htm> (Pessoa Física) ou no item “Ajuda” do Programa Gerador de Declarações de Pessoa Jurídica, visto que os programas citados não geram declarações a serem entregues à RFB.”*

8. Na mesma data, o [REDACTED] entra com recurso alegando que não houve nem indicação mais precisa nem reprodução da informação solicitada. Quanto ao ponto do pedido que teve acesso negado, argumenta que:

*“Quanto aos campos NR\_CONTROLE e NR\_HASH, sua classificação como parte da documentação do programa e não como parte do formato de arquivo não justifica a negativa no seu provimento. De fato, como há programas com código fonte publicamente disponível que calculam esses campos, trata-se de informação já pública, não cabendo neste caso o pleito de sigilo alegado para sustentar a não divulgação dos programas solicitados noutra processo citado: ainda que houvesse questões de segurança sigilosas nos programas em questão, o parágrafo 2º do Artigo 7º da Lei 12.527 garante o acesso à porção não sigilosa, tanto dos programas quanto de sua documentação. Tratando-se de informação já disponível ao público, é descabido considera-la informação sigilosa ou parte de porção sigilosa da documentação dos programas.”*

9. Em função da ausência de resposta por parte do MF a esse recurso, o [REDACTED] entra com recurso em 2ª instância no dia 06/11/2012, reiterando os pontos anteriormente apresentados.

10. No dia 22/11/2012, a Secretaria da Receita Federal encaminha resposta e novamente informa onde podem ser encontradas as informações, como feito anteriormente. Além disso, indica, a título de exemplo, o registro do Carnê-Leão e reitera a impossibilidade de disponibilizar a forma de cálculo dos campos.

11. No dia 28/11/2012, o demandante entra com recurso junto a esta Controladoria-Geral da União, como se segue:

*“O registro 22 citado na resposta é gravado pelo programa IRPF após importar os dados gerados pelo programa CARNÊ-LEÃO, porém essa parte da presente solicitação diz respeito não ao formato de gravação do programa IRPF, este (insuficientemente) documentado, mas ao formato de gravação do programa CARNÊ-LEÃO e demais programas geradores de declarações auxiliares, estes completamente não documentados!”*



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

*“A informação que o IRPF armazena no registro de tipo 22, citado na resposta, é extraída de arquivo não documentado gerado pelo programa CARNÊ-LEÃO. Esse programa gera arquivos texto com estrutura similar aos IRPF, também descritos superficialmente em arquivos internos denominados mapeamentoTxt.xml, porém não há documentação do leiaute sobre seus registros de tipos 01 (LIVRO\_CAIXA), 02 (PLANO\_DE\_CONTAS), 03A até 03L (Escrituração de janeiro a dezembro), 04A até 04L (desmonstrativos de janeiro a dezembro), e 99 (hashcode) nos arquivos de cópia de segurança, nem dos registros de tipos 01 (HEADER), 02 (DADOS) e 99 (HASH ACUMULADO) no arquivo de exportação para o IRPF, justamente as documentações que venho (novamente) solicitando na presente e recebendo, ao invés do solicitado, indicação da documentação de outros formatos de outros programas.”*

12. Ademais, o [REDACTED] informa que existe versão do IFPR 2007 disponível na internet, de onde se pode estudar forma de cálculo e outros pontos, o que inviabilizaria a negativa da Receita em fornecer a informação, sob pretexto de sigilo, sendo que parte dela, referente a programa de anos anteriores, já se encontra na internet. O ora solicitante informa, inclusive, onde os arquivos podem ser encontrados.

É o relatório,

### **Análise**

13. Registre-se que o Recurso foi apresentado perante a CGU de forma tempestiva, no dia 28/11/2012, dado que a decisão do Recurso de 2ª Instância foi expedida no dia 20/11/2012. O Recurso foi recebido na esteira do disposto no caput e §1º do art. 16 da Lei nº 12.527/2012, bem como em respeito ao prazo de 10 (dez) dias previsto no art. 23 do Decreto nº 7724/2012, in verbis:

*Lei nº 12.527/2012*

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

*(...)*

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

*Decreto nº 7724/2012*

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



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

*manifestar no prazo de cinco dias, contado do recebimento do recurso.*

14. Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, resta prejudicada a análise da autoridade que proferiu a decisão em 1ª instância, haja vista que não consta essa resposta no e-SIC. Quanto à autoridade que proferiu a decisão denegatória, em segunda instância, observa-se que não foi o dirigente máximo do órgão/entidade, e sim o Secretário da Receita Federal.

15. Preliminarmente, em resposta a ofício de esclarecimentos encaminhado por esta CGU, o Ministério da Fazenda apresenta os seguintes pontos:

- a) Os leiautes dos Programas Geradores de Declarações encontram-se disponíveis em [www.receita.fazenda.gov.br/PessoaFisica/IRPF/Leiautes/default.htm](http://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaFisica/IRPF/Leiautes/default.htm).
- b) As informações sobre o formato dos registros 01, 02, 03A a 03L, 04A a 04L e 99, nos arquivos de cópia de segurança, e 01, 02 e 99, do arquivo de exportação para o PDG IRPF encontram-se nos próprios leiautes indicados.
- c) A RFB não publicou nem autorizou publicação dos códigos-fonte da solução IRPF, no que se refere aos campos NR\_CONTROLE e NR\_HASH, e o endereço eletrônico fornecido pelo ora solicitante é de propriedade da “Organização Fundação Software Livre América Latina”, da qual o recorrente é membro do conselho.
- d) A RFB não reconhece o código-fonte disponibilizado pelo recorrente como sendo o real código fonte de suas soluções informatizadas e entende que não compete a ela conferir e/ou comparar se qualquer código-fonte publicado na Internet coincide no todo ou em parte com os reais códigos-fonte utilizados.
- e) A publicação do código-fonte original das soluções do IRPF tem o efetivo potencial de prejudicar a segurança e inviolabilidade das informações fiscais transmitidas e guardadas pela RFB.

16. Passando à análise do mérito, observa-se que o pedido em questão trata de informação sensível à Receita Federal do Brasil e encontra-se amparado pelo art. 198 da Lei 5.172, o CTN:

*“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.”*

17. Ainda que a Receita Federal afirme, reiteradamente, que a demanda do [REDACTED] encontra-se disponível, o ora demandante se queixa dos dados que são apresentados. Dessa forma, fica claro que há um conflito acerca do conceito “fórmula de cálculo”. Contudo, a Receita afirma que a fórmula de cálculo se inclui em “documentação do programa”, ou seja, que se trata de informação relativa a código-fonte.

18. Ora, quanto a esse ponto, é notório que a divulgação de informações de programa como esse em questão poderia implicar em grandes prejuízos para o Estado Brasileiro. Sobre esse ponto, a



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

Nota Técnica 2089/2012/OGU/CGU-PR, que indeferiu pedido semelhante do mesmo senhor, traz valiosas considerações:

*“21. Consoante análise da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação da Receita Federal do Brasil – COTEC/RFB/MF, [...] apesar de não haver vulnerabilidades, os Códigos Fontes dos aplicativos para a elaboração e transmissão das declarações de Imposto de Renda “[...] tem efetivo potencial de prejudicar a segurança e inviolabilidade das informações fiscais guardadas por esta instituição [...]”.*

*“23. Ao abraçar a proteção fiscal como argumento à negativa, o Ministério da Fazenda age de forma a atender deveres funcionais [...] 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.”*

*“Art. 6º O acesso à informação disciplinado neste Decreto não se aplica:*

*I - 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; e [...]”*(grifo nosso).

19. Ademais, a Lei 12.527, em seu artigo 6º preceitua:

*“ Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:*

*[...]*

*III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso. “*

20. O art. 3º do Decreto 7.724/12, também nessa esteira, expõe o seguinte:

*“Art. 3º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:*

*[...]*

*IV - informação sigilosa - informação submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua **imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado**, e aquelas abrangidas pelas demais hipóteses legais de sigilo; (grifo nosso).*

21. Posto isso, cumpre enfatizar que o fato de existir site com suposto código-fonte do IRPF 2007, que, conforme alega a RFB, é mantido por organização da qual o ora demandante é integrante, não retira o manto do sigilo, no que se refere à informação requerida neste pedido de acesso. A divulgação desses dados não partiu da Receita Federal do Brasil, que mantém sua posição quanto à periculosidade que a divulgação de tais informações pode representar. A informação não é, portanto, considerada pública.



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

22. Destarte, não cabe nesta análise, tampouco é função da Lei n.º 12.527/2011, dirimir ou discutir pormenores técnicos envolvidos em assuntos complexos como aspectos de segurança de *softwares*, os quais evidenciariam vulnerabilidades ou não a banco de dados governamentais. É função sim da referida Lei e desta análise, respectivamente garantir/regulamentar o direito de acesso e verificar a procedência das razões da negativa de acesso e dos recurso interpostos.

***Conclusão***

23. De todo o exposto, opina-se pelo conhecimento e DESPROVIMENTO do recurso interposto.

23. Ademais, faz-se necessário ressaltar a ausência de resposta ao recurso de 1ª instância, assim como a ausência de decisão da autoridade máxima do órgão/entidade, em 2ª instância. Dessa forma, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento do Ministério da Fazenda que reavalie os fluxos internos para assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos da Lei de Acesso à Informação.

Brasília (DF), de \_\_\_\_\_ de 2013.

**JOSÉ EDUARDO ROMÃO**  
Ouvidor-Geral da União



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**

Controladoria-Geral da União

**Folha de Assinaturas**

---

**Documento:** DESPACHO nº 216 de 16/01/2013

**Referência:** PROCESSO nº 16853.007273/2012-26

**Assunto:** Recurso contra decisão denegatória ao pedido de acesso à informação requerido ao Ministério da Fazenda pelo [REDACTED].

---

**Signatário(s):**

JOSE EDUARDO ELIAS ROMAO  
Ouvidor-Geral da União  
Assinado Digitalmente em 16/01/2013

---

**Relação de Despachos:**

À consideração superior.

RAFAEL ANTONIO DAL ROSSO  
ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE  
Assinado Digitalmente em 16/01/2013

---

**Relação de Despachos:**

Registre-se a aprovação integral da Nota Técnica em questão, nos termos da qual o Exmo. Sr. Ministro Chefe desta Controladoria-Geral da União, Dr. Jorge Hage Sobrinho, deu fundamento e motivação a sua decisão.

Desta forma, considerando que o recorrente teve ciência da mencionada decisão no prazo legal (sem qualquer prejuízo das garantias fixadas na Lei nº 12.527/11), ficam convalidados todos os atos praticados no curso deste procedimento cujas datas de registro eletrônico não correspondam às de sua real produção.

JOSE EDUARDO ELIAS ROMAO  
Ouvidor-Geral da União  
Assinado Digitalmente em 16/01/2013

---