



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

NOTA TÉCNICA /2012/OGU/CGU-PR

Referência:	16853.006392/2012-61
Assunto:	Recurso do art. 23 do Decreto n.º 7.724/2012, referente ao pedido de acesso à informação feito ao Ministério da Fazenda – MF/Secretaria da Receita Federal do Brasil pelo Sr. [REDACTED].

Senhor Ouvidor-Geral da União,

Trata a presente Nota Técnica de análise de recurso com base no art. 23 do Decreto n.º 7.724/2012 interposto por [REDACTED] em face do Ministério da Fazenda – MF/Secretaria da Receita Federal do Brasil por achar-se o cidadão inconformado com as respostas apresentadas pelo referido Ministério diante do pedido de acesso à informação de número 16853.006392/2012-61.

2. O pedido de acesso à informação, apresentado ao MF em 18 de maio de 2012, traz conteúdo de solicitação que, de acordo com o requerente, havia sido por ele protocolada em 09 de dezembro de 2008 na Delegacia da Receita Federal do Brasil, em Campinas (SP), sob o número 012442. Na essência, o pedido versa sobre:

“[...] Documentação completa sobre os formatos de arquivo de declarações fiscais quaisquer regulamentados pela Receita Federal do Brasil [...] e Código Fonte e documentação de todos os programas geradores de declarações fiscais quaisquer oferecidos pela Receita Federal do Brasil de titularidade da União, desenvolvidos pelo Serviço Federal de Processamento de Dados, SERPRO ou terceiros. [...]”

3. Em 25 de julho de 2012, o Ministério da Fazenda, por meio da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação da Receita Federal do Brasil – COTEC/RFB, analisa o pedido em Nota Técnica N.º 46/2012/COTEC/SUCOR/RFB/MF-DF com fulcro na possibilidade de fornecimento dos Códigos Fontes dos aplicativos utilizados para elaboração e transmissão das declarações de Imposto de Renda. Centraliza o Ministério da Fazenda no segundo quesito do pedido de acesso, uma vez que, consoante a sua Nota Técnica, o primeiro quesito já estaria atendido por própria disponibilização nos endereços eletrônicos da Receita Federal. Quanto ao pedido, o ente público registra que:

“[...] o fornecimento do Código Fonte dos aplicativos de Imposto de Renda evidenciaria as regras de segurança da instituição, propiciando 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 sigilosos sob sua guarda. [...]”



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

4. Na mesma Nota Técnica o Ministério da Fazenda oferece o argumento de que há informações sob sua guarda que são protegidas legalmente por sigilo fiscal e que, em decorrência, não seriam alcançadas pela Lei N.º 12.527/2012 e pelo Decreto N.º 7.724/2012. Assim, põe termo a análise com o que segue:

“[...] somos forçados a reconhecer que a solicitação sob análise tem o potencial efetivo de causar riscos à segurança das informações dos sujeitos passivos armazenadas nas base de dados sob a administração dessa Secretaria da Receita Federal do Brasil [...] Por todos esses motivos, entendemos pela regularidade da recusa em fornecer a informação requerida [...]”

5. Insatisfeito com a negativa parcial ao seu pedido, o requerente interpõe recurso em primeira instância no dia 05 de agosto de 2012. Junta ao seu inconformismo relatório em que expõe a intempestividade da resposta do Ministério da Fazenda, alega a insuficiência da documentação publicada pelo órgão e aponta suposta carência de argumentos do MF para omitir os dados adicionais solicitados. Para essa omissão e diante da resposta do órgão, o requerente aduz que:

“[...] Os programas geradores, caso exibissem as vulnerabilidades alegadas, demandariam medidas imediatas para sua correção, já que os detalhes internos supostamente secretos desses programas estão disponíveis publicamente e, mesmo que não estivessem, seriam acessíveis sem grandes dificuldades [...] Mesmo que as alegações fossem verdadeiras, não eximiriam de publicação a maior parte dos programas, que tão somente implementam normas já públicas.”

6. A Nota Técnica N.º [REDACTED]/COTEC/SUCOR/RFB/MF-DF, encaminhada em 13 de agosto de 2012, foi o expediente utilizado pelo Ministério da Fazenda em resposta ao recurso de primeira instância. O documento reitera os argumentos constantes na resposta primeira do órgão para negar o fornecimento do Código Fonte dos programas geradores de declarações fiscais. Acrescenta o Ministério da Fazenda que o requerente, em seu recurso, não trouxe novos elementos que pudessem “[...] abalar, de forma objetiva e fundamentada, o cerne das razões elencadas pela Administração Pública, em sua manifestação processual.[...]”. O Órgão Fazendário adiciona ainda, como fundamentação para negar reparos na sua decisão de primeiro grau, os seus deveres funcionais e os dos seus servidores no que se refere “[...] à guarda e utilização de informações protegidas por Sigilo Fiscal [...]”.

7. O recorrente, por seu turno, mantém o inconformismo e interpõe novo recurso em 13 de agosto de 2012, acrescentando longo texto com argumentos (inclusive técnicos) que, em sua opinião, o Ministério da Fazenda alegava estavam ausentes. O recurso de segunda instância transita desde uma parte introdutória semelhante ao exposto no primeiro recurso e divide-se em temas tais como a insuficiência de documentos, o sigilo fiscal e os usos comerciais dos programas geradores de declarações fiscais.

8. Para o recorrente, a documentação publicada sobre o formato de arquivos, primeiro item do seu pedido original, o qual o MF alega ter atendido, não é suficiente para que ele verifique



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

os dados transmitidos e desenvolva programas alternativos. Quanto aos usos comerciais, aduz o recorrente, com base na Instrução Normativa 04/2008/SLTI/MPOG e Instrução Normativa 01/2011/SLTI/MPOG, que os programas da Receita Federal são softwares públicos com licenças livres e como tais podem ser disponibilizados publicamente (inclusive os códigos fontes), sem restrições de uso comercial. Quanto ao sigilo fiscal, o recorrente entende não haver fundamento, pois a simples publicação dos programas os expõe a terceiros que detêm conhecimento e ferramentas adequadas. Acrescenta ainda que:

“[...] caso os programas codificassem quaisquer procedimentos cujo conhecimento possa ser abusado de modo a por em risco o sigilo fiscal de terceiros, a publicação de tais programas deveria ser interrompida imediatamente, as formas de acesso às bases de dados contendo informações fiscais através dos mecanismos presentes nos programas deveriam ser bloqueadas, e investigações deveriam ser iniciadas para apurar a possibilidade de que acessos indevidos já tenham ocorrido [...]”

9. Ainda sobre sigilo, é oportuno destacar o seguinte argumento do recorrente:

“[...] Admitir tal escusa viabilizaria a violação do princípio da transparência, de má-fé, pelo subterfúgio de adicionar fragmentos de informação sigilosa a qualquer documento que, por direito, deveria ser público para, em seguida, recusar-se a publicar sequer os fragmentos não sigilosos. [...]”

10. Aos argumentos de segunda instância do recorrente, o Ministério da Fazenda responde por meio da Nota Técnica N.º 59/2012/COTEC/SUCOR/RFB/MF-DF, em 21 de agosto de 2012. O documento mantém decisão do MF e reforça todo o arcabouço fundamental exposto pelo órgão em seus dois expedientes anteriores e que serviram de respostas ao pedido de acesso e ao primeiro recurso vinculados ao NUP 16853.006392/2012-61. Como novidade, vale ressaltar que o MF afirma não haver vulnerabilidades conhecidas nos programas disponibilizados aos contribuintes, que a documentação dos aplicativos é completa para os objetivos que se propõem, e que os programas de declarações fiscais estão desobrigados de ser publicados/catalogados no portal do software público uma vez que não possuem os requisitos para a catalogação na forma como preconizam as Instruções Normativas da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SLTI/MPOG.

11. Em 31 de agosto de 2012 o requerente interpõe recurso de terceira instância à Controladoria-Geral da União – CGU, expondo as razões já elencadas e a aduzir que haveria evidências de que “[...] alegações falsas têm sido usadas para evitar o cumprimento dos preceitos legais de transparência. [...]”.

12. É o relatório.

ANÁLISE



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

13. De início, observa-se que o recurso apresentado a esta CGU com base no art. 23 do Decreto n.º 7.724/2012 é tempestivo e, portanto, deve ser conhecido.
14. O exame da movimentação do pedido de acesso à informação NUP 16853.006392/2012-61 permite identificar que o Ministério da Fazenda descumpriu o § 1º do art. 11 da Lei n.º 12.527/2011 e § 1º art. 15 do Decreto n.º 7.724/2012 ao não observar o prazo de vinte dias para a apresentação da primeira resposta ao pedido de acesso sob análise. Somente após decorridos sessenta e oito dias do pedido é que o MF encaminha a sua resposta. Acrescente-se ao fato a ausência de qualquer comunicação/justificativa do órgão ao requerente antes de vencido o prazo inicial, conforme preceitua o § 2º art. 11 da Lei e art. 16 do Decreto. Da mesma maneira houve atraso na manifestação do órgão em face do recurso de segunda instância, contrariando o Parágrafo único do art. 15 da Lei n.º 12.527/2011 e Parágrafo único do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012.
15. Tirante as ressalvas acima apontadas, verifica-se o cumprimento pelas partes das demais formalidades estabelecidas na Lei n.º 12.527/2011 e Decreto n.º 7.724/2012 no que diz respeito aos procedimentos que devem ser adotados no processamento do pedido de acesso à informação. O trâmite recursal, com as mesmas ressalvas, atende aos referidos diplomas quanto aos prazos de apresentação e resposta, ambos contidos na Seção II do Capítulo III da Lei n.º 12.527/2011 e Seção IV do Capítulo IV do Decreto n.º 7.724/2012.
16. Quanto ao mérito, o recurso ora analisado está concentrado na possibilidade ou não de obtenção, pelo requerente, de dados/informações complementares (documentação completa e Códigos Fontes) dos programas de geração e transmissão de declarações fiscais da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB. É sabido que o preenchimento e envio das informações fiscais de contribuintes do Imposto de Renda Pessoa Física – IRPF são feitos a partir de programas específicos disponibilizados gratuitamente pela RFB.
17. Conforme o art. 4º da Instrução Normativa n.º 1.246/2012/SRFB, a Declaração de Ajuste Anual do Imposto sobre a Renda “[...] deve ser elaborada com o uso de computador, mediante a utilização do Programa Gerador da Declaração (PGD)...disponível no sítio da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), na Internet [...]”. A referida Instrução Normativa, nos incisos I e II do art. 5º, prevê duas formas para a apresentação da Declaração: pela Internet, mediante utilização do programa de transmissão Receitanet, também disponível gratuitamente no sítio da RFB; ou por meio de disquete, em bancos oficiais que especifica.
18. Cabe arguir que, conforme exposto no parágrafo anterior e utilizando o conceito previsto no inciso II do art. 4º da Lei n.º 12.527/2012, o PGD e o Receitanet são documentos públicos na forma de *software* livremente disponibilizados e facilmente acessíveis a qualquer cidadão, independentemente de pedido ou motivação. Esses *softwares* possuem finalidade



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

específica e exclusiva relacionada ao cumprimento de obrigação tributária por sujeito passivo. Assim, não se conhece ou pelo menos não é de alcance público, até o presente momento, destinação ou utilidade outra para os referidos meios.

19. Muito embora o § 3º do art. 10 da Lei n.º 12.527/2012 e o art. 14 do Decreto n.º 7.724/2012 tornem desnecessária a apresentação dos motivos do pedido de acesso à informação, o requerente deixa transparecê-los em parte quando, na inicial do pedido, escreve que o quanto solicitado deve ser:

“[...] 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 [...]”

20. A princípio e aparentemente, a destinação do documento solicitado não representaria riscos para a Administração Pública uma vez que muito do seu conteúdo, segundo o órgão demandado, já estaria disponível no sítio da Secretaria da Receita Federal do Brasil na Internet. Ocorre que a crítica ao *software* completo solicitado, assim como a análise de suas supostas vulnerabilidades somente poderiam ser segura e regularmente realizadas por quem o desenvolveu ou por agentes devidamente autorizados e detentores dos seus direitos.

21. Consoante análise da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação da Receita Federal do Brasil – COTEC/RFB/MF, representando a autoridade que detém os direitos do referido *software* desenvolvido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO, 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 as segurança e inviolabilidade das informações fiscais guardadas por esta instituição [...]”.

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.

24. 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.

25. Em resumo, conclui-se que:



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

1) Apesar do considerável atraso em responder ao pedido de acesso, superando em quarenta e oito dias o prazo regular, o Ministério da Fazenda atendeu parcialmente ao quanto solicitado (parágrafos 2, 3 e 14);

2) A negativa parcial de acesso foi fundamentada no sigilo fiscal e nas exceções previstas no art. 22 da Lei n.º 12.527/2011 e art. 6º Decreto n.º 7.724/2012 (parágrafos 3 e 21);

3) São tratadas questões complexas de segurança de *softwares* que fogem ao alcance da Lei n.º 12.527/2011 (parágrafos 8 e 21).

CONCLUSÃO

20. Diante do exposto, manifesta-se pelo conhecimento do presente recurso, mas quanto ao mérito opina-se pelo seu desprovimento.

Brasília (DF), de setembro de 2012.

ROMUALDO ANSELMO DOS SANTOS
Analista de Finanças e Controle



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Controladoria-Geral da União

Folha de Assinaturas

Documento: NOTA TÉCNICA nº 2089 de 03/10/2012

Referência:

Assunto: NOTA TÉCNICA NUP 16853.006392/2012-61

Signatário(s):

ROMUALDO ANSELMO DOS SANTOS
ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE
Assinado Digitalmente em 01/10/2012

Relação de Despachos:

Aprovo integralmente a 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 à 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 03/10/2012
