



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

PARECER

Referência: 16853.000119/2013-12, 16853.000126/2013-14, 16853.000512/2013-06, 16853.000150/2013-45, 16853.000125/2013-61 e 16853.000772/2013-73

Assunto: Recurso interposto por cidadão à CGU contra decisão denegatória de acesso à informação, com fundamento no art. 23 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

Restrição de Acesso: Informação de natureza ostensiva.

Ementa: Acesso a informações relativas a código-fonte e código-objeto produzidas pela Administração Federal. A negativa de acesso a uma informação que se haja revestido de natureza patrimonial não decorre do fato de ter ela deixado de ser informação, mas do fato de ter se tornado patrimônio de determinada pessoa, que poderá dela usufruir como se de um bem móvel se tratasse, como nos informa o art. 3º da Lei 9.610/1998. Se, de um lado, haveria de tratar-se de liberalidade do detentor dos direitos o fornecimento de informação sobre a qual recaia direito seu, não o seria o dever de observar os procedimentos previstos pela Lei 12.527/2011 quanto ao processamento da solicitação de informação. Não se afasta, portanto, o direito conferido ao cidadão de pedir, sobexistindo, todavia, o poder de negar da Administração, fulcro no art. 22 da Lei 12.527/2011, combinado com o art. 4º da Lei 9.609/1998. Recurso desprovido.

Recorrido: Ministério da Fazenda - MF

Recorrente: [REDACTED]

Senhor Ouvidor-Geral da União,



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

I - RELATÓRIO:

1. Trata o Parecer dos recursos interpostos contra decisão denegatória de acesso à informação pública, formulada com base na Lei nº 12.527/2011, registrados sob os NUP 16853.000119/2013-12, 16853.000126/2013-14, 16853.000512/2013-06, 16853.000150/2013-45, 16853.000125/2013-61 e 16853.000772/2013-73, formulados por cidadão em face do Ministério da Fazenda, cujos respectivos objetos e trâmites seguem, sistematizados.

NUP	PEDIDO	RECURSO INSTÂNCIA 1ª	RECURSO INSTÂNCIA 2ª	RECURSO À CGU
16853.000119/2013-12	18/01/2013 Cidadão solicita: 1. Se a versão 1.0 do software IRPF2007, publicada no primeiro dia útil de março de 2007, bem como as suas versões posteriores, foram publicadas sem ofuscamento de código-objeto. 2. Se o código-objeto distribuído na versão 1.0, bem como nas versões posteriores, de 2007, continha informações pertinentes ao código-fonte, mas desnecessárias para a execução do programa, como números de linha e nomes de variáveis nos arquivos Java compilados (*.class). 3. Explicação para o fato de que os arquivos *.class contidos nos *.zip e *.jar da versão 1.0 sejam em média 20% menores que os arquivos de mesmo nome ou correspondentes em versões posteriores, antes mesmo de serem comprimidos para empacotamento nos arquivos .zip e .jar em que são distribuídos.	02/02/2013 Cidadão argumenta que o órgão teria distorcido os questionamentos iniciais, fazendo crer referirem-se a código fonte, e não ao código objeto já publicado. Relata discordâncias relativas a respostas a pedidos anteriores, e alega que "os envolvidos no perjúrio vêm agindo no sentido de esconder as evidências de seu perjúrio através de omissões ou negativas em questionamentos posteriores, portanto seria adequado que os envolvidos fossem afastados deste processo, para evitar conflito de interesses". Reitera o pedido original, a fim de que as respostas sejam dadas, preferencialmente, por um profissional em informática do Ministério da Fazenda.	22/02/2013 Reitera.	11/03/2013 Cidadão afirma que "o pedido pretendia fazer com que a Receita Federal reconhecesse haver publicado uma versão do IRPF sem ofuscamento e com informação simbólica suficiente para recuperação de código fonte legível. Infelizmente, no afã de manter a mentira com que vêm tentando evitar a publicação do código fonte, tentam qualificar toda e qualquer questão relacionada ao tema, com as quais busco reunir mais e mais provas das mentiras e omissões, como tentativa de obter informações a respeito do código fonte. Não necessito, pois já as possuo, uma vez que foram publicadas pela própria Receita Federal! (Remeto ao recurso encaminhado à CGU no processo 16853.000126/2013-14, em que discorro sobre a equivalência funcional entre código fonte e código executável, e sobre a possibilidade de recuperação de um a partir de outro.) [...] me causaram surpresa tanto a alegação de que o recurso em 1ª instância foi encaminhado à Receita Federal somente após o vencimento do prazo para resposta, como que a resposta ao recurso em 2ª instância tenha sido assinada pela Receita Federal, e não pelo Ministério da Fazenda, ao qual sugeri no recurso que não encaminhasse o recurso à Receita Federal, justamente
	1/02/2013 RESPOSTA do SIC		27/02/2013 RESPOSTA do Secretário da Receita Federal do Brasil	
	Pedido não conhecido, por tratar-se de matéria supostamente equivalente às outras solicitações	Não há registro de resposta no e-SIC.	Envia a Nota RFB/Asesp/nº28/2013 e seu despacho que a	



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

	respondidas pela RFB ao recorrente, relativas a informações sobre o código-fonte do <i>software</i> em questão.		acolhe para não conhecer do recurso. Salienta que “o pedido em exame ‘apenas dá nova roupagem às solicitações anteriores sobre técnicas e conteúdos do código-fonte, não se diferenciando, materialmente, daquelas solicitações’”, e conclui que “eventual atendimento do pedido em exame tornaria inócuas as decisões anteriores que, em outro processo, negaram tal informação ao recorrente.”	para tentar evitar o conflito de interesses [...] Lembro que a CGU já se manifestou em outro processo meu no sentido de orientar o MF e a RFB sobre a forma de tratar recursos em 2ª Instância, orientação que não foi seguida neste caso.”
16853.000125/2013-61	19/01/2013 Cidadão solicita, os documentos primários de cada solicitação, notificação e documentação de modificação aos programas da série IRPF, desde a versão publicada no início de 2007 até o presente. Afirma que, na “hipótese de que quaisquer das modificações efetuadas não tenham sido solicitadas, notificadas ou documentadas por meio de documentos oficiais”, aceita que a descrição dessas modificações específicas seja apresentada na forma de modificações (patches) ao código fonte do programa, se for esse o único documento público primário em que estejam fixadas.	02/02/2013 Cidadão argumenta que : “Já haviam sido solicitados documentos primários naqueles processos, relativos às versões do IRPF2007, porém tal solicitação não foi nem atendida nem negada! Agora, que estendo a solicitação às versões mais recentes, inclusive a deste ano, o provimento é negado até mesmo para a informação processada, sem qualquer justificativa além do número de pedidos que venho sendo obrigado a fazer e de uma suposta equivalência entre as informações que peço (requisições de alterações aos programas) e seus respectivos códigos fontes[...], houvesse tal equivalência, as informações fornecidas no processo 16853.007314/2012-84 haveriam de ter sido negadas. [...]Não havendo respaldo legal para a negativa de provimento dos	15/02/2013 Reitera.	03/12/2012 Cidadão argumenta que: “Os argumentos da Receita Federal para recusar o provimento da informação solicitada (as requisições encaminhadas ao SERPRO para que efetuasse modificações às versões do IRPF desde a 2007v1.0) são o número de pedidos que tenho encaminhado e uma suposição a respeito de meus motivos para solicitar as requisições de modificação. Nenhum dos dois argumentos encontra respaldo na lei como justificativa plausível para a recusa do provimento da informação. A solicitação deve ser julgada em seus próprios méritos individuais, afinal a decisão por publicidade ou necessidade de sigilo independe de quem a solicite e de suas motivações. Aponto ainda que jamais foi apresentada qualquer justificativa para a recusa no fornecimento da informação primária solicitada. De fato, a informação processada (consolidada, resumida e com flagrantes e ainda inexplicadas omissões) foi fornecida noutro processo, não cabendo portanto agora considerá-la sigilosa.”



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

		documentos primários relativos à informação já fornecida, ou àquela não solicitada antes da inicial deste processo, reitero a solicitação, sugerindo que, no sentido de reduzir o desperdício de recursos públicos, ao invés de elaborar longas excusas, forneça-se a informação sem mais subterfúgios.”		
	01/02/2013		07/01/2013	
	RESPOSTA do SIC		RESPOSTA Secretário da RFB	
	Pedido não conhecido, por tratar-se de matéria supostamente equivalente às outras solicitações respondidas pela RFB ao recorrente, relativas a informações sobre o código-fonte do <i>software</i> em questão.	Não há registro de resposta no e-SIC.	Envia a Nota RFB/Asesp/nº32/2013 e seu despacho que acolhe para não conhecer do recurso. Salaria que “o pedido em exame ‘apenas dá nova roupagem às solicitações anteriores sobre técnicas e conteúdos do código-fonte, não se diferenciando, materialmente, daquelas solicitações’”, e conclui que “eventual atendimento do pedido em exame tornaria inócua as decisões anteriores que, em outro processo, negaram tal informação ao recorrente.”	
16853.000126/2013-14	20/01/2013	29/01/2013	13/02/2013	4/03/2013
	Cidadão solicita a disponibilização do programa de testes do <i>software</i> IRPF2013 em versão independente de plataforma (.zip), pois as versões de testes mais recentes têm sido oferecidas somente para a plataforma Microsoft Windows.	Cidadão manifesta discordância com os argumentos apresentados pelo órgão: “A Receita Federal alega que <i>software</i> , isto é, um conjunto de instruções para que um computador se comporte de uma determinada maneira não se enquadra na definição de informação adotada em lei, para em seguida citar a definição na qual <i>software</i> claramente se enquadra. Sequer	Reitera.	Cidadão afirma que “Uma vez que foi publicada a versão final do IRPF 2013, já não tenho mais utilidade para a versão de testes, cuja publicação em formato não exclusivo para Microsoft Windows pretendia utilizar tão somente para adiantar os trabalhos de desenvolvimento do IRPF-Livre 2013. Porém, não posso deixar de recorrer para evitar que se sustente a tese da Receita Federal de que programas de computador se tratam de “produto”, não se tratam de informação sujeita à lei de acesso à informação. [...] De fato, programas de computador



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

		<p>explica por que razão crê que as instruções que compõem o programa de computador não se enquadrem. Seria por se tratar de dados processados (código objeto, ao invés de código fonte)?”</p> <p>Quanto aos demais argumentos, salienta que a “solicitação não foi pela produção de uma versão específica para algum sistema operacional, mas pela versão independente de plataforma, que é produzida como parte do processo, e posteriormente combinada com programas instaladores para cada uma das plataformas específicas.”</p> <p>Por fim, salienta que: “Cabe ainda questionar por que a Receita Federal cita uma estatística que diz respeito a uma minoria dos computadores usados no Brasil, excluindo tablets e smartphones equipados com Java, que poderiam ser perfeitamente utilizados pelo público alvo na preparação de suas declarações. Ainda que não alterasse o fato de que a versão independente de plataforma é preparada como parte do processo de preparação de qualquer das versões específicas, seria mais cabível para o propósito de justificar a omissão de uma ou outra plataforma usar dados sobre a distribuição de downloads do próprio programa em questão.”</p>		<p>são informações conforme a lei, e pode-se notar que a Receita Federal jamais recorreu a esse argumento, muito embora eu já tenha solicitado dela programas noutras ocasiões. A diferença é que, naquelas ocasiões, solicitei o código fonte, enquanto agora solicitei o código objeto, isto é, a informação presente no código fonte processada (compilada) para a execução eficiente por um computador.</p> <p>Vale citar que programas de computador estão sujeitos a direitos autorais na mesma categoria de obras literárias, justamente por expressarem informação. Sustenta o direito autoral, nacional e internacional, que o código objeto, embora possa parecer menos legível, está sujeito às mesmas restrições que o código fonte, justamente por ser a mesma obra! De fato, a informação neles expressa é a mesma [...] o código fonte pode ser recuperado exatamente como no original, exceto pelos comentários de documentação entre /* e */, que não representam instruções para o computador e não são preservados no código executável.</p> <p>Observa-se portanto que as instruções para o computador, no código fonte e no objeto, são rigorosamente as mesmas, não cabendo portanto tentar distingui-los do ponto de vista de qualificação como informação, ainda que aquele possa ser informação primária, enquanto este sempre é informação processada.</p> <p>O que tenta fazer a Receita Federal é dizer que a versão traduzida, do original em português para inglês, de instruções escritas para visitantes estrangeiros não é informação, mas sim “produto”!”</p>
28/01/2013	13/02/2013	27/02/2013		



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

	RESPOSTA do SIC	RESPOSTA	RESPOSTA Chefe da Aesp	
	<p>Órgão descaracteriza o objeto da demanda “produto de <i>software</i>” como informação nos termos do art. 4º, I da Lei 12.527/2011. Salienta, ainda, que, “tendo em vista que a versão beta, por definição, é utilizada por um número reduzido de usuários, quando comparado com a versão final de um produto, a questão que foi equacionada pela RFB, à luz dos princípios da economicidade e eficiência, é como atingir o maior número de usuários ao menor custo possível. Sabendo-se que a plataforma Microsoft Windows é utilizada por mais de 90% dos usuários no Brasil [...] o desenvolvimento de uma versão beta para essa plataforma é a que traz maior economia e eficiência à Administração Pública.”</p>	<p>Reitera em resposta oferecida pela mesma área que respondeu ao pedido original.</p>	<p>Repisa os argumentos iniciais, acerca da qualidade de “produto de <i>software</i>” como objeto alheio ao escopo da Lei 12.527/2011.</p>	
16853.000150/2013-45	<p>25/02/2013</p> <p>Cidadão solicita o código-fonte dos programas do IRPF2007 ao IRPF 2012 (e do IRPF2013 quando estiver pronto), não publicado no site da RFB, mas enviado somente a si, para que este o publique no site da FSFLA – Free Software Foundation Latin America - ,” onde (conforme argumentação da Receita Federal) não constituirá ameaça de exposição das desmentidas vulnerabilidades dos sistemas que armazenam informações fiscais, como tampouco faz (já afirmou a RFB) o código recuperado do IRPF2007v1.0 já ali disponível.”</p>	<p>20/04/2013</p> <p>Cidadão manifesta irrisignação em face do pedido 16853.007274/2012-71, já julgado por esta Casa, no qual solicitava à RFB que indicasse, no código fonte do IRPF2007v1.0, publicado em http://ur1.ca/a2vat após recuperação mecânica a partir de uma versão executável disponibilizada pela Receita Federal, em http://ur1.ca/ah4ki preservada, quais as evidências sobre regras de segurança da RFB que propiciariam aumento do risco de acesso indevido aos sistemas de recepção e validação de arquivos transmitidos àquele órgão. Como, naquela ocasião, a RFB argumentara que não faria a avaliação do código fonte mencionado, tanto por não reconhecê-lo como por estar ele publicado em sítio web do próprio solicitante, questiona</p>	<p>Reitera.</p>	<p>Cidadão argumenta: “O objetivo deste pedido de acesso à informação era confrontar dois argumentos contraditórios levantados pela RFB em pedidos anteriores. Sendo contraditórios, ao menos um deles haveria de ser evidenciado como falso, como ficou patente na linha de argumentação adotada pela RFB no presente pedido. [...] Estando demonstrada a falsidade de ao menos uma das afirmações da RFB (o segundo disparate), cabe por em dúvida a veracidade de outras, como por exemplo o primeiro disparate, também já desqualificado pelo SERPRO no processo 99928.000064/2012-68, em que se afirmou que os programas não contêm essa informação, [...] Essa informação, embora tenha sido anexada a outros processos, jamais foi considerada pela CGU em seus julgamentos, porém a CGU não foi capaz de justificar ter dado preferência a uma versão sobre outra. (processo 00075.000380/2013-31) Havendo agora demonstração cabal de falsidade, espero que a CGU aproveite a oportunidade em que os mesmos argumentos falsos são outra vez levantados para cumprir seu papel de confrontá-los para poder chegar a uma decisão baseada em fatos, não na seleção e no descarte</p>



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

		o cidadão "Ora, se a publicação em site sob meu controle justificava a ausência de risco nestes, por que traria risco quanto à presente solicitação?"		
	18/04/2013	29/04/2013		
	RESPOSTA do SIC	DECISÃO do Subsecretário de Arrecadação e Atendimento da Receita Federal do Brasil	DECISÃO não identificada	
	Por meio da Nota SIC RFB/Sucor/Cotec nº4, o órgão nega acesso à informação, sob o argumento de que o objeto da solicitação já haveria sido tratada em outros pedidos.	Por meio da Nota SIC RFB/Sucor/Cotec nº5, o órgão nega acesso à informação, sob o argumento de que o objeto da solicitação já haveria sido tratada em outros pedidos.	Por meio da Nota SIC RFB/Sucor/Cotec nº9, o órgão nega acesso à informação, sob o argumento de que o objeto da solicitação já haveria sido tratada em outros pedidos.	arbitrários de argumentos contraditórios. Para isso, sugiro solicitar esclarecimentos adicionais de TODAS AS PARTES envolvidas, ao invés de presumir a veracidade de uma e descartar outra. Sugiro, portanto, que a CGU abra procedimento investigativo junto à RFB e ao SERPRO para elucidar qual das teses contraditórias é verossímil[...]
16853.000512/2013-06	24/03/2013	20/04/2013	2/05/2013	27/05/2013
	Cidadão solicita "a publicação do 'pseudo código fonte' dos programas IRPF publicados pela Receita Federal desde 2007. Por 'pseudo código fonte', refiro-me (como faz o Ouvidor da CGU que relatou os processos 16853.007029/2012-63, 16853.007274/2012-71 e 16853.007316/2012-73) a código na mesma linguagem de programação de alto nível do código fonte original, com todas as instruções para a execução pelo computador e toda a informação simbólica (nomes de variáveis e números de linha; sem ofuscamento), sem porém (nas palavras da RFB) os comentários desnecessários à execução. Conforme entendimento da CGU, no parágrafo 38. do relatório daqueles processos, eu já possuo e tenho publicadas todas as informações presentes no 'pseudo código fonte'. Não cabe, portanto, alegar sigilo para eximir-se de dar-lhe publicidade." "	Cidadão questiona como o pseudo código fonte do programa que possui pode conter os mesmos elementos que vulnerariam base de dados sobre a qual recai sigilo fiscal e, mesmo assim, furtar-se a RFB a investigar a informação nele presente. Nesse sentido, insiste que a informação lhe seja prestada.	Cidadão alega que todas as decisões citadas na resposta ao recurso em 1ª Instância diriam respeito à publicação de código fonte original, nenhuma se aplicando ao pseudo código fonte. Reitera o pedido.	Cidadão solicita que: " a CGU contraponha os argumentos contraditórios da RFB, que tanto dão a entender que o pseudo código fonte que a CGU reconheceu que possui não contém as informações sigilosas (nem poderiam ser sigilosas se estivessem nesses documentos já disponíveis ao público), quanto AFIRMAM que ele as contém e portanto não pode ser publicado. Elucidando essa contradição, solicito que a CGU reafirme sua determinação anterior, de que o que chamou de PSEUDO código fonte já é público, e portanto não permita que se lhe negue a publicidade com quaisquer argumentos que façam parecer necessário seu sigilo!" E, adicionalmente, sugere : "abertura de investigação formal ante os argumentos contraditórios apresentados pela própria RFB, como mostrei no recurso em 1ª Instância do presente processo. A contradição, flutuando entre um fato e seu oposto conforme o pedido, sempre no sentido de negar provimento à informação solicitada, evidenciam má fé no atendimento dos pedidos de acesso à informação."
	18/04/2013	29/04/2013	15/05/2013	
	RESPOSTA do SIC	DECISÃO do Subsecretário de Arrecadação e Atendimento da Receita Federal do Brasil	DECISÃO não identificada	
	Órgão pondera que :o processo de compilação de um código-fonte em um código-objeto não é uma mera tradução biunívoca: não se pode garantir que dois compiladores diferentes, com parâmetros de	Por meio da Nota SIC RFB/Sucor/Cotec nº6, o órgão nega acesso à informação, sob o argumento de que o objeto da solicitação	Por meio da Nota SIC RFB/Sucor/Cotec nº8, o órgão nega acesso à informação, sob o argumento de que o objeto da solicitação	



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

<p>compilação diferentes, gerarão exatamente o mesmo código objeto ao compilarem um mesmo código-fonte. Compiladores diferentes, ou até mesmo versões diferentes de um mesmo compilador, podem possuir estruturas de compilação internas e técnicas de <i>parsing</i> diferentes, montarem e analisarem árvores de análise sintática de maneira distintas, otimizarem essas estruturas para geração de código-objeto de maneiras únicas, etc.</p> <p>8. O mesmo é válido para o processo de descompilação. O descompilador terá que interpretar os códigos-objeto e tentar, da melhor maneira possível, gerar um código-fonte que, mesmo não sendo idêntico ao original, tenha potencial de gerar código-objeto similar ao que se está descompilando. A própria descrição do JODE [programa de descompilação utilizado pelo solicitante], em seu sítio na internet[...] deixa claro isso [...]</p> <p>13. Ademais, a NT RFB/Aesp nº7/2013 sumariza a questão, ao afirmar que 'a proteção dos códigos-fonte das soluções informatizadas do IRPF é ação necessária ao cumprimento do art. 198 do Código Tributário Nacional.'</p> <p>14. Acerca da alegação do solicitante de que ele já possuiria informações referente ao código-fonte original da RFB em seu 'pseudo código fonte', entende-se essa ser eivada de vício, uma vez que não há garantias que esse suposto 'pseudo código fonte' seja equivalente ao código-fonte original da RFB. Para corroborar com esse entendimento, o sítio na internet do JODE deixa claro que sua versão mais recente, a 1.1.1, de 13/08/2001, suporta o conjunto de comando e bibliotecas do <i>jdk</i> [...] versão 1.3. Entretanto, o IRPF 2007 já foi construído utilizando-se o <i>jdk</i> versão 1.4.2, sendo o atual programa IRPF 2013 desenvolvido na versão 1.6.0. Dessa maneira, é altamente provável que o JODE 1.1, alegadamente utilizado pelo solicitante na descompilação do programa IRPF 2007, tenha se deparado com instruções e bibliotecas estranhas ao <i>jdk</i> 1.3, e gerado um 'pseudo código fonte' sem equivalência ao original utilizado pela RFB." Assim, "Entende-se que não há como se atender a solicitação de informações</p>	<p>já haveria sido tratada em outros pedidos.</p>	<p>já haveria sido tratada em outros pedidos.</p>	
--	---	---	--



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

	referentes a 'pseudo código fonte', pelos mesmos motivos já apresentados acerca do código-fonte original."			
16853.000772/2013-73	2/05/2013	3/06/2013	14/07/2013	09/08/2013
	Cidadão questiona se "As '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', alegadamente presentes nos códigos fonte do IRPF, Carnê Leão, SICALC, estão presentes nos códigos objeto correspondentes, publicados a mando da própria Receita Federal"	Cidadão busca caracterizar suposta contradição entre respostas do órgão, nos termos que seguem: "no processo 16853.000512/2013-06, a razão alegada para o não fornecimento do 'pseudo código fonte' (uma representação humanamente legível do código objeto, este já publicado) foi de que ele CONTINHA as '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' supostamente presentes no código fonte original. Por outro lado, pelo descaso ante a publicação desse 'pseudo código fonte', já questionado nos processos 16853.007316/2012-73, 16853.007274/2012-71 e 16853.007029/2012-63, e até pelo argumento estapafúrdio apresentado pela RFB para tentar distanciar o pseudo código fonte do código fonte original, enumerando comentários como diferenças funcionais, fica evidente que o código não as continha.	Repisa o argumento que busca caracterizar contradição entre respostas da RFB.	Repisa o argumento que busca caracterizar contradição entre respostas da RFB.
	23/05/2013	5/07/2013	31/07/2013	



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

RESPOSTA do SIC	DECISÃO do Subsecretário de Arrecadação e Atendimento da Receita Federal do Brasil	DECISÃO do Secretário da RFB	
Por meio da Nota SIC RFB/Sucor/Cotec nº10, o órgão nega acesso à informação, sob o argumento de que o objeto da solicitação já haveria sido tratada em outros pedidos., já analisados pela RFB, pela CGU, pela CMRI e pelo Poder Judiciário.	Por meio da Nota SIC RFB/Sucor/Cotec nº13, o órgão nega acesso à informação, sob o argumento de que o objeto da solicitação já haveria sido tratada em outros pedidos., já analisados pela RFB, pela CGU, pela CMRI e pelo Poder Judiciário.	Acatando a Nota SIC RFB/Sucor/Cotec nº14, o órgão nega acesso à informação, tendo em vista o disposto na Portaria MF nº 233, de 26 de junho de 2012, art. 15, III – a qual reproduz o art. 13 do Decreto 7724/2012.	

2. Entendendo que subsídios adicionais deveriam ser fornecidos para que se procedesse à análise do caso em apreço, esta Controladoria-Geral da União fez gestão junto ao órgão para que este lhe prestasse esclarecimentos adicionais. Registre-se a interlocução feita ao dia 6/06/2013:

Relativamente ao recurso registrado sob o **NUP 16853.000126/2013-14**, solicito que a área técnica de TI se manifeste acerca de ser ou não a versão beta independente de plataforma do programa IRPF2013 fase necessária da produção da versão beta já disponibilizada em plataforma Microsoft Windows. Em caso afirmativo, peço que se manifeste acerca da existência de referido arquivo.

Relativamente ao recurso registrado sob o **NUP 16853.000119/2013-12**, adianto a consideração de que este não repete, como alegado pela RFB, o objeto do pedido de NUP 16853.0007314/2012-84. A única correlação entre ambos diz respeito ao fato de que, no pedido anterior, o recorrente solicitava a “descrição das diferenças, entre as versões 1.0 e 2.0, em especial aquelas que justifiquem a redução do tamanho do arquivo ZIP de uma outra, de 83871801 octetos para 6571801 octetos, e em face da resposta de que tal alteração era resultado da identificação, pelo algoritmo de compressão de software, de padrões mais eficientes para compressão num e noutro código-fonte, ele agora questiona a diferença de tamanho entre os arquivos antes do processo de zipagem.



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

3. Em resposta, o Ministério da Fazenda se manifestou encaminhando resposta da área técnica, que consignava os seguintes termos:

Com relação ao primeiro questionamento:

Esclarecemos que há uma fase da criação do programa Beta a partir do qual deriva-se a versão Windows e, caso se decidisse criar a versão multiplataforma, também se derivaria a versão Beta-Multiplataforma. Entretanto, até se chegar à versão Beta-Multiplataforma, a exemplo do que ocorre com a versão Windows, há fases de transformação e teste, necessariamente independente para as duas versões. Assim, vemos que a eventual disponibilização de uma versão Beta-Multiplataforma duplicaria o esforço e dispêndio de demais recursos, sem duplicar o resultado. Ressalta-se que 95% dos usuários utilizam a versão Windows. Assim, tendo em vista o aspecto de economicidade, necessariamente a ser observado no dispêndio da coisa pública, a disponibilização de uma única versão Beta, a que atinge o maior número de usuários, alcança o resultado esperado. Frisamos que a versão Beta, não é legalmente obrigatória e a RFB propõe essa ação na busca de apresentar melhor solução para o cidadão seja quanto ao formato, qualidade do produto ou sugestões diversas e se presta como uma fase adicional de testes para proporcionar à RFB. Tanto é assim, que a versão Beta não proporciona condições para salvar dados ou exportar, não servindo nem mesmo para antecipar a digitação dos dados dos contribuintes que a utilizam, pois terão que importar ou digitar os dados na versão definitiva. Enfatizamos que o arquivo original, do qual deriva as versões não pode ser publicado, sendo de uso exclusivo interno.

Informações adicionais:

A RFB disponibiliza versões de testes (?versões beta?) do Programa IRPF desde o exercício 2001, ano-calendário 2000.

A Receita Federal, de forma pioneira entre os órgãos públicos, no ano de 2004 disponibilizou as versões do IRPF multiplataforma, desenvolvidas em Java, para utilização em qualquer sistema operacional.

Devido a restrições orçamentárias, apenas no exercício 2012, ano-calendário 2011, não foi desenvolvida nem, portanto, disponibilizada a versão beta do Programa IRPF.

Um outro objetivo da versão beta do IRPF é testar as principais novidades que serão introduzidas no aplicativo e ampliar a base de testadores. O retorno dos contribuintes que baixam esta versão teste é muito importante para o aprimoramento do programa, visto que as sugestões interessantes são arquivadas e muitas delas implementadas no ano seguinte.?

Com relação ao segundo questionamento:

Em termos gerais, as razões acerca da alteração no tamanho do código-objeto entre versões de produção de programas podem ser, entre outras, alterações no tamanho do código-fonte decorrentes de manutenções corretivas e/ou evolutiva,s



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

tais como: implementação de novas funcionalidades e/ou alteração de funcionalidades já existentes, alterações nos textos de ?Ajuda? e comentários, correção de eventuais erros detectados, otimização de rotinas etc.

Outras razões podem ser alterações na rotina de geração do próprio código-objeto como encapsulamento, ofuscamento etc relacionadas à performance ou para garantir um maior grau de segurança aos programas desenvolvidos em Java.

No caso específico da alteração de tamanho da versão de produção 1.0 para a versão 2.0 do programa IRPF do exercício 2007, ano-calendário 2006, as razões foram:

Manutenção evolutiva para adaptar o programa IRPF 2007 às mudanças na nomenclatura da Secretaria da Receita Federal para o novo nome da instituição - Secretaria da Receita Federal do Brasil, e respectiva sigla de SRF para RFB.

Houve a necessidade também de alteração dos nomes de alguns cargos e órgãos que constam na notificação de lançamento (exemplos Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, Delegacia da Receita Federal do Brasil de Fiscalização, Delegacia da Receita Federal do Brasil, entre outros) e em documentos emitidos pelo programa IRPF como a Notificação de Multa por Atraso na Entrega (MAED) e o Recibo de Entrega da Declaração.

Manutenção corretiva de pequenos ajustes bem específicos, relacionados a situações de exceção, como, por exemplo, dependente com data de nascimento em ano bissexto, e de uma melhoria na funcionalidade de impressão da Ficha Resumo da Simplificada.

Obs: A versão 2.0 do programa IRPF 2007 foi disponibilizada no dia 02/05/2007 e recebeu esta numeração em atendimento à NE n.05 de 26/09/2003.

4. Não considerando suficientes as respostas formuladas pelo órgão, esta CGU buscou novos esclarecimentos, com vistas a complementar as informações obtidas:

No que se refere às indagações feitas relativamente ao NUP 16853.000126/2013-14:

- Quando o órgão responde que “há uma fase da criação do programa Beta a partir do qual deriva-se a versão Windows” ele está respondendo afirmativamente ao questionamento sobre a existência do objeto “versão beta independente de plataforma”?

No que se refere às indagações feitas relativamente ao NUP 16853.000119/2013-12:

- Ao produzir resposta para parte da pergunta oferecida pelo cidadão e não se pronunciar acerca da solicitação de esclarecimentos da CGU no que diz respeito aos “motivos legais da negativa” está o órgão reconsiderando a resposta e



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

as decisões proferidas no processo em questão? Caso afirmativo, solicito que a área elabore resposta e a encaminhe ao cidadão [...] Caso negativo, reitero a solicitação para que o órgão manifeste os motivos legais da negativa.

5. A tais solicitações complementares respondeu o Ministério da Fazenda por meio de dois Despachos de Encaminhamento sem número, de 4/07/2013, nos quais consignava:

Não existe um arquivo de versão Beta Multiplataforma pela simples razão de que ele nunca foi gerado. O arquivo citado é um arquivo intermediário do qual pode ser derivado tanto a versão Beta Multiplataforma quanto a versão Beta Windows e não pode ser confundido com a versão Beta Multiplataforma. Para transformar esse arquivo intermediário na versão Beta Multiplataforma há necessidade de submetê-lo a um processo complexo de transformação e testes.

O Código Fonte é protegido pelo sigilo fiscal, conforme reiteradamente exposto pela RFB em entendimento já acompanhado pela Controladoria Geral da União (Nota Técnica 2089/2012/OGU/CGU-PR). Entendemos que os mesmos motivos valem para todos os artefatos relativos aos projetos daquele código fonte, predecessores e sucedâneos, inclusive as motivações para ações de transformação e substituição de versões. Tal entendimento pode ser verificado em análise por absurdo: se assim não fosse, informações relevantes sobre o projeto seriam disponibilizadas de forma indireta, solapando o princípio básico exarado na motivação para considerar o código fonte como protegido pelo sigilo fiscal.

6. Como resultado da resposta dada à primeira questão, nova interlocução mostrou-se necessária, a fim de expor ao órgão o entendimento segundo o qual “‘versão independente de plataforma’ e ‘versão multiplataforma’ são conceitos distintos”, de modo a fazer-se necessário a reformulação da resposta apresentada “a fim de responder adequadamente ao esclarecimento solicitado”.

7. A resposta, endereçada à CGU ao dia 24/07/2013, limitou-se a substituir o termo “versão Beta Multiplataforma” por “versão Beta Independente de Plataforma”.

8. Paralelamente, a análise preliminar do caso em apreço indicou a possibilidade de tratamento da demanda como manifestação de ouvidoria, percepção que instruiu esforços de intermediação com o demandado e, mostrando-se esta



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

improficua, gestão junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG.

9. O resultado de tal procedimento é manifestado na memória enviada a esta CGU, a qual é parcialmente transcrita:

...servidor da SLTI entrou em contato com ele por telefone e, embora tenha iniciado discussão sobre o assunto em seus aspectos técnicos, convidou o interlocutor para agendar um encontro presencial no Ministério em oportunidade que estivesse em Brasília, para que pudéssemos dialogar com ele de modo mais concreto. Faz-se necessário conhecer com mais detalhes a iniciativa para que se possa ponderar acerca das questões de segurança da informação envolvidas, bem como de impactos orçamentários ou outros tipos de investimentos necessários ao setor público relacionadas à eventual viabilização do software proposto. Todavia, após a realização do referido convite por meio de correio eletrônico, até o presente momento, o [solicitante] ainda não retornou a este órgão.

[...] o MP, assim como se colocou à disposição [solicitante], coloca-se disponível para discutir o assunto com a CGU - e também com a Receita Federal, caso a CGU promova tal interlocução.

10. Até o presente, o demandante não retomou as negociações com o Ministério do Planejamento, não dando continuidade ao canal de interlocução proposto.

11. É o relatório.

II - ANÁLISE

12. 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.

13. Passemos à análise individual de cada recurso apresentado pelo recorrente em face do Ministério da Fazenda.

A – Recurso contra decisão denegatória de acesso NUP 16853.000119/2013-12

14. Preliminarmente, notemos que, em sua peça inaugural, busca o cidadão informações relativas a: (1) Se a versão 1.0 do software IRPF2007,



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

publicada no primeiro dia útil de março de 2007, bem como as suas versões posteriores, foram publicadas sem ofuscamento de código-objeto; (2) Se o código-objeto distribuído na versão 1.0, bem como nas versões posteriores, de 2007, continha informações pertinentes ao código-fonte, mas desnecessárias para a execução do programa, como números de linha e nomes de variáveis nos arquivos Java compilados (*.class); e (3) Explicação para o fato de que os arquivos *.class contidos nos *.zip e *.jar da versão 1.0 sejam em média 20% menores que os arquivos de mesmo nome ou correspondentes em versões posteriores, antes mesmo de serem comprimidos para empacotamento nos arquivos .zip e .jar em que são distribuídos. Em seu recurso à CGU, no entanto, alega o cidadão que “O propósito deste questionamento era que a Receita Federal reconhecesse haver publicado uma versão do IRPF sem ofuscamento e com informação simbólica suficiente para recuperação de código fonte legível.” Prossegue o demandante, afirmando que “no afã de manter a mentira com que vêm tentando evitar a publicação do código fonte, tentam qualificar toda e qualquer questão relacionada ao tema, [...] como tentativa de obter informações a respeito do código fonte. Não necessito, pois já as possuo, uma vez que foram publicadas pela própria Receita Federal!” Tal fato decorreria da equivalência funcional entre código fonte e código executável, e da possibilidade de recuperação de um a partir de outro, como ressaltado pelo próprio recorrente no recurso registrado sob NUP 16853.000126/2013-14:

[...] o código objeto, embora possa parecer menos legível, está sujeito às mesmas restrições que o código fonte, justamente por ser a mesma obra! De fato, a informação neles expressa é a mesma

[...] caso a informação simbólica que associa nomes às variáveis numeradas esteja presente [no código executável] (como no IRPF 2007 v1.0), o código fonte pode ser recuperado exatamente como no original, exceto pelos comentários de documentação entre /* e */, que não representam instruções para o computador e não são preservados no código executável.

Observa-se portanto que as instruções para o computador, no código fonte e no objeto, são rigorosamente as mesmas, não cabendo portanto tentar distingui-los do ponto de vista de qualificação como

informação, ainda que aquele possa ser informação primária, enquanto este sempre é informação processada.

15. Ao assumir a premissa de que há plena equivalência funcional entre o código executável e o código fonte recuperado por meio de engenharia reversa, nos moldes descritos pelo recorrente no recurso 16853.007274/2012-71, já julgado por esta casa, este implicitamente declara estar perdido, desde o princípio, o objeto do recurso ora em análise, ao menos no que se refere aos



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

dados referentes ao IRPF2007v1.0, no primeiro item questionado, uma vez que, se publicado com ofuscamento, tal equivalência não se presumiria. Prejudicado, nesta parcela, encontra-se, portanto, o recurso, diante da falta de interesse em agir, visto perdido o objeto antes mesmo da interposição do recurso.

16. No que se refere ao restante da demanda, lembremos que a RFB já se pronunciou a respeito do segundo item, também somente com relação ao *software* IRPF2007v1.0, nos autos dos processos registrados sob NUP 16853.007029/2012-63, 16853.007274/2012-71 e 16853.007316/2012-73 quando, em resposta ao Ofício de solicitação de esclarecimentos adicionais nº37100/2012/OGU/CGU-PR, informou, por meio da NT RFB/Aesp/nº7/2013, como se lê no Despacho que instrui a Decisão do Sr. Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União:

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.”

17. Por haver prévia manifestação responsiva do órgão, de ciência do recorrente, tem-se, igualmente, perdido o objeto do presente recurso no que se refere a esta parcela da solicitação.

18. Resta-nos à análise de mérito no caso em comento, portanto, apenas questões relativas às versões do *software* posteriores à versão IRPF2007v1.0, bem como o todo do último item da questão.

19. No que tange ao questionamento relativo à publicação com ofuscamento das versões posteriores ao IRPF2007v1.0, deve-se considerar, primeiramente, relacionarem-se com política de segurança da informação do órgão, que tem impacto direto na integridade do sistema desenvolvido para elaboração e transmissão de declarações de imposto de renda dos contribuintes. Nesse sentido, recordemos a premissa adotada por esta CGU quando do julgamento de casos pretéritos relacionados ao *software* em questão:

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



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

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.

20. Situa-se a disputa, portanto, em uma zona de intersecção de três direitos fundamentais garantidos pela Constituição: o direito à informação (art. 5º, XXXIII), o direito de personalidade (art. 5º, X) e o direito à propriedade (art. 5º, *caput* e inciso XXII). Do primeiro, extrai força o regime de acesso à informação inaugurado pela Lei 12.527/2011, do segundo, o sigilo fiscal previsto no art. 198 do Código Tributário Nacional e, do último, o direito de propriedade intelectual, conforme preceituado pela Lei 9.609/1998, com aplicação subsidiária da Lei 9.610/1998.

21. Diante de tal circunstância, cabe à Administração sopesar os direitos em conflito, a fim de estabelecer o seu correto equilíbrio para exercício dos administrados.

22. Nesse sentido, soa-nos prudente a reserva da RFB em informar dados referentes à rotina de segurança de informação associada a um objeto que se reveste de sensibilidade em função do alegado “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.”

23. Pelos argumentos expostos, contudo, a absoluta restrição de acesso parece-nos menos imperiosa em face do segundo questionamento. Tal informação foi fornecida na NT RFB/Aesp/nº7/2013, no que se refere ao IRPF2007v1.0, e o fato de que tais elementos não funcionais existam é corriqueiro o suficiente para que, da



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

obtenção de uma resposta sobre a sua existência ou não, se possa divisar qualquer hipótese de vulneração do próprio código-fonte.

24. Por fim, devemos tecer algumas considerações relativas ao terceiro questionamento feito pelo recorrente, visto que negado por considerar o órgão já o haver respondido. Provocado pela CGU, o órgão se manifestou oferecendo resposta de cunho técnico àquele item, mas negou-se a informá-lo ao cidadão quando instado a tanto durante a instrução.

25. Parece-nos claro que tal atitude demonstra dificuldade, de parte do recorrido, em traçar de forma clara e inequívoca a linha que divide opacidade e transparência na Administração Pública quando confrontado com situação em que a Lei a obriga a harmonizar o art. 198 do Código Tributário Nacional e o art. 7º, §2º da Lei de Acesso à Informação. Tal percepção, note-se, desdobra-se em resultados daninhos à relação entre Administração e Sociedade, que materializam-se na presente sequência de recursos interpostos pelo recorrente.

26. Falacioso é, ademais, utilizar-se de argumento segundo o qual “eventual atendimento do pedido em exame tornaria inócuas as decisões anteriores que, em outro processo, negaram tal informação ao recorrente”, visto que à Administração, no exercício da autotutela, é facultado o poder-dever de revisão de seus atos.

27. Por fim, a análise do presente deverá consignar que o tema relativo à autoridade competente para decidir recursos em segunda instância, no âmbito do procedimento disciplinado pelo Decreto 7.724/2012, é objeto de análise da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, reforçando esta CGU o entendimento segundo o qual constitui competência indelegável do Ministro da Fazenda.

B – Recurso contra decisão denegatória de acesso NUP 16853.000125/2013-61

28. No pedido em epígrafe, solicita o recorrente os documentos primários de cada solicitação, notificação e documentação de modificação aos programas da série IRPF, desde a versão publicada no início de 2007 até o presente, enfrentando resposta denegatória do órgão fundamentada na caracterização de suposta conduta obsessiva do recorrente na obtenção de informações relativas aos softwares desenvolvidos pelo órgão fazendário.

29. Aponta o recorrente, em seu recurso de 1ª instância, que:

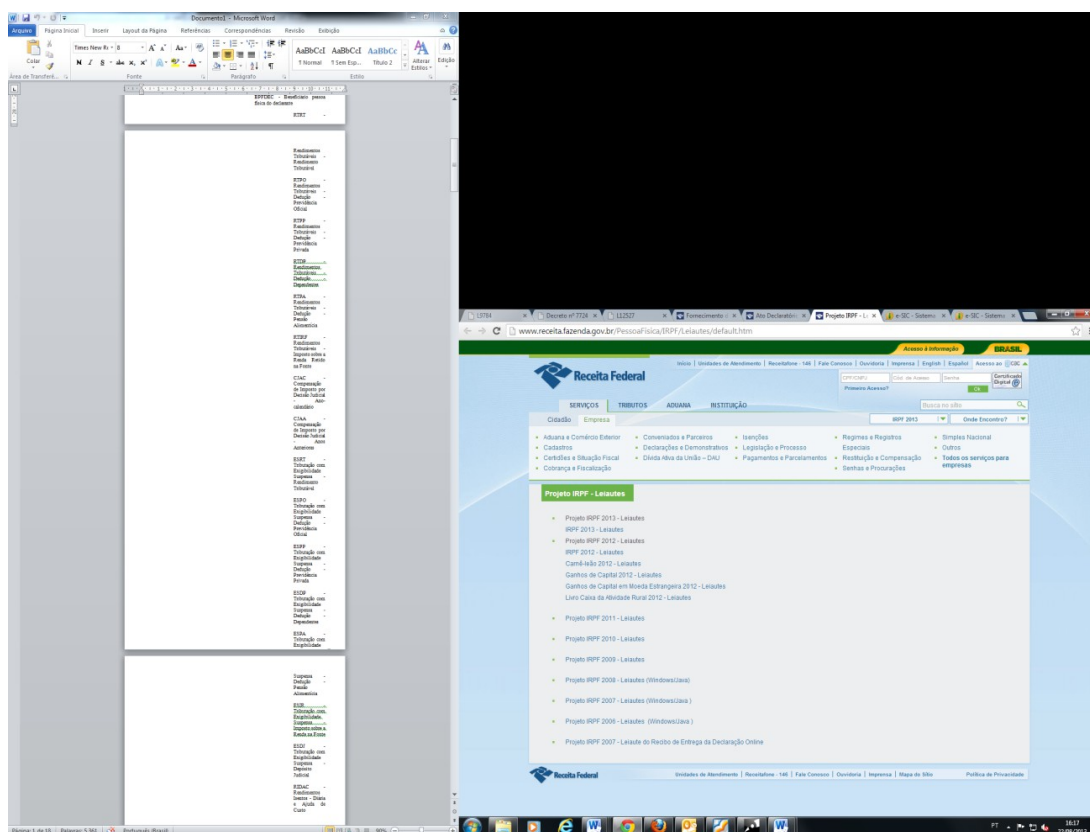
Nos processos 16853.006392/2012-61 [...] e 16853.007273/2012-26 solicitei (entre outras coisas) documentação sobre formatos de arquivos dos programas relacionados ao IRPF, e a Receita Federal insistiu que já os havia publicado; somente em 20 de dezembro de 2012, durante a análise pela CGU do recurso do segundo desses pedidos,



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

procedeu à publicação de documentação de formatos de arquivo de alguns dos programas auxiliares, sem me comunicar sobre o atendimento parcial do pedido antes negado! A documentação publicada diz respeito somente dos programas referentes a 2012; a de anos versões anteriores, igualmente solicitada, segue negada, restando agora respaldo ainda menor para a negativa.

30. Diante do exposto, buscou-se junto ao sítio da RFB, referenciado à resposta inaugural do processo 16853.006392/2012-61, dados solicitados pelo recorrente, uma vez que este daria a entender como bastante aquela informação disponibilizada referente ao ano de 2012. Como exposto abaixo, em consulta feita em 22/08/2012, consta disponível informação equivalente relativa aos anos 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013.



31. Em que pese reconhecermos que a informação ora disponível em transparência ativa não consiga suprir plenamente o quantum de informação solicitado pelo recorrente, considera-se equivocada a conduta do órgão, ao optar pelo indeferimento do pleito em seu todo, olvidando-se do comando do §6º do art. 11 da Lei 12.527/2011:



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

§ 6º Caso a informação solicitada esteja disponível ao público em formato impresso, eletrônico ou em qualquer outro meio de acesso universal, serão informados ao requerente, por escrito, o lugar e a forma pela qual se poderá consultar, obter ou reproduzir a referida informação, procedimento esse que desonerará o órgão ou entidade pública da obrigação de seu fornecimento direto, salvo se o requerente declarar não dispor de meios para realizar por si mesmo tais procedimentos.

32. Desse modo, revestindo de caráter satisfativo a informação disponível em transparência ativa, não se há de negar-lhe conhecimento pela via passiva sob o argumento de que tal informação teria o mesmo potencial lesivo da disponibilização dos próprios códigos-fonte dos softwares em questão.

33. Ademais, salienta o recorrente em seu recurso à CGU que:

Os argumentos da Receita Federal para recusar o provimento da informação solicitada (as requisições encaminhadas ao SERPRO para que efetuasse modificações às versões do IRPF desde a 2007v1.0) são o número de pedidos que tenho encaminhado e uma suposição a respeito de meus motivos para solicitar as requisições de modificação.

Nenhum dos dois argumentos encontra respaldo na lei como justificativa plausível para a recusa do provimento da informação. A solicitação deve ser julgada em seus próprios méritos individuais, afinal a decisão por publicidade ou necessidade de sigilo independe de quem a solicite e de suas motivações.

34. Há de se creditar parcela de razão ao recorrente em sua defesa, à luz da Lei 12.527/2011. Inexiste no texto legal comando que autorize a Administração a considerar as motivações do solicitante na análise de pedido de acesso à informação, e tampouco estabeleceu procedimentos a fim de obstar o acesso ao requerente qualificado, por suas ações como de comportamento obsessivo.

35. De outra parte, estabeleceu o Decreto 7.724/2012, que regulamenta os procedimentos de acesso à informação no âmbito do Poder Executivo Federal, que é faculdade da administração não admitir pedidos que sejam genéricos, desproporcionais ou desarrazoados, *verbis*:

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

I - genéricos;

II - desproporcionais ou desarrazoados; ou

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. Consideremos, no entanto, que comando do *caput* do art. 13 do Decreto deverá ser interpretado como faculdade, e não dever, da administração de opor resistência a pedidos que aparentem não trazer o requisito previsto no art. 12, II daquele Decreto. Da avaliação de que um pedido seria genérico, desproporcional, desarrazoado ou que implicasse trabalho adicional de análise e consolidação de dados, portanto, surgiria a faculdade da Administração negá-lo por meio de decisão fundamentada.



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

da que subsumisse a solicitação à hipótese, podendo sugerir ao solicitante aprimoramento do pedido ou não. No esforço de densificação de tais conceitos, tem-se construído o entendimento de que o pedido desarrazoado seria aquele que solicitasse objeto sobre o qual a preponderância do interesse da coletividade instruisse reserva.

37. É, portanto, o pedido, e não o solicitante, aquele que deverá receber o adjetivo desarrazoado para os fins de subsunção do inciso II do art. 13 do Decreto 7.724/2012.

38. Contudo, a aplicação subsidiária da Lei 9.784/1999, conforme estatuído pelo art. 75 do Decreto 7.724/2012, leva-nos a considerar a conduta do administrado como respaldada no art. 4º, II e III da Lei do Processo Administrativo:

Art. 4º São deveres do administrado perante a Administração, sem prejuízo de outros previstos em ato normativo:

- I - expor os fatos conforme a verdade;
- II - proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé;
- III - não agir de modo temerário;

39. Da infração de tais deveres, todavia, não decorre cominação de sanção no que diga respeito à Lei 12.527/2011 e tampouco entendimento segundo o qual possa a Administração furtar-se de conceder acesso a informação que, de outro modo, pudesse ser considerada acessível.

40. Por fim, diante do exposto, devemos considerar parcialmente perdido o objeto do presente recurso, em face da disponibilização de informações primárias em transparência ativa. Quanto ao restante do quantum demandado, fazemos referência aos argumentos sustentados nos §§19 e ss a fim de acolher a reserva oferecida pela RFB no caso em apreço.

C – Recurso contra decisão denegatória de acesso NUP 16853.000126/2013-14

41. Recordemos que, em seu pedido originário, solicita o recorrente “programa de testes do *software* IRPF2013 em versão independente de plataforma (.zip), pois as versões de testes mais recentes têm sido oferecidas somente para a plataforma Microsoft Windows.” O órgão, em resposta, informa que o objeto não se enquadraria no conceito de informação insculpido na Lei 12.527/2011, razão pela qual fugiria ao escopo do pedido de acesso.

42. O recorrente, de sua parte, discorre longamente acerca do caráter do objeto, buscando qualificá-lo como informação nos termos da Lei, e alegando que a versão independente de plataforma solicitada é fase intermediária do processo de produção da versão beta do programa em questão. Busca, outrossim, desconstruir a



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

tese sustentada pelo órgão fazendário, segundo a qual a opção feita pelo uso da plataforma Microsoft Windows na versão beta disponibilizada ao público obedeceria aos princípios da economicidade e da eficiência, dado que referida plataforma seria “utilizada por mais de 90% dos usuários do Brasil”.

43. Como consignado pelas respostas do órgão, a área técnica não faz distinção entre o que seja modelo multiplataforma e modelo independente de plataforma, pelo que permaneceu prejudicada a interlocução com a RFB no que diz respeito ao ponto em apreço. De fato, em que pese a argumentação do órgão, assiste razão ao recorrente ao manifestar-se no sentido de tratar-se de objeto existente, ao menos em tempo certo, sob custódia da Administração.

44. Contudo, em seu recurso à CGU, manifesta-se o recorrente no sentido de ver inexistente o seu interesse de agir no que se refere ao pedido originário:

Uma vez que foi publicada a versão final do IRPF 2013, já não tenho mais utilidade para a versão de testes, cuja publicação em formato não exclusivo para Microsoft Windows pretendia utilizar tão somente para adiantar os trabalhos de desenvolvimento do IRPF-Livre 2013.

Porém, não posso deixar de recorrer para evitar que se sustente a tese da Receita Federal de que programas de computador se tratam de “produto”, não se tratam de informação sujeita à lei de acesso à informação.

45. Manifestada a superveniência de evento que levou à inutilidade do objeto solicitado, e mesmo à perda de interesse sobre este, debruçemo-nos sobre o tema proposto pelo recorrente, em análise das razões esgrimadas pioneiramente pela Receita Federal e, para tanto, façamos referência diretamente à Lei 12.527/2011, que regulamenta o direito de acesso a informações de interesse particular, coletivo ou geral:

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;

46. Por abrangente, tal conceito não se afasta do significado vernacular, que é sabidamente amplo, conforme nos faz lembrar o Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa:

1.Ato ou efeito de informar(-se); informe. 2.Dados [v. *dado*² (8)] acerca de alguém ou de algo: *Consultou o boletim de informações da Bolsa de Valores; Recebi a informação sobre a nova empregada.* 3.Conhecimento, participação: *Teve informação da viagem a tempo?* 4.Comunicação ou notícia trazida ao conhecimento de uma pessoa ou do público: *A televisão deu, ontem, a informação oficial do caso.* 5.Instrução, direção: *Neste papel encontrará você as informações para a execução do trabalho.* 6.Adm. Parecer dado em processo, nas repartições públicas. 7.Jur. Fase inicial do processo de falência,



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

na qual se apuram o ativo e o passivo. [Cf. *liquidação* (5).] 8.Bras. Mil. Conhecimento amplo e bem fundamentado, resultante da análise e combinação de vários informes [v. *informe*¹ (2)]; informações. 9.Inform. Coleção de fatos ou de outros dados fornecidos à máquina, a fim de se objetivar um processamento. 10.Segundo a teoria da informação (q. v.), medida da redução da incerteza, sobre um determinado estado de coisas, por intermédio de uma mensagem. [Neste sentido, *informação* não deve ser confundida com *significado* e apresenta-se como função direta do grau de originalidade, imprevisibilidade ou valor-surpresa da mensagem, sendo quantificada em *bits* de informação.]

47. A noção subjetiva de informação, adotada pela jurisprudência administrativa, tampouco consegue reduzir tal escopo, ao defini-la como “o dado bastante ou o conjunto de dados bastantes logicamente organizados de modo a exprimir e comunicar um discurso acerca de fato ou realidade”, e tampouco o faz a ABNT, ao conceituar o termo, em sua Norma 16167, de 2013, acerca de Segurança da informação, como:

Ativo essencial para os negócios de uma Organização e que conseqüentemente necessita ser adequadamente protegido. Conjunto de dados relacionados entre si que levam à compreensão de algo e que trazem determinado conhecimento, podendo estar na forma escrita, verbal ou imagética, e em meio digital ou físico.

48. Contudo, logrou a RFB produzir entendimento próprio acerca de “programa de computador”, a fim de negar acesso à informação solicitada ao extrair-lhe do escopo da LAI. Tal entendimento parece-nos propor um salto interpretativo mais amplo do que aquele que associasse diretamente todas as definições aqui tratadas ao conceito legal de programa de computador, que nos é dado pela Lei 9.609/1998:

Art. 1º Programa de computador é a expressão de um conjunto organizado de instruções em linguagem natural ou codificada, contida em suporte físico de qualquer natureza, de emprego necessário em máquinas automáticas de tratamento da informação, dispositivos, instrumentos ou equipamentos periféricos, baseados em técnica digital ou análoga, para fazê-los funcionar de modo e para fins determinados.

49. Ora, a negativa de acesso a uma informação que se haja revestido de natureza patrimonial não decorre do fato de ter ela deixado de ser informação, mas do fato de ter se tornado patrimônio de determinada pessoa, que poderá dela usufruir como se de um bem móvel se tratasse, como nos informa o art. 3º da Lei 9.610/1998. Em outras palavras, se, de um lado, haveria de tratar-se de liberalidade do detentor dos direitos o fornecimento de informação sobre a qual recaia direito seu, não o seria o dever de observar os procedimentos previstos pela Lei 12.527/2011 quanto ao processamento da solicitação de informação. Não se afasta, portanto, o direito conferido ao cidadão de pedir, sobexistindo, todavia, o poder de negar da Administração, fulcro no art. 22 da Lei 12.527/2011, combinados com o art. 4º da Lei 9.609/1998. Lembremos que a nossa legislação não autoriza interpretação segundo a qual o software público seja,



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

necessariamente, software livre e que, pelo exposto, maior sentido faria considerá-lo como bem público, nos termos do art. 99 do Código Civil Brasileiro:

Art. 99. São bens públicos:

[...]

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;
III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispendo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

50. Não cabe a este parecer definir se afetado ou não e, por conseguinte, referir à alienabilidade deste bem, e tampouco estender-se em considerações acerca da aderência plena da RFB aos procedimentos previstos na legislação de proteção da propriedade intelectual de programas de computador, tais como existência de contrato de licença (art. 9º da Lei 9.609/1998), visto que, como se depreende da Lei, o exercício do direito prescindiria sequer de registro, conforme redação de seu art. 2º, §3º. Contudo, consignemos que, embora não tenha o condão de alterar o mérito da presente análise, seja desejável, ao menos, que referida aderência seja observada, em observância ao princípio da legalidade.

51. Está-se, portanto, não diante de situação que fuja ao escopo da Lei de Acesso à Informação, mas de situação em que o exercício de direito fundamental de acesso à informação (inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal) interage com eventual direito de propriedade (inciso X do art. 5º da Constituição Federal) e encontra nele obstáculo. Repise-se que tal obstáculo não é, por si, óbice intransponível ao acesso, senão que confere ao órgão demandado um poder sobre este ativo de informação distinto daquela informação a que se reputa natureza pública em sua plenitude.

52. Portanto, pelos motivos expostos, opina-se pelo conhecimento do presente recurso para, no mérito, negar-lhe provimento.

D – Recurso contra decisão denegatória de acesso NUP 16853.000150/2013-45

53. Recordemos que, em seu pedido originário, solicita o recorrente o código-fonte dos programas do IRPF2007 ao IRPF 2012 (e do IRPF2013, quando estiver pronto), não publicado no site da RFB, mas enviado somente a si, para que este o publique no site da FSFLA – *Free Software Foundation Latin America* -, “onde (conforme argumentação da Receita Federal) não constituirá ameaça de exposição das desmentidas vulnerabilidades dos sistemas que armazenam informações fiscais, como tampouco faz (já afirmou a RFB) o código recuperado do IRPF2007v1.0 já ali disponível.” Por meio de tal pedido, busca o recorrente, como afirmado em seu recurso à CGU, caracterizar suposta contradição do órgão demandado, expressa no recurso 16853.007274/2012-71, já objeto de recurso por esta casa e desprovido pelas razões consignadas no Despacho 1583.

54. Recordemos, ademais, que, em aludido pedido, solicitava o requerente que a RFB averiguasse a equivalência suposta entre o código-fonte do programa IRPF2007v1.0 e outro, obtido por meio de engenharia reversa e carregado em sítio de propriedade da referida *Free Software Foundation Latin America*. Da negativa da RFB, deduziu o recorrente que, ou a afirmação de que o código-fonte do IRPF2007v1.0 conteria informações que poderiam vulnerar a



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

base de dados dos contribuintes seria falsa, tornando, por conseguinte, inverídicas as razões de decidir do órgão ao processo 01168533.000054.2012.000.000, que remonta aos primórdios da Lei de Acesso, ou estaria a RFB sendo negligente ao não proceder à averiguação.

55. Assumindo nova premissa, solicita o cidadão as informações já reiteradamente negadas para publicação no referido site, inferindo que a recusa de averiguação não decorreria se outra hipótese que não do fato inusitado de que o site da FSFLA seria ambiente seguro em face de aludidos riscos.

56. Todavia, as razões de decidir jamais fizeram referência a tal argumento, mas embasaram-se no sigilo fiscal, no risco à vulneração de direito à intimidade dos contribuintes e, finalmente, no art. 13,III do Decreto 7.724/2012.

57. Pretende o recorrente suscitar revisão de mérito que já alcançou decisão da CMRI, e que, adicionalmente, foi reiteradamente tratada por esta CGU em pedidos de acesso atípicos, dentre os quais o que faz referência em seu presente recurso. Naquela ocasião, pronunciou-se a CGU tanto no que dizia respeito à suposta confissão-denúncia sobre de irregularidades quanto ao código fonte quanto à questão novamente suscitada:

Primeiramente no que cinge à alegação de que a suposta confissão denúncia teria originado de resposta a questão formulada junto ao Serviço de Acesso à Informação do Ministério da Fazenda, queremos crer que a referência a que se faz seja à solicitação registrada sob NUP 168530.06392/2012-61. Desse modo, razão nos é dada para considerar inexistente tal confissão denúncia, uma vez tratar-se de manifestação oficial do órgão, inaugural da linha de argumentação que este viria a adotar nos demais pedidos correlatos relacionados à disponibilização do código-fonte do programa IRPF2007v1.0. Em outras palavras, naquela manifestação o órgão pela primeira vez negou provimento à informação solicitada com base no argumento da existência de risco potencial de vulneração da base de dados da RFB. Tal espécie de manifestação oficial não se converte em denúncia pela simples atribuição de tal termo para designá-la.

Claro se torna o equívoco na formulação do recurso pela análise dos requisitos fixados pelo art. 41 do Código de Processo Penal e pelo art. 144 da Lei 8.112/1990. Deste modo, irretocável o não reconhecimento de tal manifestação como a tratar-se de uma confissão-denúncia, e igualmente irreparável o zelo do órgão, ao abraçar a tese de risco potencial de infração de sigilo fiscal e bancário, bem como de violação de informações pessoais, ao negar-se a informar medidas adotadas para sanar eventuais riscos, uma vez que tal notícia não faria mais do que evidenciar o que se pretende proteger.

Em segundo lugar, reiteramos não caber à CGU promover acaecção entre as manifestações exaradas a formulações distintas e em contextos distintos pelo SERPRO e pelo Ministério da Fazenda em sede de análise de recurso de Acesso à Informação. Salientamos que muito embora tenha sido o SERPRO desenvolvedor de referido programa, este o fez a ordem da Receita Federal do Brasil, a qual, para fins legais, é área detentora e de origem da informação. Desta forma, com base na Portaria MF nº 233, de 26 de junho de 2012, que regulamenta procedimentos de acesso à informação no âmbito daquele ministério,



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

cabe exclusivamente a ela decidir sobre o caráter sigiloso da informação, não lhe sendo oponíveis outras razões.

58. Em vista de repisar objeto já tratado por esta instância, quer no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 16 da Lei 12.527/2011, quer como órgão demandado, não subsistem razões para o conhecimento do presente.

E – Recurso contra decisão denegatória de acesso NUP 16853.000512/2013-06

59. Semelhante é o equívoco ao solicitar “a publicação do ‘pseudo código fonte’ dos programas IRPF publicados pela Receita Federal desde 2007.” Recordemos como o conteúdo de código fonte foi explorado no Despacho 1583, referenciado pelo recorrente:

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:

60. Desnecessário se faz grande esforço interpretativo para que se conclua que, por pseudo código fonte, referiu-se à informação produzida pelo próprio recorrente, pelo expediente de descompilação adotado por meio do *software* JODE 1.1. Não se trata, portanto, de informação sob custódia da Administração, a qual poderia ser objeto de solicitação no exercício do direito de acesso, e tampouco está ela obrigada a produzi-la, à luz do inciso III do art. 13 do Decreto 7.724/2012:

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



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

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.

61. Adicionalmente, recordemos que as obrigações de transparência ativa, como pretende o recorrente configurar seu pleito em seu recurso à CGU, advêm de dever legal expresso no art. 8º da Lei 12.527/2011, estando fora do escopo dos procedimentos de acesso à informação por transparência passiva – meio eleito pelo cidadão – previstos naquela mesma Lei. Nesse sentido já se manifestou esta Controladoria, nos autos do processo 99923.001172/2012-06, no qual, em que pesasse a legitimidade da demanda por disponibilização em transparência ativa, ponderava-se que:

[...] por força do art. 13, III, este procedimento somente poderá dar provimento ao objeto existente, e a demanda em questão, por solicitar providência, escapa do escopo deste juízo recursal. Desse modo, devemos considerar o objeto solicitado como efetivamente inexistente.

31. Assim já se manifestou esta CGU em outro pleito legítimo por transparência ativa e disponibilização de dados abertos, nos autos do processo registrado sob NUP 16853.000027/2013-24:

[...] não deixa de assistir razão ao recorrente quando este pleiteia que os dados custodiados pela Administração, publicados em sítios eletrônicos, se encontrem em formato aberto. Esta não é apenas uma diretriz da Parceria para Governo Aberto e dos Planos de Ação que a ela se relacionam; é, também, comando da própria Lei de Acesso à Informação no que se refere à transparência ativa, conforme se depreende do seu art. 8:

[...]

24. Nesse sentido, a demanda por dados abertos deve ser encarada como uma demanda da coletividade, e não de um único indivíduo. Assim, se não é razoável impor ao órgão que adote medidas que impliquem trabalho adicional para o tratamento de uma demanda de acesso à informação, é plenamente defensável que se imponha para que se possa dar tratamento a uma demanda da coletividade. Contudo, em que pese a força de tal argumento, devemos considerar que o tratamento de tais demandas, por coletivas, foge aos procedimentos e prazos previstos para as demandas por transparência passiva, razão pela qual a este juízo não caberia senão sugerir ao órgão que adote, em tempo próximo, as medidas necessárias para adequar a *Lista de Devedores...* ao disposto no art. 8º, §3º, II, sem que, com isso, se lhe frustrasse o caráter fidedigno da informação.

62. Não havendo razões para reparo das supracitadas manifestações, tampouco se haveria de considerar que, no presente, fugisse esta casa daquele raciocínio para dar guarida a pretensões desta espécie por meio de solicitações de acesso à informação. Impõe-se, por conseguinte, o não conhecimento do presente.

63. Todavia, merece consignação na presente os termos do §16 da manifestação do órgão em resposta ao pedido inicial do cidadão, que informa, sobre os esclarecimentos prestados ao Sr. Ouvidor-Geral da União nos autos dos processos 16853.007029/2012-63, 16853.007274/2012-71 e 16853.007316/2012-73:

[...] acerca da alegação de que a RFB tenha implicitamente reconhecido equivalência funcional entre o “pseudo código fonte” alegadamente possuído pelo solicitante e o original utilizado



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

pela RFB, ao se ter enumerado apenas diferenças não funcionais, reforça-se que a RFB em nenhum momento se dispôs a exaustivamente listar as diferenças entre as informações presentes em um código-objeto em relação a um código-fonte [...]

64. Da manifestação depreende-se que as informações prestadas estariam aquém daquelas necessárias à correta compreensão das diferenças entre o código fonte original e o “pseudo código-fonte”, justamente por referir-se apenas a elementos não funcionais. Como se percebe, da conduta que deu ensejo à elaboração de resposta parcial às solicitações de esclarecimentos da Controladoria-Geral da União decorreu a lógica presunção de equivalência funcional e nova leva de pedidos à RFB e à CGU. Houvesse o órgão atentado para tal fato no momento em que lhe fora dada a palavra, parcela substancial de recursos do solicitante – dos quais ressentiu-se o órgão, de modo claro, em todas as razões apresentadas para negativas – não haveria sequer existido, visto que partiam do pressuposto da equivalência funcional.

F – Recurso contra decisão denegatória de acesso NUP 16853.000772/2013-73

65. No processo em epígrafe, solicita o recorrente resposta à indagação acerca da existência, nos códigos objeto dos programas IRPF, Carnê Leão, SICALC, de evidências sobre regras de segurança da RFB, 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, alegadamente presentes nos códigos fonte correspondentes.

66. Segundo seu recurso à CGU, tal questionamento teria o intuito de evidenciar suposta contradição entre os processos 16853.000150/2013-45 e 16853.000512/2013-06, ambos já analisados no curso do presente parecer. Em suas palavras:

No pedido 16853.000512/2013-06, solicitei a publicação, pela Receita Federal, do mesmo pseudo código fonte que a CGU concluiu (nos processos 16853.007029/2012-63, 16853.007274/2012-71 e 16853.007316/2012-73) que eu havia publicado, após tê-lo recuperado a partir do código objeto publicado pela Receita Federal.

A RFB recusou-se a publicá-lo, alegando que esse pseudo código fonte que já publiquei (portanto não sigiloso) conteria informações sigilosas que exporiam regras de segurança que vulnerariam o sigilo das bases de dados fiscais sob sua guarda. Essa foi a contradição que já apontei noutro processo. Exponho a seguir o arrazoado da presente solicitação.

Uma vez que o pseudo código fonte é recuperado a partir do código objeto, para que aquele contenha essas informações sigilosas é necessário que este já as contenha. Daí o presente pedido de informação: para confirmar tal conclusão, que a Receita Federal tem se recusado a responder.



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

67. A questão que o recorrente busca caracterizar, portanto, pode ser sintetizada na seguinte proposição: se o pseudo código fonte possui evidências sobre regras de segurança da RFB, que propiciariam o aumento significativo do risco de acesso indevido aos sistemas de recepção e validação de arquivos transmitidos ao órgão, e se este é obtido por meio do código objeto, este último também deverá conter tais evidências.

68. Contudo, percebe-se de modo bastante claro que, em sua indução, parte o recorrente da premissa falsa de que, no processo 16853.000512/2013-06, a negativa de publicação do pseudo código fonte pela RFB, conforme solicitado, estaria relacionada à possibilidade de referido pseudo código fonte conter informações que poderiam vulnerar a base de dados fiscais da RFB, quando, em realidade, o órgão sequer faz juízo de valor sobre o pseudo código fonte. Em realidade, limitou-se a informar da impossibilidade técnica, por meio do mecanismo de descompilação utilizado, da obtenção de código funcionalmente equivalente. Senão vejamos o que responde o órgão àquele pedido:

[...] processo de compilação de um código-fonte em um código-objeto não é uma mera tradução biunívoca: não se pode garantir que dois compiladores diferentes, com parâmetros de compilação diferentes, gerarão exatamente o mesmo código objeto ao compilarem um mesmo código-fonte. Compiladores diferentes, ou até mesmo versões diferentes de um mesmo compilador, podem possuir estruturas de compilação internas e técnicas de *parsing* diferentes, montarem e analisarem árvores de análise sintática de maneira distintas, otimizar essas estruturas para geração de código-objeto de maneiras únicas, etc.

8. O mesmo é válido para o processo de descompilação. O descompilador terá que interpretar os códigos-objeto e tentar, da melhor maneira possível, gerar um código-fonte que, mesmo não sendo idêntico ao original, tenha potencial de gerar código-objeto similar ao que se está descompilando. A própria descrição do JODE [programa de descompilação utilizado pelo solicitante], em seu sítio na internet[...] deixa claro isso [...]

14. Acerca da alegação do solicitante de que ele já possuiria informações referente ao código-fonte original da RFB em seu 'pseudo código fonte', entende-se essa ser eivada de vício, uma vez que não há garantias que esse suposto 'pseudo código fonte' seja equivalente ao código-fonte original da RFB. Para corroborar com esse entendimento, o sítio na internet do JODE deixa claro que sua versão mais recente, a 1.1.1, de 13/08/2001, suporta o conjunto de comando e bibliotecas do *jdk* [...] versão 1.3. Entretanto, o IRPF 2007 já foi construído utilizando-se o *jdk* versão 1.4.2, sendo o atual programa IRPF 2013 desenvolvido na versão 1.6.0. Dessa maneira, é altamente provável que o JODE 1.1, alegadamente utilizado pelo solicitante na descompilação do programa IRPF 2007, tenha se deparado com instruções e bibliotecas estranhas ao *jdk* 1.3, e gerado um 'pseudo código fonte' sem equivalência ao



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

original utilizado pela RFB.” Assim, “Entende-se que não há como se atender a solicitação de informações referentes a ‘pseudo código fonte’, pelos mesmos motivos já apresentados acerca do código-fonte original.”

69. Viciado o pressuposto tomado por certo pelo recorrente, não há de sobreviver aludida contradição. Nesse sentido, consideremos, no mérito, aplicável ao caso em comento as razões apresentadas nos §§ 20 e 22 do presente, para conhecer do mérito do recurso e negar-lhe provimento.

G – Procedimentos previstos no Decreto 7.724/2012

70. Consignemos, por derradeiro, que se olvidou o órgão de manifestar a identidade da autoridade que adotou a decisão de segunda instância nos recursos registrados aos NUP 16853.000512/2013-06 e 16853.000150/2013-45, em evidente descuido do art. 22 da Lei 9.784/1999, cuja aplicação é subsidiária à Lei 12.527/2011:

Art. 22. Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir.
§ 1º Os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável.

71. Tal fato, constatado nos autos, implica a impossibilidade de avaliação da plena aderência de referidos recursos ao Decreto 7.724/2011, em especial no que se refere à competência da autoridade responsável pela decisão, nos termos do § único do art. 21 deste normativo:

Art. 21. No caso de negativa de acesso à informação ou de não fornecimento das razões da negativa do acesso, poderá o requerente apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, à autoridade hierarquicamente superior à que adotou a decisão, que deverá apreciá-lo no prazo de cinco dias, contado da sua apresentação.

Parágrafo único. Desprovido o recurso de que trata o **caput**, poderá o requerente apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, à autoridade máxima do órgão ou entidade, que deverá se manifestar em cinco dias contados do recebimento do recurso.

III – CONCLUSÃO

72. Diante do exposto, opina-se pelo **não conhecimento** dos recursos registrados sob números únicos de protocolo 16853.000150/2013-45, 16853.000126/2013-14 e 16853.000512/2013-06, bem como pelo **conhecimento e desprovimento** dos recursos registrados sob números únicos de protocolo 16853.000119/2013-12, 16853.000125/2013-61 e 16853.000772/2013-73.

73. Constatada a ausência de identificação da autoridade que decidiu o recurso em 2ª instância, opina-se para que seja dada ciência à autoridade de monitoramento da Lei de Acesso à Informação no Ministério da Fazenda a fim de que



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

esta tome as providências necessárias à correção do procedimento, nos termos dos §§ 70 e 71 do presente.

74.

À apreciação do Sr. Ouvidor-Geral da União.


MARCOS GERHARDT LINDENMAYER
Analista de Finanças e Controle



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

DECISÃO

No exercício das atribuições a mim conferidas pela Portaria n. 1.567 da Controladoria-Geral da União, de 22 de agosto de 2013, adoto, como fundamento deste ato, o parecer acima, para decidir pelo **não conhecimento** dos recursos interpostos, nos termos do art. 23 do referido Decreto, no âmbito dos pedidos de informação nºs 16853.000150/2013-45, 16853.000126/2013-14 e 16853.000512/2013-06, direcionados ao Ministério da Fazenda – MF, bem como pelo **conhecimento** e **desprovemento** dos recursos interpostos em face deste mesmo órgão, no âmbito dos pedidos de informação nºs 16853.000119/2013-12, 16853.000125/2013-61 e 16853.000772/2013-73.


JOSE EDUARDO ROMÃO
Ouvidor-Geral da União



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Folha de Assinaturas

Documento: PARECER nº 2573 de 10/10/2013

Referência: PROCESSO nº 16853.000119/2013-12

Assunto: Recurso à CGU contra decisão denegatória de acesso à informação

Signatário(s):

JOSE EDUARDO ELIAS ROMAO
Ouvidor-Geral
Assinado Digitalmente em 10/10/2013