



Comissão Mista de Reavaliação de Informações
125ª Reunião Ordinária

Decisão CMRI nº 102/2023/CMRI/CC/PR

NUP: 03005.475685/2022-14

Órgão: ME – Ministério da Economia (atual Ministério da Fazenda)

Requerente: B.S.M.

Resumo do Pedido

O Requerente solicitou o fornecimento de planilha em formato aberto contendo o inteiro teor dos códigos de ocupação e natureza da ocupação utilizados pela Receita Federal.

Resposta do órgão requerido

O Órgão concedeu acesso ao solicitado por meio dos arquivos anexados à resposta.

Recurso em 1ª instância

O Requerente informou que os dados foram enviados em PDF, que não é formato aberto e reiterou o pedido.

Resposta do órgão ao recurso em 1ª instância

O ME esclareceu que o conceito de formato aberto é uma especificação publicada para armazenar dados digitais livre de limitações legais no uso, garantindo o acesso aos dados em longo prazo, e que, apesar de arquivos com extensão '.PDF' não possuírem como característica a possibilidade de edição, também seriam considerados como em formato aberto. Informou ainda que o Decreto nº 7.724, de 2012, estabelece que não serão atendidos pedidos que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, e que, portanto o próprio solicitante deve realizar a conversão das informações ao formato desejado. Assim, indeferiu o recurso.

Recurso em 2ª instância

O Requerente contestou a resposta fornecida pelo ME, alegando que a legislação lhe assegura o direito de acesso a dados em formatos manipuláveis, tratáveis e editáveis, que não seriam características de arquivos em formato PDF. Além disso, alegou que é fácil e simples a extração de dados no formato solicitado e reiterou o pedido inicial.

Resposta do órgão ao recurso em 2ª instância

O Órgão esclareceu que o sistema onde ficam armazenadas as tabelas com as informações solicitadas permitem apenas a exportação em formato PDF. Dessa forma, aduziu que o próprio solicitante deve providenciar a conversão ao formato desejado. Acrescentou, ainda, que o art. 8º, III, do Decreto nº 7.724, de 2012, não obriga que o fornecimento dos dados pelo Órgão seja realizado em formato editável e indeferiu o recurso.

Recurso à Controladoria-Geral da União (CGU)

Em recurso à CGU, o Recorrente alegou que a planilha em questão nada mais seria que um conjunto de dados arquivados em algum banco de dados, certamente em formato aberto sob a responsabilidade da RFB, bastando apenas a sua extração pelo respectivo gestor.

Análise da CGU

A Controladoria avaliou que procede a alegação do cidadão quanto ao conceito de formato aberto, conforme pode ser verificado na publicação “Guia de Transparência Ativa (GTA) para os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal”. Entretanto, como o pedido de acesso ocorre no âmbito da transparência passiva, seriam válidas as exceções à transparência previstas na LAI e no seu Decreto regulamentador, dentre as quais a que estabelece a restrição quando os dados requeridos exigirem trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, nos termos do art. 13, inciso III do Decreto nº 7.724, de 2012. Dessa forma, em observância à LAI, a CGU entendeu que todas as informações foram fornecidas ao Requerente, ainda que em formato pdf, sendo viável que o próprio cidadão efetuasse a conversão de forma fácil, rápida e gratuita para o formato desejado (em excel), a partir das tabelas fornecidas pelo ME na resposta inicial.

Decisão da CGU

A CGU não conheceu do recurso devido à ausência de negativa de acesso, requisito essencial para apresentação do recurso, conforme previsto no art. 16 da Lei nº 12.527, de 2011.

Recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI)

O Requerente contesta a resposta fornecida pela CGU, reiterando que qualquer sistema de banco de dados apenas funcionaria utilizando dados em formato editável e aberto, e que a legislação estabeleceria o fornecimento destes dados em formato aberto, em especial quando estes dados já estão em formato manipulável no servidor onde estão armazenados.

Admissibilidade do recurso à CMRI

Recurso conhecido. A apelação cumpre os requisitos de legitimidade, tempestividade, regularidade formal e cabimento.

Análise da CMRI

Observa-se dos autos que o Requerido atendeu a solicitação do Cidadão, e quanto ao formato exigido esclareceu que o sistema onde ficam armazenadas as tabelas com as informações solicitadas permitem apenas a exportação em formato PDF. Aduziu ainda o Órgão que o atendimento do pedido exige trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, nos termos do inciso III do art. 13 do Decreto nº 7.724, de 2012. Para subsídio ao julgamento do presente recurso, a CMRI solicitou esclarecimentos adicionais ao Requerido. Em vista da alteração da organização básica dos órgãos da Administração Pública federal, com a Lei nº 14.600, de 2023, o Ministério da Economia foi extinto e a competência de fiscalização tributária passou a ser exercida pelo Ministério da Fazenda, ao qual, nos termos do Decreto nº 11.344, de 2023, está subordinada a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Desse modo, foi solicitado que o Ministério da Fazenda informasse a possibilidade de extração dos dados no formato aberto especificado, bem como o dimensionamento detalhado dos esforços e custos necessários para esse trabalho. Em resposta, o Órgão reiterou os posicionamentos anteriores e prestou

esclarecimentos, sem, contudo, atender objetivamente aos quesitos solicitados. A respeito da afirmação do MF de que os dados solicitados foram fornecidos em conformidade com os arts. 4º e 5º da Lei nº 12.527, de 2011, cabe esclarecer que o inciso II do art. 7º da mesma lei define que é assegurado o direito de acesso a informações contidas em registros produzidos ou acumulados pelos Órgãos. Nesse sentido, em que pese a concessão de acesso em formato diverso do solicitado, pode-se dizer que, se, no âmbito do Órgão, a informação no formato especificado existe ou é de simples extração ou conversão, o acesso deve ser concedido no formato solicitado, desde que sobre o seu objeto não incida hipótese alguma de sigilo ou restrição. Assim, uma vez que o Requerente alega em seu recurso que a informação solicitada se encontra nos servidores do MF, o julgamento do presente recurso não pode prescindir da verificação da existência ou da possibilidade de extração da informação nos moldes definidos pelo Requerente. Caso a informação no formato indicado não exista no âmbito do Órgão, e a sua extração ou conversão seja comprovadamente custosa para a Administração, em termos de recursos humanos, financeiros ou operacionais, de fato não será possível acolher a solicitação. Acerca da disponibilização de informações em formato aberto, impende registrar que a Lei de Acesso à Informação estabelece, como regra de Transparência Ativa, o dever de divulgação, nos sítios eletrônicos dos órgãos, de informações públicas em formato aberto, tais como planilhas, de modo a facilitar a sua análise bem como possibilitar o acesso automatizado e leitura por máquina, conforme se depreende dos incisos II e III do art. 8º do Decreto nº 7.724, de 2012. Assim, embora o tratamento da presente demanda esteja circunscrito às regras definidas para a Transparência Passiva, não são infundados o interesse e a expectativa do cidadão em acessar a informação na forma solicitada. O Requerido, na resposta à diligência da CMRI, afirmou que os dados que foram fornecidos ao Requerente na resposta ao pedido inicial são os que constam dos sistemas da RFB. Dessa afirmação, entende-se que foi confirmado que os dados se encontram nos sistemas no formato 'pdf'. Não obstante, o MF também afirmou que mantém a informação no formato "xml" no Programa Gerador de Declaração (PGD) do Imposto de Renda de Pessoa Física, na forma das planilhas "naturezasOcupacao.xml" e "ocupacoesPrincipal.xml". E que esses arquivos podem ser acessados pelo próprio cidadão, conforme breves orientações postas na manifestação. Esta Comissão, por meio de sua Secretaria-Executiva, de modo a verificar a efetividade das orientações de acesso, realizou teste e constatou que, de fato, é possível obter os arquivos "naturezasOcupacao.xml" e "ocupacoesPrincipal.xml", e que tais arquivos apresentam o mesmo conteúdo das planilhas fornecidas inicialmente no formato "pdf". De acordo com a publicação "Manual de Dados Abertos W3C", divulgado no Portal de Dados Abertos (<https://dados.gov.br/dados/conteudo/publicacoes>), o formato XML, é um formato facilmente lido e processado por softwares e sistemas e por isso é *"amplamente usado para troca de dados, pois possibilita que se mantenha a estrutura dos dados em operações diferentes"*. Nesse sentido, a referida publicação recomenda a sua utilização como formato de disponibilização de dados governamentais. Desse modo, considerando que os arquivos identificados consistem em planilhas em formato aberto contendo o inteiro teor dos códigos de ocupação e natureza da ocupação, conforme especificado pelo Requerente em seu pedido inicial, constam em software armazenado e distribuído pelo MF no sítio eletrônico da Receita federal do Brasil, resta evidenciado que o objeto solicitado decerto existe no âmbito do Órgão, sendo, portanto, suscetível de concessão de acesso via transparência passiva. Conforme dispõe o § 6º do art. 11 da LAI, nos casos em que a informação solicitada esteja disponível ao público, poderão ser informados ao Requerente, o lugar e a forma pela qual se poderá obter a referida informação, procedimento esse que desonerará o Órgão da obrigação de seu fornecimento direto. No caso em tela, o Ministério não forneceu ao Requerente as orientações de acesso ao objeto de sua solicitação, e, por isso, não está desonerado de conceder alternativamente as planilhas em formato aberto de que dispõe ou as indicações de links, caminhos e procedimentos detalhados necessários à obtenção dos arquivos. Ademais, é importante ainda ressaltar o trecho da manifestação do MF prestada em resposta à diligência desta Comissão em que assim aduziu: *"considera-se desarrazoado o pedido de esclarecimentos por parte da CMRI, com 8 (oito) questionamentos, constantes no item 8, somente aceitável se houvesse fundado receio de descumprimento da Lei de Acesso à Informação, fato que notadamente não ocorreu"*. Acerca dessas considerações do Órgão, cabe explicar que, conforme o § 1º do art. 23 do Decreto nº 7.724, de 2012, é facultado à CGU, para subsidiar o julgamento dos recursos de 3ª instância, *"determinar que o órgão ou entidade preste esclarecimentos"*. Lembrando que prevalece no Direito a máxima quem pode o mais pode o menos, tal prerrogativa, por analogia, é também conferida à CMRI, responsável por julgar os recursos de 4ª e última instância. Outra analogia possível decorre da competência da Comissão em requisitar esclarecimentos à autoridade que classificar informação no grau ultrassecreto ou secreto, nos termos do inciso II do art. 47 do mesmo Decreto. Não bastasse o entendimento de que essa prerrogativa deriva do princípio poder

implícito e das analogias citadas, o inciso IV do art. 16 do Regimento Interno da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, instituído pela Resolução CMRI nº 6, de 2022, confere à Secretaria-Executiva da Comissão a atribuição de “solicitar aos órgãos informações e subsídios para instruir processo sob apreciação da Comissão”. Desse modo, no intuito de obter informações adicionais que possam melhor evidenciar se é justificada a negativa de acesso ou se é devido o fornecimento da informação pedida, a CMRI, por meio de sua Secretaria-Executiva, solicita esclarecimentos aos órgãos requeridos. No caso concreto, foi necessário questionar acerca da possibilidade de extração dos dados no formato aberto e sobre o dimensionamento detalhado dos esforços e custos necessários para esse trabalho porque o próprio Órgão em suas manifestações fez uso do inciso III do art. 13 do Decreto nº 7.724, que estabelece que “*não serão atendidos pedidos de acesso à informação que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações*”. Vale ainda dizer que, no julgamento dos recursos em que é invocado tal dispositivo como justificativa para a negativa de acesso, a CMRI tem entendimento que a caracterização devida dessa hipótese requer que sejam mensurados e especificados os esforços e custos necessários ao atendimento da demanda na forma especificada, assim como é feito nos casos em que é alegado se tratar de pedido desproporcional (conforme decisões exaradas nos processos NUP 99901.000188/2020-51, 00137.009449/2022-10, 00137.004836/2022-51, 08850.002453/2020-23, 60143.002751/2021-09, 23480.020422/2020-01). Assim, haja vista o supracitado dever de publicação de dados abertos em transparência ativa, foi solicitado tal detalhamento. Salienta-se ademais que o pedido desarrazoado de que trata a LAI se refere àquele que é caracterizado pela desconformidade com os interesses públicos do Estado em prol da sociedade, como a segurança pública, a celeridade e a economicidade da administração pública. Portanto, nem o pedido do cidadão é desarrazoado tampouco a diligência da CMRI é infundada. Por fim, embora os questionamentos não tenham sido objetivamente respondidos pelo MF, a manifestação prestada forneceu efetivos subsídios à conclusão de que a informação no formato especificado existe no âmbito do órgão e é possível ser acessada pelo próprio cidadão. Diante do exposto, decide-se pelo deferimento do presente recurso, com fulcro no § 6º do art. 11 da Lei nº 12.527, de 2011, devendo a Receita Federal, no prazo de 30 (trinta) dias, fornecer ao Requerente, através da aba “cumprimento de decisão” da Plataforma Fala.BR, a orientação de acesso às planilhas em formato aberto por meio do Programa Gerador da Declaração (PGD) do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), conforme informado à SE-CMRI nos esclarecimentos adicionais, com a inclusão do detalhamento dos links, instruções para download e instalação do programa, bem como de caminhos e procedimentos necessários para a obtenção dos arquivos. Destaca-se que, findo o prazo estabelecido sem que reste efetivado o fornecimento da informação pleiteada, poderá o Requerente denunciar o descumprimento da decisão no campo apropriado da Plataforma Fala.BR.

Decisão da CMRI

A Comissão Mista de Reavaliação de Informações conhece do recurso e, no mérito, por unanimidade, decide pelo seu deferimento, com fulcro no inciso II do art. 7º c/c o § 6º do art. 11 da Lei nº 12.527, de 2011, porque o objeto da solicitação encontra-se armazenado no âmbito do Órgão e é possível de ser obtido pelo próprio Cidadão a partir de orientações de acesso. Deverá a Receita Federal, no prazo de 30 (trinta) dias, fornecer ao Requerente, através da aba “cumprimento de decisão” da Plataforma Fala.BR, a orientação de acesso às planilhas em formato aberto por meio do Programa Gerador da Declaração (PGD) do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), conforme informado à SE-CMRI nos esclarecimentos adicionais, com a inclusão do detalhamento dos links, instruções para download e instalação do programa, bem como de caminhos e procedimentos necessários para a obtenção dos arquivos. Destaca-se que, findo o prazo estabelecido sem que reste efetivado o fornecimento da informação pleiteada, poderá o Requerente denunciar o descumprimento da decisão no campo apropriado da Plataforma Fala.BR.



Documento assinado eletronicamente por **Rosimar registrado(a) civilmente como Rosimar da Silva Suzano, Usuário Externo**, em 06/10/2023, às 18:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **CARLOS AUGUSTO MOREIRA ARAUJO**, **Usuário Externo**, em 08/10/2023, às 17:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Vânia Lúcia Ribeiro Vieira**, **Usuário Externo**, em 09/10/2023, às 18:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **RONALDO ALVES NOGUEIRA** **registrado(a) civilmente como RONALDO**, **Usuário Externo**, em 10/10/2023, às 12:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rogério Brito de Miranda**, **Assessor(a) Especial**, em 11/10/2023, às 15:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Caroline Dias dos Reis**, **Usuário Externo**, em 11/10/2023, às 16:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Miriam Barbuda Fernandes Chaves**, **Usuário Externo**, em 16/10/2023, às 15:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Miriam Aparecida Belchior**, **Secretário(a)-Executivo(a)**, em 16/10/2023, às 16:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **4615337** e o código CRC **82971B9D** no site:

https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0