



## Lei de Acesso à Informação - Recurso Submetido à CGU

### PARECER

<b>Número do processo:</b>	<b>16853.008858/2017-78</b>
<b>Órgão:</b>	<b>MF – Ministério da Fazenda</b>
<b>Assunto:</b>	Recurso contra negativa à pedido de acesso à informação.
<b>Data do Recurso à CGU:</b>	27/02/2018
<b>Restrição de acesso no recurso à CGU (e-SIC):</b>	Não
<b>Opinião técnica:</b>	Opina-se pelo provimento do presente recurso, devendo ser providenciado pela RFB acesso ao arquivo mais atualizado existente da extração realizada pelo Serpro da base de dados completa do CNPJ, com descaracterização do CPF dos sócios constantes do Quadro de Sócios e Administradores – QSA. O acesso pode ser online de forma similar à disponibilizada aos órgãos da administração pública federal ou presencial por meio de gravação do arquivo em DVD e entrega ao requerente.

#### RELATÓRIO

<b>Resumo das manifestações do cidadão:</b>	<p>Inicial: requerente solicita que, na consulta do Quadro de Sócios e Administradores – QSA no CNPJ, disponibilizada pela Receita Federal do Brasil – RFB em seu sítio na internet, também sejam fornecidos o endereço e CNAE do CNPJ e o CPF do sócio (QSA).</p> <p>1ª instância: reitera, informando que, na resposta, consta apenas um pedido para a Receita responder em 10 dias.</p> <p>2ª instância: reitera alegando que, pelo Manual de Sigilo da Receita Federal, o CPF não é um dado sigiloso. Ressalta, também, que não está solicitando a lista de todos os CPFs dos cidadãos brasileiros, mas sim do Quadro Societário que está no Código Civil como um Registro público e de obrigatoriedade da inscrição do empresário. Além disso, ressalta que um dos princípios de dados abertos é a gratuidade para acesso aos dados, não cabendo, portanto, a sugestão de pagamento ao SERPRO.</p>
<b>Respostas do órgão:</b>	<p>Inicial: Autoridade de Monitoramento do Ministério da Fazenda determina o envio de resposta ao requerente no prazo de 10 (dez) dias.</p> <p>1ª instância: encaminha a Nota COCAD nº 34, de 30 de janeiro de 2018, constando relato de que o CPF é considerado informação pessoal, podendo ser fornecido a terceiro interessado apenas mediante consentimento expresso do titular do cadastro, de autorização judicial ou outra hipótese prevista em lei, conforme disposto nos incisos I e II do § 1º do art. 31 da Lei nº 12.527/2011.</p> <p>2ª instância: após o prazo legal, o órgão encaminha manifestação por e-mail ao requerente com cópia para esta Ouvidoria-Geral da União, destacando a impossibilidade de atendimento do pedido em razão de os dados pretendidos consistirem informações pessoais, cujo acesso é restrito na forma do art. 55 do Decreto nº 7.724/2012, em razão do disposto no art. 31 da Lei nº 12.527/2011, não se tratando, portanto, de oposição de sigilo fiscal ao pedido, ratificando o entendimento da Nota COCAD nº 34, de 30 de janeiro de 2018.</p>
<b>Resumo do Recurso à CGU:</b>	Requerente reitera.
<b>Instrução do Recurso:</b>	Na instrução do recurso, foram realizadas interlocuções com a RFB por meio de correio eletrônico e de telefone. Ainda, foram realizadas pesquisas de precedentes e consulta ao Contrato nº 07 /2016, firmado entre a CGU e o Serpro, para a extração de bases de dados, dentre elas a do CNPJ.

### Análise

- O presente recurso trata de pedido de acesso à informação em que o requerente solicita que, na consulta do Quadro de Sócios e Administradores – QSA no CNPJ, disponibilizada pela Receita Federal do Brasil – RFB em seu sítio da internet, em atendimento ao Decreto nº

8.777/2016, sejam incluídos os seguintes dados: o endereço e o CNAE do CNPJ, bem como o CPF dos sócios constantes do QSA.

2. Tal pedido encontra respaldo no Decreto nº 8.777/2016 que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Um dos objetivos dessa Política é o de promover a publicação de dados contidos em bases de dados de órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional sob a forma de dados abertos.
3. Em sede dos recursos protocolados pelo requerente, o órgão alegou impossibilidade de atendimento do pedido em razão de o nº de inscrição no CPF ser considerado informação pessoal, cujo acesso é restrito em razão do disposto no art. 31 da Lei nº 12.527/2011, não se tratando de sigilo fiscal. De fato, apesar do Manual de Sigilo Fiscal da Receita Federal não considerar o CPF como sigilo fiscal, não significa que esse dado possa ser fornecido a qualquer pessoa, pois é considerado informação pessoal sensível. Entretanto, a justificativa apresentada pelo órgão para a negativa não pode ser considerada suficiente, pois os dados do CPF podem ser objeto de descaracterização, permitindo a disponibilização da informação e garantindo o respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas.
4. Após interlocução realizada com a requerida, em sede de esclarecimentos adicionais, o Órgão informou que já estão sendo adotados esforços para a disponibilização em transparência ativa da base completa do CNPJ, sendo que estão aguardando a proposta comercial do Serpro para que seja verificada a disponibilidade orçamentária e a adequação frente às demais entregas previstas.
5. Em seguida, solicitou-se uma avaliação a respeito da possibilidade de a RFB contratar, de forma alternativa até a efetiva disponibilização dos dados em transparência ativa, apenas a extração da base de dados do CNPJ para disponibilização direta ao cidadão por meio de transparência passiva. A resposta se limitou a informar que o arquivo seria muito grande para envios pontuais e que achavam melhor aguardar a proposta comercial para disponibilização online. Questionada a respeito de um prazo para a disponibilização online, a RFB relatou que somente poderia ser estimado um tempo após a análise da proposta comercial, considerando os recursos disponíveis.
6. Em que pese ao posicionamento da Receita, em atendimento ao princípio da máxima transparência como regra constitucional, enquanto os dados da base do CNPJ não estão disponíveis em transparência ativa, não pode a administração pública, em tese, restringir o

acesso pelo cidadão de uma informação pública por meio da transparência passiva. Uma possibilidade de restrição seria a evidenciação de necessidade de trabalho adicional, mas a LAI não autoriza a negativa de acesso a qualquer informação que exija trabalho adicional, devendo, para tanto, ser demonstrada e avaliada a quantidade de HH necessária para prestação da informação frente a capacidade operacional do órgão.

7. Além disso, conforme disposto no parágrafo único do art. 6º do Decreto 8.777/2016, a decisão de negativa de acesso de pedido de abertura de base de dados governamentais fundamentada na demanda por custos adicionais desproporcionais e não previstos pelo órgão deverá apresentar análise sobre a quantificação de tais custos e sobre a viabilidade da inclusão das bases de dados em edição futura do Plano de Dados Abertos.
8. No âmbito do processo nº 16853.007555/2017-38, cuja solicitação também abrangeu os dados da base do CNPJ, a negativa apresentada pelo Órgão pautou-se na argumentação de que os atuais sistemas corporativos da RFB não permitiam a extração imediata e automática das informações solicitadas, sendo necessária uma apuração especial pelo Serpro com estimativa de custo de R\$ 30.000,00. Nesse caso, o desprovimento ocorreu com base na desproporcionalidade do pedido e na exigência de trabalhos adicionais, conforme previsto nos incisos II e III do art. 13 do Decreto nº 7.724/2012.
9. Já no processo nº 16853.004057/2018-14, cuja solicitação teve como objeto, de igual modo, o acesso aos dados públicos do CNPJ, a RFB indicou que a forma possível de atendimento da solicitação seria por meio do acesso ao serviço disponibilizado à sociedade, regulamentado por meio da Portaria MF nº 457/2016 e da Portaria RFB nº 2189/2017, as quais autorizam o Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro a disponibilizar acesso para terceiros dos dados e informações, dentre os quais os dados da base CNPJ sob administração da RFB. O art. 3º da Portaria MF nº 457/2016 prevê que o Serpro será remunerado diretamente pelos terceiros, usuários da solução de disponibilização de dados e/ou informações, de modo a ressarcir os valores necessários à sustentabilidade dos sistemas informatizados envolvidos.
10. Outro processo similar recente foi o de nº 16853.003761/2018-50, sendo que a RFB declarou que o tempo médio para a conclusão da ordem de serviço de um pedido que envolva apuração especial era de 149 dias úteis e que o tempo médio para a análise da área de TI era de mais 113 dias úteis. A Receita acrescentou, ainda, que, na Divisão de Gestão de Cadastro de Pessoas Jurídicas, havia 2 (dois) Auditores-Fiscais, 1 (um) Analista Tributário e 2 (dois)

servidores administrativos para cuidar dos assuntos relativos ao CNPJ em nível nacional. Nesse caso, o pedido foi desprovido com base na exigência de trabalhos adicionais, conforme previsto no inciso III do art. 13 do Decreto 7.724/2012.

11. Assim, com base nos posicionamentos apresentados pela RFB, resta claro que os dados constantes da base de dados do CNPJ são públicos, tanto que existe uma regulamentação que autoriza o Serpro a disponibilizar esses dados a terceiros. Além disso, foram apresentadas dificuldades orçamentárias para a divulgação completa dos dados em transparência ativa, bem como custos a serem pagos pelo cidadão no caso de apuração especial junto ao Serpro.
12. Questionada a respeito da composição dos custos de R\$ 30.000,00 estimados no processo nº 16853.007555/2017-38, a RFB informou que o valor apresentado à época tratava-se de uma estimativa, sendo necessária a abertura de uma demanda de sistema específica no Serpro com vistas a verificar o valor exato.
13. Entretanto, a estimativa de R\$ 30.000,00 não parece razoável, uma vez que o Serpro possui contrato firmado com diversos órgãos da administração pública para fornecimento da base de dados completa do CNPJ por um valor mensal de cerca de R\$ 15 mil. Além disso, de acordo com o art. 12 da Lei 12.527/2011, a única possibilidade de cobrança do cidadão pelo serviço de busca e fornecimento da informação pública é no caso de reprodução de documentos, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados. Dessa forma, verifica-se não ser possível a cobrança pelo valor de homens-hora (HH) de servidores da RFB ou do Serpro para a realização da extração e/ou disponibilização da base de dados do CNPJ por meio de alguma ferramenta de transferência de dados e nem pelos valores necessários à sustentabilidade dos sistemas informatizados do Serpro.
14. Além disso, após consulta ao Contrato nº 07/2016 (processo SEI 00190.001353/2016-11), firmado entre a CGU e o Serpro, verificou-se que a extração da base CNPJ contratada trata de execução de rotina mensal da base incremental de CNPJ da RFB, podendo ser solicitado à RFB, sempre que necessário e motivadamente, a extração completa da base. Assim, mensalmente, um arquivo único tipo .txt com campos de tamanho fixo com a base incremental de CNPJ é disponibilizado para download. E, quando solicitado, um arquivo no mesmo formato é disponibilizado com a base completa do CNPJ.

15. Dessa forma, restou evidenciado que o Serpro realiza extrações mensais da base do CNPJ e possui uma estrutura tecnológica para a transferência dos dados via internet, sendo que os custos relacionados à extração dos dados, à disponibilização por meio de ferramenta de transferência de dados, bem como à sustentabilidade de seus sistemas informatizados já estão sendo remunerados por meio dos diversos contratos firmados com os órgãos da administração pública.
16. Logo, considerando que o arquivo com a extração da base inclui os itens solicitados pelo requerente, tem-se caracterizada a existência da informação solicitada, não cabendo o argumento de trabalho adicional ou desproporcionalidade do pedido com base na necessidade de realização de uma demanda especial específica junto ao Serpro. Ressalte-se que o gestor e proprietário da base de dados do CNPJ é a RFB, estando os dados apenas sob a guarda do Serpro.
17. Nesse contexto, o arquivo mais atualizado existente da extração realizada pelo Serpro da base de dados completa do CNPJ pode ser disponibilizado ao requerente após ser reprocessado para fins de ocultação de informações pessoais sigilosas como no caso do CPF, o qual pode ser descaracterizado por meio da ocultação dos três primeiros dígitos e dos dois dígitos verificadores, conforme orientação disposta no art. 129 § 2º da Lei nº 13.473/2017 (LDO 2018). Para essa descaracterização, o arquivo pode ser facilmente importado e os devidos campos alterados por meio de utilização de qualquer sistema de gerenciamento de banco de dados como o MySQL, Oracle, SQL Server, Cassandra, dentre outros existentes.
18. Por fim, ressalte-se que essa mesma descaracterização do CPF é realizada pela CGU quando da divulgação de informações de servidores públicos federais no site do Portal da Transparência.

## *Conclusão*

19. Pelos motivos expostos, com vistas a assegurar o direito fundamental de acesso à informação previsto na LAI, opina-se pelo **provimento** do presente recurso, devendo ser providenciado pela RFB acesso ao arquivo mais atualizado existente da extração realizada pelo Serpro da base de dados completa do CNPJ, com descaracterização do CPF dos sócios constantes do Quadro de Sócios e Administradores – QSA. O acesso pode ser online de forma similar à disponibilizada aos órgãos da administração pública federal ou presencial por meio de gravação do arquivo em DVD e entrega ao requerente.

20. Para fins de ações de controle e monitoramento por parte da CGU quanto ao disposto no art. 16, inciso IV da LAI, registra-se:

<b>Decreto nº 7.724/2012</b>		<b>Cumprimento</b>
Art. 19, inciso I	Apresentar as razões da negativa e fundamento legal;	N/A
Art. 19, inciso III	Apresentar possibilidade de pedido de desclassificação, com indicação da autoridade que o apreciará.	N/A
<b>Resposta inicial</b>		
Art. 15, § 1º	Observar os prazos legais;	Não
Art. 19, inciso II	Apresentar possibilidade de recurso e prazo, com indicação da autoridade que o apreciará;	Sim
<b>Recurso de 1ª instância</b>		
Art. 21, caput	Observar os prazos legais;	Sim
Art. 19, inciso II	Apresentar possibilidade de recurso e prazo, com indicação da autoridade que o apreciará;	Sim
Art. 21, caput	Recurso de 1ª instância apreciado por autoridade hierarquicamente superior à que adotou a decisão inicial;	Não
<b>Recurso de 2ª instância</b>		
Art. 21, § único	Observar os prazos legais;	Não
Art. 19, inciso II	Apresentar possibilidade de recurso e prazo, com indicação da autoridade que o apreciará;	Não
Art. 21, § único	Recurso de 2ª instância apreciado pela autoridade máxima do órgão/entidade.	Não

21. À consideração superior.

**MARCELE CRISTINA MATTIODA DAMASCENO**

*Auditora Federal de Finanças e Controle*

**DESPACHO**

De acordo. Encaminhe-se ao Ouvidor-Geral da União.

**SIMONE FERREIRA MAGALHAES**

*Coordenadora-Geral de Recursos de Acesso à Informação – Substituta*

**DECISÃO**

No exercício das atribuições a mim conferidas pelo Decreto nº 8.910/2016, de 22 de novembro de 2016, adoto, como fundamento deste ato, o parecer anexo, para decidir pelo **provimento** do recurso interposto, nos termos do art. 23 do Decreto nº 7.724/2012, no âmbito do pedido de informação NUP **16853.008858/2017-78**, direcionado ao **MF – Ministério da Fazenda**.

O órgão/entidade deverá providenciar acesso ao arquivo mais atualizado existente da extração realizada pelo Serpro da base de dados completa do CNPJ, com descaracterização do CPF dos sócios constantes do Quadro de Sócios e Administradores – QSA, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da notificação desta decisão. O comprovante de entrega da informação deverá ser postado diretamente no e-SIC no mesmo prazo.

**GILBERTO WALLER JÚNIOR**  
*Ouvidor-Geral da União*

### **Entenda a decisão da CGU:**

**Não conhecimento** - O recurso não foi analisado no mérito pela CGU, pois não atende a algum requisito que permita essa análise: a informação foi declarada inexistente pelo órgão, o pedido não pode ser atendido por meio da Lei de Acesso à Informação, a informação está classificada, entre outros.

**Perda (parcial) do objeto** - A informação solicitada (ou parte dela) foi disponibilizada pelo órgão antes da decisão da CGU, usualmente por e-mail.

**Desprovisionamento** - O acesso à informação solicitada não é possível, uma vez que as razões apresentadas pelo órgão para negativa de acesso possuem fundamento legal.

**Provisionamento (parcial)** – A CGU determinou a entrega da informação (ou de parte dela) ao cidadão.

### **Conheça mais sobre a Lei de Acesso à Informação:**

Portal “Acesso à Informação”

<http://www.acessoainformacao.gov.br/>

Publicação “Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal”

<http://www.acessoainformacao.gov.br/lai-para-sic/sic-apoio-orientacoes/guias-e-orientacoes/aplicacao-lai-3a-ed-web-002.pdf>

Decisões da CGU e da CMRI

<http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/SitePages/principal.aspx>

Busca de Pedidos e Respostas da LAI:

<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/busca-de-pedidos-e-respostas/busca-de-pedidos-e-respostas>





**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**  
Controladoria-Geral da União  
**Folha de Assinaturas**

---

**Documento:** PARECER nº 1820 de 14/09/2018

**Referência:** PROCESSO nº 16853.008858/2017-78

**Assunto:** Recurso contra negativa à pedido de acesso à informação - MF - RFB

---

**Signatário(s):**

GILBERTO WALLER JUNIOR  
Ouvidor-Geral da União

Assinado Digitalmente em 14/09/2018

---

**Relação de Despachos:**

aprovo.

GILBERTO WALLER JUNIOR  
Ouvidor-Geral da União

Assinado Digitalmente em 14/09/2018

---