



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

**NOTA TÉCNICA**

**/2012/OGU/CGU-PR**

Referência:	16853.006766/2012-49
Assunto:	Recurso contra decisão proferida em sede de recurso do Parágrafo único do art. 21 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, referente ao pedido de acesso à informação dirigido ao MINISTÉRIO DA FAZENDA acerca de solicitação do inteiro teor do Parecer PGFN/CDA 1.936, de 2005.

**Senhor Ouvidor-Geral da União,**

**RELATÓRIO:**

1. Trata-se de solicitação de acesso à informação pública, com base na Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação – LAI) formulado pelo [REDAZIDO] na data de 17/07/12, o qual requereu ao Ministério da Fazenda “... o inteiro teor do Parecer da PGFN assim ementado: *Amortização linear. Impossibilidade. No silêncio do art. 163 do Código Tributário Nacional, aplica-se o disposto no art. 167, por analogia e simetria. Quando se trata de imputação do pagamento entre os valores do "principal", "multa" e "juros", de um mesmo crédito tributário, a amortização proporcional é a única forma admitida pelo Código Tributário Nacional.*”

2. Em resposta, na data de 03/08/12, o SIC da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN informou que o referido Parecer encontra-se protegido pelo sigilo profissional previsto nos arts. 131 e 133 da Constituição Federal/1988, art. 34, inc. VII, da Lei nº 8.906/1994, art. 28 da LC nº 73/1993; art. 116, II, III e VIII, da Lei nº 8.112/90. Cita, também, o comando do art. 7º, da Portaria MF nº 233/2012 para apoiar a decisão denegatória do fornecimento da informação, além do art. 35 da Portaria PGFN nº 503/2012.



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

3. A PGFN informa ainda “... *que não cabe recurso em face da presente decisão, porquanto as demais hipóteses legais de sigilo, entre as quais se inclui o sigilo profissional, submetem-se a regime legal diverso daquele estabelecido pela Lei nº 12.527/2011, inclusive no que tange às instâncias recursais, conforme se infere do art. 22 da mencionada lei.*”

4. Inconformado com a resposta da PGFN, o requerente interpôs recurso em sede de 1ª Instância na data de 15/08/12, alegando preliminarmente, que “... *o intuito do mencionado diploma legal (LAI) é justamente trazer maior transparência aos atos administrativos e segurança para a sociedade brasileira, visando implementar mecanismos que assegurem o estrito cumprimento do princípio constitucional da publicidade e o direito fundamental de acesso à informações de interesse individual e coletivo.*” **(grifo nosso).**

5. O suplicante avoca, ainda, o artigo 4º, inciso III da Lei nº 12.527/11, argumentando que “... *trata-se de informação sigilosa, nos termos do disposto no mencionado dispositivo legal, aquela submetida à restrição de acesso público em razão da imprescindibilidade para segurança da sociedade, o que não é o caso.*”

6. Citando o artigo 15 da LAI, justifica que a “... *fundamentação para o cálculo formulado por agentes fiscais em diversos lançamentos fiscais lavrados, é de interesse de toda a coletividade, por ser um ato administrativo de caráter normativo, não representando hipótese de sigilo profissional ou outras formas legais de sigilo.*”

7. O recorrente explana que “... *pareceres normativos, apesar de serem considerados atos normativos internos, muitas vezes, (...), assumem a característica de ato normativo de observância obrigatória pelos agentes públicos e são utilizados como fundamentação e motivação de outros atos normativos expedidos, tais como lançamentos fiscais e decisões proferidas pelos tribunais administrativos.*”

8. No esforço de sedimentar o argumento do item precedente, aponta que o entendimento do inciso I, do art. 100 do Código Tributário Nacional define que os atos normativos expedidos pelas autoridades administrativas são considerados



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

normas complementares. Nessa esteira, colhe doutrina pátria onde expõe que tais pareceres normativos tomam “*feição normativa e vinculando a própria Administração*”, devendo se revestir do caráter da transparência em atendimento ao princípio da publicidade, insculpido na Constituição Federal/88 e legislação que ordena a Administração Pública brasileira.

9. Para além dos argumentos expostos, o insurgido discorda de que o teor do parecer solicitado “... *veicula informação de caráter sigiloso da PGFN...*”, repisando que se trata “... *sim, de ato administrativo, de observância obrigatória interna, utilizado como fundamentação em lançamentos fiscais administrativos lavrados e, inclusive, para fundamentar decisões proferidas no âmbito administrativo.*”

10. Espancando o argumento da requerida quanto ao aspecto do sigilo profissional colhe, finalmente, trecho do voto condutor do acórdão nº 3401-00330, entre outros, para dizer que “... *a Fazenda Nacional tem, reiteradamente, se apoiado no referido parecer para justificar o método de cálculo pela amortização proporcional de lançamento fiscal, o qual tem sido objeto de acaloradas discussões no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (‘CARF’).*”

11. Sustentado seu argumento, avoca o comando do artigo 12, da Lei nº 12.527/11 que prevê a gratuidade do serviço de busca e fornecimento da informação, salvo hipóteses de reprodução de documentos. Reforça sua convicção de que tais “... *indenizações são receitas da União, devendo seu lançamento constar das Tomadas de Contas Anuais da Aeronáutica.*”

12. Em 22/08/12, a recorrida indeferiu o pedido recursal reiterando o não cabimento do recurso, asseverando que o pedido enquadra-se nas demais hipóteses de sigilo não submetidos ao regime estabelecido pela Lei nº 12.527/11 e seu Decreto regulamentador, além de interpretar que a legislação reporta-se “*sempre à informação passível de classificação (art. 16, I) ou classificada (art. 16 II e III), ou seja informação que possa ser classificada, ou que esteja classificada, como reservada, secreta ou ultrassecreta...*” (grifo no original).



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

13. Prosseguindo em sua argumentação defende sua decisão denegatória afirmando que as demais hipóteses de sigilo, além daquelas tratadas na LAI, *“...são de acesso restrito independentemente de qualquer procedimento de classificação, sem prazo de vigência do sigilo.”* (grifo no original). Portanto, afirma que não estão albergados pela LAI casos de exame recursal quando a negativa de acesso à informação se refira a objetos que sejam passíveis de classificação. Fulmina ainda, a possibilidade de seguimento do controverso nas instâncias recursais superiores, pelas mesmas justificativas expostas.

14. O órgão sustenta que não existe no ordenamento jurídico pátrio qualquer direito que se possa considerar absoluto, o que se observa também no espírito da LAI.

15. Finalizando, a demandada disserta que todo e qualquer parecer da PGFN para possuir o efeito vinculante aventado no recurso em foco, necessita enquadrar-se nas hipóteses estatuídas na Lei Complementar nº. 73/93, dentre as quais a aprovação pelo Presidente da República ou pelo Ministro de Estado da Fazenda, quando aprovados pelo Advogado-Geral da União e sua publicação juntamente com o despacho presidencial. Nesse diapasão, o parecer da PGFN, após as aprovações necessárias, vincula a Receita Federal do Brasil.

16. Em 03/09/12, o recorrente interpôs recurso em sede de 2ª instância utilizando como argumentos os já explanados nos itens anteriores que se referem ao recurso interposto em sede de 1ª instância.

17. Na data de 10/09/12, a requerida indeferiu o novo recurso, apresentando a mesma argumentação que fundamentou sua decisão denegatória ao recurso da instância anterior.

18. Finalmente, em 19/09/12, o suplicante recorre à Controladoria Geral da União em sede recursal, argumentando com as mesmas justificativas elencadas nas instâncias recursais precedentes alegando, adicionalmente, que *“... o art. 16 da Lei nº. 12527 ainda autoriza a interposição de recurso à CGU na hipótese de negativa de informação não classificada como sigilosa, ou na hipótese de a decisão negativa não indicar a autoridade classificadora da informação, ou a hierarquicamente superior,*



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

*nestes casos, quando a informação for total ou parcialmente classificada como sigilosa.”*

19. Prosseguindo em sua argumentação, rebela-se contra o argumento utilizado pela PGFN de que a informação almejada esteja protegida pelo sigilo profissional, já que se trata de *“resposta ao próprio pedido, sendo, portanto, matéria de mérito, não podendo, pois, se falar em descabimento do recurso.”*

20. Em sustento, ainda, ao seu inconformismo com a decisão denegatória, apela para o evocado no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, que estabelece como primordial o princípio fundamental da publicidade e o direito de acesso ao conteúdo dos atos administrativos, pois repisa que não se está, *“... ‘in casu’, diante de nenhuma informação ‘imprescindível à segurança da sociedade e do Estado’, esta, sim, impassível de transmissão ou fornecimento.”*

21. Reforça a tese acima, ao dizer que o documento exarado pelo PGFN diz respeito da amortização e da imputação proporcional e está proferido à luz das disposições do Código Tributário Nacional, inexistindo dano algum à segurança nacional, sendo que o fornecimento da informação prestigia o direito *“... à ampla defesa e a necessária publicidade de atos administrativos adotados pelas autoridades fiscais ou por órgãos julgadores como fundamento da lavratura ou exame de lançamentos fiscais (...)”*

22. Pontua que a informação demandada não se refere a assunto da instituição, o que ocorreria se o suplicante *“... estivesse requisitando dados sigilosos sobre seu funcionamento, sobre possíveis tratativas havidas entre os servidores públicos, etc., estes, sim, impassíveis de fornecimento, nos termos do art. 116, inciso VIII, da Lei n. 8112, de 11.12.1990.”*

23. Afirma, categoricamente, que o teor do Parecer almejado se trata de orientação técnica e, portanto, sujeita à ampla publicidade e transparência.



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

24. É o necessário relato.

**ANÁLISE:**

25. Preliminarmente, ressalta-se que o recurso interposto com base no art. 23 do Decreto nº 7.724/2012 é tempestivo, posto que apresentado no prazo normativo de 10 dias.

26. Presente o cabimento da insurgência em sede de recurso a esta Controladoria, face aos aspectos formais do fornecimento da informação completa solicitada, pois o crivo do sigilo não se encontra demonstrado pela requerida; em tela o comando do inciso I, art.16 da Lei nº 12.527/11.

27. Feitas as considerações acima, cabe-nos analisar as justificativas apresentadas pelo suplicante para ver seu pleito informativo acatado.

28. Em princípio, não prospera a alegação da requerida face ao não cabimento de recurso expendida no parágrafo 3. O fundamento principal do recurso administrativo é de índole constitucional e repousa em dois incisos do artigo 5º da Carta Constitucional: o inciso XXXIV e o inciso LV do artigo 5º, da Constituição Federal de 1988, que assegura a todos o direito de petição e o contraditório e a ampla defesa, respectivamente. Cristalino está o entendimento de que o princípio da ampla defesa somente se aperfeiçoa ao se garantir ao interessado o direito de interposição de recursos.

29. Também é fundamento do recurso administrativo, este de ordem lógica, a hierarquia existente na estrutura administrativa que possibilita ao administrado insurgir-se contra a decisão de uma autoridade administrativa dirigindo um recurso a seu superior hierárquico, em outros termos, proporcionando ao reclamante oportunidade de esgotar todas as instâncias administrativas.

30. Cabe-nos tecer comentário sobre a tese expendida pela PGFN acerca do sigilo profissional pretensamente inculcado no parecer almejado pelo suplicante. Preliminarmente, o conceito de sigilo profissional pode ser interpretado mediante a ainda que remota lição de Oscar de Macedo Soares, vertida do Código Penal da



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

República de 1904, que afirma ser o segredo profissional “obtido pelo agente no exercício do seu ofício, emprego ou profissão, naturalmente, por força das circunstâncias, sem que tenha necessidade de pôr em ação meios ilícitos.”

31. A produção de todo parecer deverá contemplar a interpretação de analistas sobre a matéria, envolvendo um grau de subjetivismo e até de certa pessoalidade, fortalecendo a tese do segredo profissional. Infere-se, pois, que por dever de ofício, o servidor não poderá revelar o conteúdo de seu parecer, sob pena de incorrer no ilícito da quebra de sigilo.

32. Entretanto, ocorre que a Administração utiliza tal peça interpretativa para edificar seus atos, dentre eles, as sanções norteando as decisões de outros envolvidos e, quando publicados, mesmo que internamente, com o fito de firmar posição institucional sobre a matéria, produzirão efeito *erga omnes*.

33. Assim, qualquer solução de consulta reforçaria a tese de matéria não sigilosa se houvesse a devida homologação do órgão, que se aperfeiçoa com a publicação oficial.

34. Finalmente face a existência de vácuo legal que trate especificamente do tratamento dado ao parecer interpretativo do órgão e a sua aplicabilidade com caráter normativo, não há como se pronunciar sobre o mérito do sigilo profissional.



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

**CONCLUSÃO:**

35. Diante do exposto, pugna-se pelo conhecimento do recurso e, no mérito considerando que não compete à CGU prover as lacunas jurídicas sobre o assunto, esta Controladoria se pronuncia pelo DESPROVIMENTO do recurso, recomendando-se que se oficie à autoridade de monitoramento do LAI da requerida para que observe o disposto no item 30.

34. À consideração do Sr. Ouvidor-Geral da União.

Brasília (DF), 15 de outubro de 2012.

**MAURO KOSIS**

Analista de Finanças e Controle



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**

Controladoria-Geral da União

**Folha de Assinaturas**

---

**Documento:** NOTA TÉCNICA nº 79 de 14/01/2013

**Referência:** PROCESSO nº 16853.006766/2012-49

**Assunto:** Lei de Acesso à Informação

---

**Signatário(s):**

MAURO KOSIS

ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinado Digitalmente em 13/01/2013

---

**Relação de Despachos:**

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

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

JOSE EDUARDO ELIAS ROMAO

Ouvidor-Geral da União

Assinado Digitalmente em 14/01/2013

---