

**Comissão Mista de Reavaliação de Informações****140ª Reunião Ordinária**

Decisão CMRI nº 502/2024/CMRI/CC/PR

NUP: 18800.059535.2024-12**Órgão: MF - Ministério da Fazenda****Requerente: I.C.C****Resumo do Pedido**

A requerente informou que, com base no processo nº 5004744-19.2018.4.03.6105, houve juntada de manifestação da União informando que o contribuinte atende aos requisitos necessários para a certificação do trânsito em julgado parcial, nos termos do PARECER SEI Nº 18395/2020/ME (em sigilo profissional). Com isso, solicitou acesso ao parecer para consultar seu conteúdo.

Resposta do órgão requerido

O órgão informou que o Parecer SEI 18395/2020/ME foi elaborado no âmbito da Coordenação de Representação Judicial - CRJ e foi classificado na categoria de informação protegida pelo sigilo profissional, nos termos do art. 116, VIII da Lei 8.112/1990 e art. 34, VII da Lei 8.906/1994, razão que impossibilita a disponibilização do acesso solicitado, nos termos do art. 22 da Lei nº 12.527/2011 e do inciso I do art. 6º do Decreto 7.724/2012. Acrescentou que, nos termos do Parecer PGFN/CJU/COJPN nº 2328/2013, não está a União obrigada a revelar ou antecipar teses, estratégias judiciais ou levantamentos realizados com finalidade estratégica de seus órgãos de consultoria e assessoramento jurídico ou de representação judicial em atenção ao sigilo profissional. Com isso, indeferiu o recurso.

Recurso em 1ª instância

A requerente afirmou que a justificativa dada para indeferir a solicitação carece de fundamentação, pois: 1) o presente Parecer tem sido utilizado como forma de fundamentar atos processuais, tal como no processo de nº 5004744-19.2018.4.03.6105, em trâmite perante o Tribunal Regional Federal da 3ª Região, imprimindo expressivo interesse público a ser reconhecido e; 2) houve a revogação do sigilo profissional em pareceres semelhantes ao presente caso, sendo eles o Parecer PGFN/CAT 2.107/2017 e Parecer PGFN/CAT 46/2018. Com isso, defendeu que o Parecer foi e tem sido utilizado como referência de direito material, pela própria Procuradoria da Fazenda Nacional em litígio tributário e que o emprego do documento como argumento imprime importância de interesses econômicos, não justificando sigilo profissional de seu conteúdo, uma vez que está sendo instrumentalizado como argumento em contraditório. Isto posto, defendeu que o Princípio da Publicidade se faz imperioso diante da indisponibilidade do Parecer SEI Nº 18395/2020/ME no Portal de Atos da PGFN (<http://dados.pgfn.fazenda.gov.br/>).

Resposta do órgão ao recurso em 1ª instância

O órgão respondeu que os fundamentos para o indeferimento ao pedido de acesso ao Parecer SEI 18395/2020/ME permanecem hígidos, não havendo razões para que seja revista a decisão, acrescentando que as razões para classificação do documento na categoria de informação protegida pelo sigilo profissional permanecem existentes, pois o parecer traz em seu bojo elementos relacionados à estratégia judicial da União, não se podendo exigir que sejam revelados, sob pena de potenciais prejuízos a essa estratégia. Ainda pontuou que o fato de que a manifestação consultiva vem sendo utilizada para fundamentar a prática de atos processuais pela PGFN, por outro lado, em nada afeta a categoria do sigilo do parecer, cuja elaboração se deu justamente com o propósito de orientar a atuação da Fazenda Nacional em juízo.

Recurso em 2ª instância

A requerente afirmou que o argumento apresentado pela instância prévia não pode prosperar, pois o fato de o parecer estar sendo utilizado em contraditório, traz a necessidade de acesso amplo ao conteúdo abordado, para assim, os interessados poderem compreender o argumento levantado, imprimindo expressivo interesse público a ser reconhecido. Além disso, considerou que o Princípio da Publicidade, que é regra no ordenamento jurídico, está sendo violado no presente caso e, ainda, reforçou a necessidade do acesso ao parecer em razão das garantias constitucionais ao contraditório e ampla defesa, previstos no art. 5º, LV da Constituição Federal de 1988, os quais preveem a condição de paridade de recursos e técnicas entre as partes no Processo Civil, de modo que as referidas garantias devem ser sopesadas em face do sigilo profissional arguido. Por fim, reiterou que já houve revogações do sigilo profissional em pareceres semelhantes ao presente caso, sendo eles o Parecer PGFN/CAT 2.107/2017 e Parecer PGFN/CAT 46/2018, pontuando que este ponto não foi enfrentado pelo julgador.

Resposta do órgão ao recurso em 2ª instância

O órgão reiterou os termos apresentados na instância prévia, pontuando que se mostra indiferente para a análise do caso o fato de que, em outras ocasiões, houve revogação do sigilo profissional relativamente a pareceres da Coordenação de Assuntos Tributários - CAT, uma vez que, se nos casos mencionados o sigilo foi levantado, certamente não mais persistiam as razões que levaram à sua classificação inicial como sigilosos, do que não se cogita na presente hipótese.

Recurso à Controladoria-Geral da União (CGU)

A requerente defendeu que, diferente do que se alega na decisão anterior, o fato do Parecer SEI estar sendo utilizado para fundamentar a prática de atos processuais pela PGFN acaba, conseqüentemente, afetando diretamente a categoria do sigilo do parecer, tendo em vista que, quando utilizado em contraditório, é notória a necessidade de acesso amplo ao conteúdo, para assim, além de compreender o assunto, também conseguir exercer a ampla defesa. Ainda pontuou que os casos semelhantes - Parecer PGFN/CAT 2.107/2017 e Parecer PGFN/CAT 46/2018 - que foram apontados no recurso são de extrema relevância para a análise do presente caso concreto, tendo em vista que eles também estavam sendo utilizados em contraditório pela própria Procuradoria em litígios judiciais. Nesse sentido, citou excerto da referida decisão revogatória do sigilo, transcrito a seguir: *“Tendo em vista que tais orientações foram expedidas há quase quatro anos, não é crível que as conclusões de tais pareceres - assim como a respectiva fundamentação usada em sua defesa - não tenha sido disseminada na comunidade jurídica, até porque, como explicitado no Despacho PGACCAT-CAT-LAI 19695280, os processos judiciais em que a Fazenda Nacional é parte frequentemente não estão albergados por segredo de justiça.”* Com isso, alegou que eles não são indiferentes para a análise do caso, mas sim de extrema relevância, corroborando para a necessidade do acesso ao Parecer discutido, respeitando o contraditório e a ampla defesa, assim como nos casos mencionados.

Análise da CGU

A CGU realizou interlocução com o recorrido, na qual a PGFN respondeu que a requerente não é parte no processo judicial 5004744-19.2018.4.03.6105 que trata de mandado de segurança preventivo, com pedido de liminar, no qual o autor busca provimento judicial. A área ressaltou que o Parecer SEI 18395/2020/ME foi exarado à luz da necessidade de se analisar a significativa modificação na disciplina processual da coisa julgada trazida com o Novo Código de Processo Civil e os contornos da repercussão da teoria da coisa julgada parcial/progressiva/por capítulos, supostamente adotada pelo CPC/2015, sobre a interpretação do art. 170-A do CTN, que veda a realização de compensação antes do trânsito em julgado da decisão judicial reconhecedora do crédito do contribuinte. E que o escopo do Parecer alcança quaisquer processos judiciais em que haja eventual pedido da parte de realização da compensação tributária, com base em crédito reconhecido em decisão judicial, antes do trânsito em julgado integral da decisão que reconheceu o crédito. Informou que o procurador ou a procuradora da Fazenda Nacional que se depara com pedidos de reconhecimento do trânsito em julgado parcial deve fazer a subsunção do caso concreto às hipóteses tratadas no parecer solicitado e, dentro das orientações ali prestadas, manifestar-se nos autos, mas sem se referir ao parecer, tendo havido equívoco no referenciamento no processo judicial 5004744-19.2018.4.03.6105. Nesse aspecto, a Fazenda Nacional ponderou, ainda, que se encontram descritos na manifestação processual os requisitos tidos por necessários ao reconhecimento do trânsito em julgado parcial, não havendo que se falar na necessidade de acesso ao Parecer solicitado em razão das garantias constitucionais ao contraditório e ampla defesa, sendo que a atuação fazendária no caso se deu de forma motivada e as razões para tanto foram consignadas expressamente. E que o Parecer SEI 18395/2020/ME não foi juntado aos autos do processo judicial e que nem poderia ter sido tendo em vista seu caráter sigiloso, destacando-se que não houve naqueles autos nenhum pedido de vistas do Parecer pela pessoa jurídica impetrante. Quanto ao sigilo, a PGFN destacou que o Parecer SEI 18395/2020/ME é um parecer de caráter geral, voltado à orientação de todos os procuradores e procuradoras da Fazenda Nacional, se enquadrando como orientação de atuação estratégico-processual e veiculando uma série de questões de ordem técnica e estratégica quanto à forma e o modo de intervenção em processos judiciais que se espraiam para além do processo judicial em que mencionado, em matéria de grande sensibilidade para a administração tributária, que é a compensação oriunda de decisões judiciais. Nesse sentido, enfatizou, por fim, que, quando se elabora um parecer como o 18395/2020/ME, fragilidades em certas linhas de defesa ainda adotadas pela União são apontadas e ponderadas, argumentos alternativos a serem empregados a depender do caso concreto são expostos, sendo desarrazoado exigir a sua divulgação como pretende a recorrente, sendo que o levantamento do sigilo tem o potencial de gerar grave prejuízo à representação judicial da União e à defesa de seus interesses. Diante disso, a CGU ponderou que adota como entendimento geral que, quando existe processo judicial em curso, o conteúdo de informações com a estratégia de atuação processual da União deve ser protegido por sigilo profissional do advogado, nos termos do art. 22 da Lei nº 12.527/2011 c/c o art. 7º, II, da Lei nº 8.906/1994. Entretanto, quando o processo se encontra transitado em julgado, as informações passam a ser passíveis de serem disponibilizadas a qualquer cidadão. No presente caso, observou que o processo judicial 5004744-19.2018.4.03.6105 teve seu trânsito em julgado apenas parcial e que, mesmo que já tivesse ocorrido o trânsito em julgado integral da decisão, deve-se considerar que o Parecer SEI 18395/2020/ME, por se tratar de uma orientação geral da PGFN para que os procuradores possam basear suas estratégias de defesa em processos judiciais envolvendo pedidos de reconhecimento do trânsito em julgado parcial, pode estar sendo utilizado em diversos outros processos judiciais em andamento e também pode vir a ser utilizado em processos judiciais futuros. Com isso, acolheu a argumentação apresentada pela PGFN.

Decisão da CGU

A CGU indeferiu o recurso, haja vista tratar-se de informação protegida por sigilo profissional do advogado, nos termos do art. 22 da Lei nº 12.527/2011 c/c o art. 7º, II, da Lei nº 8.906/1994.

Recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI)

A requerente questionou a afirmação do recorrido, na interlocução realizada pela instância julgadora prévia, que o procurador ou a procuradora da Fazenda Nacional que se depara com pedidos de reconhecimento do trânsito em julgado parcial deve fazer a subsunção do caso concreto às hipóteses tratadas no Parecer solicitado e, dentro das orientações ali prestadas, manifestar-se nos autos, mas sem se referir ao Parecer, tendo havido equívoco no referenciamento no processo judicial 5004744-19.2018.4.03.6105, argumentando que o contribuinte atende aos requisitos necessários para a certificação do trânsito em julgado parcial, nos termos do Parecer SEI Nº 18395/2020/ME (em sigilo profissional). Ponderou que, para negar o pedido, a decisão anterior utilizou-se da justificativa da ausência de pedido de vistas ao Parecer pela pessoa jurídica impetrante naquele processo judicial, todavia, a solicitação de apresentação do parecer naqueles autos não seria pertinente por não ser o seu escopo e, tendo em vista a existência de ferramenta específica para acesso à informação, a fim de minimizar o congestionamento do Poder Judiciário com demandas específicas da esfera Administrativa, recorreu ao pedido ora em análise. Assim, colocou que, ainda que o pedido de acesso à informação tenha sido consequência de uma menção indevida do Parecer em discussão, ante a sua utilização para embasar o posicionamento da Procuradoria pelo reconhecimento da possibilidade de trânsito parcial, não se justifica o sigilo desse entendimento a outros contribuintes que possam se encontrar no mesmo cenário, mas encontram resistência no posicionamento da PGFN.

Admissibilidade do recurso à CMRI

Recurso conhecido. Conforme o art. 24 do Decreto nº 7.724/2012, e os arts. 19 e 20 da Resolução CMRI nº 6/2022, o recurso cumpre os requisitos de legitimidade, tempestividade, cabimento e regularidade formal.

Análise da CMRI

Considerando o argumento apresentado na peça recursal de 4ª instância, qual seja, de que o contribuinte atende aos requisitos necessários para a certificação do trânsito em julgado parcial, nos termos do Parecer SEI Nº 18395/2020/ME (em sigilo profissional), foi realizada interlocução com o recorrido objetivando esclarecer se tal alegação altera o sigilo mencionado ao longo das instâncias recursais. Em resposta, o MF afirmou que:

A resposta imediata ao quesito é que não houve mudança, de fato ou de direito, que tenha provocado alteração na natureza do sigilo imprimido ao Parecer SEI nº 18395/2020/ME desde a sua edição. As informações prestadas anteriormente pela CRJ na 3ª instância recursal se mantêm integralmente.

(...)

O caso em análise já foi objeto de manifestação em cinco atos desta adjuntoria (40939087, 41542285, 41542285, 42960853 e 43093767), reiterados neste momento, tendo-se indicado, em todas as oportunidades, que o Parecer SEI nº 18395/2020/ME cuida de orientação estratégica geral da representação judicial da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, acobertada pelo sigilo profissional.

Na Nota SEI nº 12/2024/COJUD/CRJ/PGAJUD/PGFN-MF, foi delineado o contexto de elaboração do Parecer em questão, explicitando-se a necessidade de conferir sigilo ao ato:

4. Como observado na Nota SEI 11/2024/COJUD/CRJ/PGAJUD/PGFN-MF, sua elaboração [do Parecer SEI nº 18395/2020/ME] se deu à luz da necessidade de se analisar a significativa modificação na disciplina processual da coisa julgada trazida com o Novo Código de Processo Civil e os contornos da repercussão da teoria da coisa julgada parcial/progressiva/por capítulos, supostamente adotada pelo CPC/2015, sobre a interpretação do art. 170-A do CTN, que veda a realização de compensação antes do trânsito em julgado da decisão judicial reconhecedora do crédito do contribuinte.

(...)

*8. Conforme já referido anteriormente, as razões para a classificação sigilosa permanecem existentes, **pois o parecer traz em seu bojo elementos relacionados à estratégia judicial da União para além do processo judicial em que foi referido, não se podendo exigir que sejam revelados, sob pena de potenciais prejuízos a essa estratégia.** Quando se elabora um parecer como o 18395/2020/ME, fragilidades em certas linhas de defesa ainda adotadas pela União são apontadas e ponderadas, argumentos alternativos a serem empregados a depender do caso concreto são expostos, sendo absolutamente desarrazoado exigir a sua divulgação ou o levantamento do sigilo.*

9. É inegável que o sigilo profissional da advocacia pública deve recair sobre as informações produzidas ou mantidas por seus órgãos e que se caracterizem como conhecimento estratégico e indispensável às atividades estatais, a exemplo das teses jurídicas a serem apresentadas em juízo.

Nessa mesma nota, apontou-se que o sigilo profissional da manifestação jurídica do advogado encontra amparo no art. 133 da Constituição Federal de 1988, com garantia de inviolabilidade pelo art. 7º, II da Lei nº 8.906 de 1994. Apresentou-se, também, a conclusão do Parecer 00014/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU, que reconhece o sigilo profissional do advogado como hipótese de restrição ao acesso previsto na Lei de Acesso à Informação. Foi aportado, ainda, o teor da Portaria AGU nº 529/2016, que cuida da preservação do sigilo profissional nas informações de atuação estratégico processual, exato caso do Parecer SEI nº 18395/2020/ME. Há, assim, vasto arcabouço normativo a sustentar a exceção ao acesso à informação em tratamento, de natureza sigilosa.

O Parecer SEI nº 18395/2020/ME, reitera-se, foi confeccionado em virtude de consulta interna de caráter geral e abstrato, realizada por unidade descentralizada da PGFN. **Não foi elaborado para a manifestação específica no Processo nº 5004744-19.2018.4.03.6105, de modo que o trânsito em julgado do processo judicial singular não levanta o sigilo do ato enunciativo, nem mesmo para a contribuinte que participa do processo.**

Em que pese tenha sido citado na manifestação da representação judicial no feito, o Parecer não constitui fonte de direito, não se prestando a fundamentar eventual reconhecimento em outro processo judicial. O ato enunciativo faz um apurado da legislação vigente, levantando os entendimentos jurisprudenciais pertinentes, fornecendo ao representante judicial elementos gerais e abstratos para dirigir sua atuação. A manifestação concreta em um processo específico depende da atividade de subsunção de cada procurador, que examina o caso posto, com todas as suas particularidades, à luz das diretrizes gerais firmadas no parecer. **A manifestação resultante, ademais, nem mesmo cria direito para o contribuinte, uma vez que a decisão final cumpre ao Poder Judiciário.**

Registre-se, por fim, que **algumas das premissas e parte das conclusões do Parecer SEI nº 18395/2020/ME foram objeto de consulta pela Receita Federal do Brasil, que lançou novas considerações sobre a matéria. Há potencial de revisão de algumas estratégias judiciais lançadas no enunciativo, e a exposição de seu conteúdo pode comprometer a futura posição a ser adotada pela Fazenda Nacional. A antecipação de questões e teses do interesse da defesa do ente político põe em risco a elaboração da melhor linha de defesa da União.** Tal circunstância é mais um elemento ilustrativo da necessidade de sigilo do documento, cujo **acesso pelos contribuintes tem o risco de comprometer a representação judicial.**

Ante o exposto, acolhe-se o argumento do órgão, visto que, conforme sua explicação, o trânsito em julgado no processo individual não tem a aptidão de levantar a confidencialidade do documento requerido nem mesmo para o polo processual oposto, visto que o parecer traz em seu bojo elementos relacionados à estratégia judicial da união para além do processo judicial referido, isto é, fornece orientações de atuação estratégico-processual, abordando questões de ordem técnica e estratégica quanto à forma e o modo de intervenção em processos judiciais e, desse modo, sua revelação ocasionaria potenciais prejuízos a essa estratégia. Desse modo, compreende-se que, por se tratar de uma orientação geral da PGFN para que os procuradores possam basear suas estratégias de defesa em processos judiciais, o parecer solicitado pode estar sendo utilizado em outros processos judiciais em andamento, assim como, pode vir a ser utilizado em processos futuros. Além disso, conforme expressado pelo órgão, pendente consulta da Receita Federal do Brasil sobre pontos essenciais do parecer, tendo a antecipação de teses ou questões constantes no documento a possibilidade de comprometer eventual linha de atuação que venha a ser definida para sua defesa. Destaca-se ainda os precedentes NUPs 01015.002794/2022-63, 01015.003976/2021-71 e 01015.011495/2020-58, nos quais esta Comissão observou que a restrição de acesso a manifestações jurídicas produzidas por advogados públicos, nos termos do dispositivo legal em tela, aplica-se quando a publicidade dos documentos puder colocar em risco a defesa da Administração em processo administrativo ou judicial em curso. Nestes casos mencionados, esta Comissão entendeu que o sigilo invocado se justifica porque *“tais informações foram produzidas pela União com o intuito de subsidiar o planejamento e as estratégias a serem adotadas no âmbito de sua atuação na atividade contenciosa judicial”*, se aplicando tal entendimento ao presente recurso. Desse modo, esta Comissão decide pelo indeferimento do recurso, com fundamento no art. 22 da Lei nº 12.527, de 2011, c/c o art. 7º, inciso II, da Lei nº 8.906, de 1994.

A Comissão Mista de Reavaliação de Informações, por unanimidade, decide pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo indeferimento do recurso, com fundamento no art. 22 da Lei nº 12.527, de 2011, c/c o art. 7º, inciso II, da Lei nº 8.906, de 1994, visto que as informações demandadas são restritas de acesso por se relacionarem à estratégia de defesa da União em contenda judicial.



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Helena Pontual Machado, Secretário(a)-Executivo(a) Adjunto(a)**, em 30/12/2024, às 19:09, 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 **Eveline Martins Brito, Usuário Externo**, em 02/01/2025, às 17:12, 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 **Míriam Barbuda Fernandes Chaves, Usuário Externo**, em 03/01/2025, às 10:23, 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 03/01/2025, às 12:07, 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 **PAULO ROCHA CYPRIANO, Usuário Externo**, em 07/01/2025, às 08:18, 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 **Jorge Luiz Mendes de Assis, Usuário Externo**, em 07/01/2025, às 09:29, 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 **6320179** e o código CRC **339EECE3** no site:

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