



**Comissão Mista de Reavaliação de Informações**  
**125ª Reunião Ordinária**

Decisão CMRI nº 101/2023/CMRI/CC/PR

NUP: 03005.415270/2022-83

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

Requerente: J.F.S.J.

#### **Resumo do Pedido**

O Cidadão requereu a cópia da Norma de Execução Corat/Cofis/Cosit nº 4, de 22/11/2004, não localizada nos sítios eletrônicos da RFB.

#### **Resposta do órgão requerido**

O Órgão informou que as Normas de Execução são atos internos destinados a orientar servidores para execução de determinada atividade, e esclareceu que a NE Corat/Cofis/Cosit nº 4, de 2004 estabelece procedimentos para análise de pedidos de ressarcimento e de declarações de compensação de créditos de PIS/Pasep e Cofins, matéria disciplinada pela Instrução Normativa RFB nº 2055, de 2021, disponível na Internet.

#### **Recurso em 1ª instância**

O Requerente recorreu, afirmando que o ME não forneceu a cópia da norma solicitada e que a resposta apresentada não foi satisfatória. Alegou que a resposta não cumpriu os requisitos de fundamentação pois não informou se há sigilo fiscal em relação à norma e, se há, deixou de justificar a natureza e as razões para o sigilo. Aduziu que a norma em questão vem sendo reiteradamente citada em decisões do CARF, sem, contudo, ser conferido aos contribuintes o acesso à íntegra do documento, inviabilizando o exercício constitucional da ampla defesa, bem como ferindo o princípio constitucional da publicidade.

#### **Resposta do órgão ao recurso em 1ª instância**

Sem registro na Plataforma Fala.BR.

#### **Recurso em 2ª instância**

O Requerente reiterou o pedido.

#### **Resposta do órgão ao recurso em 2ª instância**

Sem registro na Plataforma Fala.BR.

## Recurso à Controladoria-Geral da União (CGU)

O Requerente recorreu à CGU, informando que um dia após a apresentação do recurso à segunda instância, recebeu, via e-mail, a decisão proferida ao recurso de primeiro grau em que o ME afirmou que “*A Norma de Execução nº 4 não estabelece regras nem obrigações a serem observadas ou cumpridas pelo público, por isso não está sujeita a publicação, nem tem qualquer relação com os princípios da publicidade e da ampla defesa*”. Ademais, o Requerente reiterou o pedido e os argumentos anteriores.

## Análise da CGU

A CGU realizou interlocução com o Requerido e obteve a informação de que a Norma de Execução 4/2004 é um ato interno de natureza operacional, que estabelece procedimentos para análise de pedidos de ressarcimento e de declarações de compensação de créditos de PIS/Pasep e Cofins. O ME esclareceu ainda que as normas internas aprofundam detalhes técnicos da atividade tributária conforme a espécie e a complexidade da matéria cuja realização (ou execução) deve ser orientada às equipes que analisam os pedidos. Destacou que nesse aprofundamento reside o potencial comprometimento da regularidade e segurança jurídica da atuação das equipes. Destacando o precedente daquela Controladoria de NUP 16853.005558/2017-37, reafirmou o entendimento de que o acesso às informações solicitadas tem o potencial de revelar estratégias utilizadas pela RFB em suas ações relacionadas à arrecadação de tributos e, conseqüentemente, prejudicar o bom andamento dos procedimentos fiscalizatórios em curso e futuros, diante do que o pedido deve ser entendido como desarrazoado. Assim, a CGU acatou os argumentos do recorrido, de que tais atos internos não são suscetíveis de divulgação ou publicação, visto que poderia comprometer a regularidade e a segurança jurídica da atuação das equipes, por se tratar de regras de atuação no exercício do cargo público, cuja observância é dever de todo servidor, nos termos do art. 116 da Lei nº 8.112, de 1990, bem como trata de pedido desarrazoado, nos termos do art. 13, II do Decreto 7.724, de 2012.

## Decisão da CGU

A CGU decidiu pelo indeferimento do recurso, com base no art. 13, II do Decreto 7.724, de 2012, visto que a divulgação da NE Corat/Cofis/Cosit nº 4, de 22/11/2004 mostra-se desarrazoada, em razão da possibilidade comprometimento da regularidade e da segurança jurídica da atuação das equipes, por se tratar de regras e procedimentos de atuação no exercício do cargo público.

## Recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI)

O Requerente recorre à CMRI, contestando os fundamentos da decisão do recurso anterior e reforçando os argumentos previamente postos. Ressalta que não é possível enquadrar a norma objeto de seu pedido como “*sigilo profissional*”, nos termos do artigo 116, inciso VIII, da Lei nº 8.112, de 1990, sem que haja qualquer regulamentação normativa nesse sentido. Destaca ainda que a referida Norma de Execução vem sendo utilizada reiteradas vezes como fundamento para pleitos formulados administrativamente, sem qualquer transcrição de seu conteúdo, de modo que a sua não disponibilização acarreta cerceamento do direito à ampla defesa e ao contraditório. Por fim, reitera o pedido inicial.

## Admissibilidade do recurso à CMRI

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

## Análise da CMRI

Da análise dos autos, observa-se que, em resposta ao Requerente, o Órgão tão somente forneceu uma descrição sobre a finalidade da Norma de Execução Corat/Cofis/Cosit nº 4, de 2004, indicando que se trata de normativo procedimental interno acerca da análise dos pedidos de ressarcimento e das declarações de compensação de créditos de PIS/Pasep e Cofins, matéria disciplinada pela Instrução Normativa RFB nº 2055, de 2021. Consta, no entanto, que o Requerido aduziu, nos esclarecimentos prestados à CGU em 3ª instância, que a citada Norma de Execução aprofunda detalhes técnicos da atividade tributária, dos quais a divulgação pode acarretar “*potencial comprometimento da regularidade e segurança jurídica da atuação*”.

*das equipes*”. Ante a ausência de expressa fundamentação legal para a negativa de acesso por parte do Requerido, a CMRI solicitou esclarecimentos adicionais para subsidiar a apreciação do presente recurso. Em vista da alteração da organização básica dos órgãos da Administração Pública federal, com a Lei n.º 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 n.º 11.344, de 2023, está subordinada a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Desse modo, foi solicitado que o Ministério da Fazenda informasse se existe, no âmbito do Órgão algum outro ato normativo interno que estabeleça o sigilo das orientações e dos procedimentos contidos na norma pleiteada, bem como que especificasse de que maneira e em quais aspectos a divulgação da íntegra da referida norma pode acarretar o comprometimento da regularidade e da segurança jurídica da atuação das equipes que analisam os processos. Em resposta, o Requerido reiterou a contrariedade ao fornecimento da cópia da norma, “*por se tratar de ato interno, de natureza operacional, inacessível ao público externo, não por razões de sigilo fiscal ou funcional, mas por se tratar de ato que orienta procedimentos interna corporis, insuscetível de fundamentar qualquer decisão contra ou a favor do contribuinte*”. Repetiu as informações prestadas acerca da finalidade da norma e esclareceu ainda que ela “*é dividida em 3 (três) capítulos: Formalização do Processo, Análise Fiscal e Revisão do Despacho Decisório que reconhecer o direito ao ressarcimento ou que homologar a compensação declarada pela pessoa jurídica*”. Quanto aos questionamentos postos, o Órgão informou que não existe outro ato normativo que estabeleça o sigilo da Norma de Execução n.º 4, de 2004, e aduziu que a fiscalização de tributos e as atividades dela decorrentes constituem atividades típicas de Estado, e se submetem a um processo contínuo de aprimoramento que incorpora técnicas de inteligência fiscal e automatização de procedimentos. Nesse sentido, asseverou que “*os procedimentos estabelecidos por normas de execução podem, eventualmente, abordar técnicas de inteligência fiscal, de domínio exclusivo das equipes especializadas, insuscetíveis de assimilação pelo público externo*”. O MF informou ainda que “*não é possível enumerar de forma objetiva quais as consequências da divulgação de qualquer norma de execução, tampouco dimensionar o comprometimento da segurança jurídica a envolver a atuação das equipes especializadas em determinado processo de trabalho*” e, por fim, afirmou que “*a atividade fiscal, sob todos os aspectos, é complexa e corporativamente fechada até o momento em que a publicidade e a legalidade se impõem como condição de validade do ato fiscal*”. A fim de verificar as informações contidas no documento solicitado pelo Cidadão, e, assim, robustecer a avaliação acerca de sua disponibilidade ou de seu caráter restrito, esta Comissão também solicitou ao MF a disponibilização do inteiro teor da Norma de Execução n.º 4, de 2004. O Órgão anuiu com a solicitação e juntamente com os esclarecimentos prestados, deu conhecimento da norma à CMRI. Portanto, considerando os esclarecimentos e as informações prestadas pelo Ministério da Fazenda, passa-se à análise. Nos termos do inciso I do art. 3.º da Lei n.º 12.527, de 2011, o direito de acesso à informação tem como primado a diretriz de observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção. Assim, as informações, documentos e dados que se enquadram no escopo definido nos incisos I a IV do art. 4.º e I a VII do art. 7.º da mesma lei somente terão o seu acesso negado se sobre elas incidirem as hipóteses legais de sigilo ou de restrição. Consta que o princípio da legalidade foi invocado pelo Requerente em seu recurso ao indagar como ele poderia exercer o seu direito de impugnar o indeferimento de seu pedido com base em norma tratada como restrita pelo Órgão. Para além do princípio segundo qual “*ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*” (art. 5.º, II, CF), a Administração está submetida à legalidade estrita, que impõe às pessoas jurídicas de direito público o dever de agir somente em virtude de lei e estritamente nos limites de seus ditames. Ou seja, no caso concreto, fica claro que a análise dos pedidos de ressarcimento e das declarações de compensação de créditos de PIS/Pasep e Cofins, é regida pela Norma de Execução n.º 4, de 2004, a qual, segundo o MF, é insuscetível de fundamentar qualquer decisão contra ou a favor do contribuinte. Não obstante, embora tenha sido definida pelo Órgão como ato normativo de natureza operacional que orienta procedimentos *interna corporis* e que é inacessível ao público externo, observa-se que o seu conteúdo se refere a serviço prestado exclusivamente pelo Órgão, o que se alinha com o que define o inciso V do art. 7.º da LAI: informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços. Desse modo, entende-se que mesmo as normas internas são caracterizadas como informação compreendida no escopo do direito de que trata a Lei n.º 12.527, de 2011, uma vez que se referem a regras gerais acerca da atuação do Órgão no tratamento dos processos finalísticos especificados. O inciso II do § 1.º do art. 11 da LAI estabelece que não sendo possível a concessão do acesso pretendido, o Órgão demandado deve indicar as razões de fato ou de direito da decisão denegatória. Nessa mesma linha, salienta-se que a motivação do ato administrativo é elemento essencial à sua validade, já que o inciso I do art. 50 da Lei n.º 9.784, de 1999,

dispõe que os atos administrativos que neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses deverão ser motivados com a indicação dos fatos e fundamentos jurídicos. Face à ausência de fundamentação legal por parte do Órgão para a negativa de acesso à informação solicitada, a decisão tomada foi flagrantemente irregular. Por outro lado, considerando a oportunidade dada ao MF para apresentar maiores detalhamentos às suas justificativas, a declaração de que não é possível descrever quais são as consequências da divulgação da norma de execução nem dimensionar como isso poderia afetar regularidade e segurança jurídica das análises realizadas pelo Órgão, inviabiliza a caracterização da desarrazoabilidade do pedido. A publicação da CGU denominada “Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal” ensina que o pedido desarrazoado *“se caracteriza pela desconformidade com os interesses públicos do Estado em prol da sociedade, como a segurança pública, a celeridade e a economicidade da administração pública”*. Complementarmente, o recente Enunciado CGU nº 11, de 2023, orienta que os *“pedidos de acesso à informação somente podem ser negados sob o fundamento de ‘desarrazoabilidade’ caso o órgão ou entidade pública demonstre haver risco concreto associado à divulgação da informação, não podendo o argumento ser utilizado como fundamento geral e abstrato”*. Sendo certo que a alegação de que a divulgação da norma solicitada poderia acarretar riscos à regularidade e à segurança jurídica das análises do Órgão é genérica e imprecisa, conclui-se que não é possível, com esteio apenas em tal declaração, considerar o pedido desarrazoado. Quanto aos esclarecimentos prestados pelo Requerido acerca da natureza da atividade de fiscalização tributária e suas especificidades, bem como sobre a possibilidade de as normas de execução abordarem técnicas de inteligência fiscal, de domínio exclusivo das equipes especializadas, insuscetíveis de assimilação pelo público externo, cabe dizer que, da avaliação da Norma de Execução nº 4, de 2004, disponibilizada à CMRI, foi verificado a inexistência de qualquer dispositivo com teor capaz de revelar ou fragilizar as estratégias de atuação fiscalizatória ou que possam permitir que particulares se arvoreem nas prerrogativas da atividade típica de Estado. Constatou-se que a norma, como já mencionado, consiste em regras gerais para o processamento das demandas relativas ao ressarcimento e às declarações de compensação de créditos de PIS/Pasep e Cofins, que estabelecem as etapas do processo, os requisitos de admissibilidade, as hipóteses de indeferimento, os critérios objetivos de análise documental, a possibilidade de revisão das decisões, dentre outras regras e padrões de procedimentos. Não há conteúdo que não seja regra geral de atuação do Órgão no tratamento dos processos especificados nem foi identificado qualquer elemento que possa representar risco à segurança jurídica das análises de competência do MF. Outrossim, é importante destacar que não é cabível como justificativa para negativa de acesso a suposição ou a presunção de que o Requerente seria incapaz de assimilar a informação solicitada. Nos termos do § 3º do art. 10 da LAI, são vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público. Dessa forma, conclui-se que não há hipótese de sigilo ou restrição de acesso que incida sobre a Norma de Execução Corat/Cofis/Cosit nº 4, de 2004, e que o objeto solicitado está apto a ser fornecido via pedido de acesso à informação, nos termos do inciso V do art 7º da Lei nº 12.527, de 2011, pois consiste em regra geral atinente a atividade exercida pelo Órgão relativa a um serviço de sua competência e porque sobre ele não incide hipótese de sigilo ou restrição de acesso. Diante do exposto, decide-se pelo deferimento do presente recurso, com fulcro no inciso V do art. 7º da LAI, devendo o MF, no prazo de 30 (trinta) dias, fornecer ao Requerente a cópia de inteiro teor da Norma de Execução Corat/Cofis/Cosit nº 4, de 2004, através da aba “Cumprimento de decisão” da Plataforma Fala.BR. Findo o prazo estabelecido sem que reste efetivado e comprovado 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 V do art. 7º da LAI, devendo a Receita Federal, no prazo de 30 (trinta) dias, fornecer ao Requerente a cópia de inteiro teor da Norma de Execução Corat/Cofis/Cosit nº 4, de 2004, através da aba “Cumprimento de decisão” da Plataforma Fala.BR. Findo o prazo estabelecido sem que reste efetivado e comprovado 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 18:15, 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 12:27, 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 **4615336** e o código CRC **BCB70C35** no site:

[https://super.presidencia.gov.br/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)