



PARECER PGFN/CAT/Nº 2085 /2017

**Parecer público.** Não se vislumbra motivo para sigilo da informação, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação).

Nota n. 00499/2017/CONJUR-MDS/CGU/AGU. Processo de Averiguação Cadastral. Recomendação da CGU. Possibilidade de acesso às bases de dados de órgãos federais cedidas ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Análise acerca de questionamento afeto à competência regimental desta Coordenação-Geral de Assuntos Tributários.

Proveniente da Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Desenvolvimento Social (CONJUR/MDS), vem, para manifestação, a esta Coordenação-Geral de Assuntos Tributários da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (CAT/PGFN), por intermédio da Nota n. 00499/2017/CONJUR-MDS/CGU/AGU, consulta formulada pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social (Senarc/MDS) acerca da possibilidade de acesso pelas Gestões Municipais do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) a informações constantes em bases de dados geridas por outros órgãos federais e por ela utilizadas nos processos de Averiguação Cadastral.

2. O expediente, registrado sob o nº 00399517/2017, veio instruído com a Nota Técnica nº 36/2017, por meio do qual a Senarc/MDS explica que entre os procedimentos administrativos por ela adotados no processo de Averiguação Cadastral, disciplinados pela Portaria MDS nº 94, de 4 de setembro de 2013, está a *“análise dos dados provenientes de cruzamentos em outros registros administrativos dos governos federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal ou de empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, quando disponíveis para cruzamento”* e que *“a partir dos cruzamentos realizados, é disponibilizada aos municípios uma lista de famílias com*

114



*informações divergentes, para que a gestão local do Cadastro Único possa localizá-las e atualizar o cadastro de cada uma delas”.*

3. Relata a Nota Técnica nº 36/2017, outrossim, que a Senarc/MDS, desde 2005, realiza processos anuais de verificação de indícios de inconsistências das informações declaradas ao Cadastro Único em confronto com informações obtidas em outras bases administrativas. *“Essas verificações ocorrem por meio de batimentos com outros registros administrativos do governo federal, ou ainda, por meio da comparação com variáveis de pesquisas, cadastros, censos do IBGE. São utilizadas fontes variadas como a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), o Sistema de Controle de Óbitos (SISOBI) e o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) do Ministério do Trabalho e Emprego, o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) da Receita Federal do Brasil, o Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam) do Departamento Nacional de Trânsito (Denatram) do Ministério das Cidades, a folha de pagamentos de benefícios e auxílios, tabela de elos de NIT/NIS e bases de óbitos do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), entre outras.*

4. Ressalta que as referidas bases e dados contêm informações tais como renda, vínculo laboral, posse de bens e recebimentos de pagamentos e que os seus gestores já se manifestaram informalmente sobre a impossibilidade de divulgação das informações constantes nas bases a terceiros, não obstante, ter a Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União, no recém publicado Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2017, considerado fundamental para a eficácia do processo de Averiguação Cadastral o acessos das gestões municipais do Cadastro Único às informações detalhadas sobre os batimentos realizados.

5. Considerando a necessidade de cumprimento pela referida Secretaria da recomendação da CGU, a implementação descentralizada do Cadastro Único e PBF, e o disposto na Lei de Acesso à Informação (LAI), a CONJUR/MDS nos submete o seguinte questionamento: ***“I – PGFN, em relação à base de dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil – SRFB: - consulta sobre o acesso mensal à base de dados de CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas e sobre a disponibilização destes dados aos***



*gestores municipais do Cadastro Único; - Disponibilização dos CPF de pessoas que realizaram a declaração do imposto de renda no ano de 2015".*

6. É o breve relato. Passa-se à análise, nos limites da competência regimentalmente atribuída a esta Coordenação-Geral de Assuntos Tributários.

7. A discussão acerca de informações que são ou não alcançadas pelo sigilo fiscal não é nova no âmbito desta Procuradoria-Geral, tendo sido debatida em diversos pronunciamentos. A linha interpretativa que norteia essas manifestações é no sentido de que o STF considera o sigilo fiscal como direito fundamental inserido na proteção do direito à intimidade. Assim, a teor do art. 198 do CTN, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. O preceito determina que o acesso aos dados fiscais dos contribuintes está restrito aos servidores integrantes da Administração Tributária somente podendo ser divulgados nas condições fixadas nos §§ 1º a 3º do indigitado artigo<sup>2</sup>.

8. A conclusão a que chegaram tais análises é no sentido de que as informações pessoais e os dados relativos a operações e negócios dos contribuintes, quer pessoas físicas, quer jurídicas, fornecidos à Fazenda Pública, por força do disposto no art. 145, § 1º, da Constituição, e na legislação infraconstitucional, estão ao resguardo do **sigilo fiscal**, nos termos do que dispõem o art. 5º, incisos X e XII, da Constituição, e o art. 198, do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966). Dessa forma, as únicas ressalvas previstas em lei para a quebra desse **sigilo fiscal** são as estabelecidas no próprio ordenamento jurídico, ou seja, as exceções previstas no CTN (art. 198, parágrafo único, e art.

<sup>1</sup> § 1º *Exceção-se do disposto neste artigo, além dos casos previstos no art. 199, os seguintes:*

*I – requisição de autoridade judiciária no interesse da justiça;*

*II – solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa.*

*§ 2º O intercâmbio de informação sigilosa, no âmbito da Administração Pública, será realizado mediante processo regularmente instaurado, e a entrega será feita pessoalmente à autoridade solicitante, mediante recibo, que formalize a transferência e assegure a preservação do sigilo.*

*§ 3º Não é vedada a divulgação de informações relativas a:*

*I – representações fiscais para fins penais;*

*II – inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública;*

*III – parcelamento ou moratória".*

<sup>2</sup> O Parecer PGFN/CAT/Nº 2458/2012, cumprindo os objetivos do Planejamento Estratégico da PGFN faz um apanhado das manifestações exaradas quanto ao tema.

114



199) e a que diz respeito às Comissões Parlamentares de Inquérito, conforme estabelecido pelo § 3º do art. 58 da Constituição.

9. Sobre sigilo fiscal e sua contextualização jurídica, valiosa o exame empreendido pelo Parecer PGFN/CAT/Nº 827/2012:

"6. O sigilo fiscal, referindo-se à proteção de dados econômico-fiscais, constitui particular expressão do direito à privacidade, em que pese alguma controvérsia inicial a respeito de sua matriz constitucional.<sup>3</sup> O direito à privacidade constitui uma projeção da dignidade e personalidade humanas. Tem como foco a proteção de fatos e comportamentos decorrentes das relações pessoais, incluindo as comerciais e profissionais.<sup>4</sup> Em evidência, portanto, o direito à autodeterminação informativa, na expressão utilizada por Canotilho.<sup>5</sup> Isto é, ao particular cabe determinar e controlar as informações que dizem respeito a sua vida privada.<sup>6</sup> É o direito individual ao anonimato.<sup>7</sup>

7. Há de se reconhecer, no entanto, que a conformação jurisprudencial sobre sigilo fiscal, e também bancário, é oscilante em âmbito de Supremo Tribunal Federal, não permitindo que se formulem juízos conclusivos sobre a matéria.<sup>8</sup> Construída, não raras vezes, sob amarras que ligam o direito à privacidade à sacralização do segredo, a construção jurisprudencial, em alguns pontos, tem recebido críticas, assumindo 'ares exagerados a exigência generalizada de autorização judicial, criando-se, como está a fazer o STF, uma reserva de jurisdição onde ela sequer foi prevista pela CF'.<sup>9</sup>

8. Acenando para tendência, censurável, à cultura do segredo, o Parecer PGFN/PGA/Nº 980/2004 é enfático ao afirmar que 'no Brasil a tradição do sigilo ainda é muito forte, não sendo fácil tratar das suas exceções, visto que a regra é o segredo. A cultura jurídica brasileira tem insistido na manutenção do sigilo em relação às matérias fiscais e bancárias. Tradição esta que sequer tem tido fundamentação jurídica razoável e que há muito tempo vem sendo seguida sem a investigação necessária'.

9. A teor do art. 5º, incisos X e XII, da CR/88, e do art. 198, do CTN, o entendimento desta Coordenação-Geral de Assuntos Tributários firmou-se no sentido de estarem sob o pálio do sigilo fiscal informações pessoais e dados relativos a operações e negócios dos contribuintes fornecidos à Fazenda Pública por força do disposto no art. 145, § 1º, da Constituição, e da legislação infraconstitucional de regência.<sup>10</sup> As manifestações desta Coordenação-Geral partem do pressuposto de que informações pertinentes à situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios estão efetivamente protegidas pelo sigilo fiscal. No entanto, a par da indeterminação semântica desses conceitos, que não se referem a

<sup>3</sup> Para alguns, residiria no art. 5º, inciso XII (sigilo das comunicações e de dados), para outros, no art. 5º, inciso X (inviolabilidade da intimidade e da vida privada), ou ainda no art. 5º, inciso XIV (imposições legais aos profissionais). Por todos confira-se SARLET, Ingo Wolfgang, MARINONI, Luiz Guilherme, MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 396.

<sup>4</sup> Cf. *Curso de direito constitucional*, 2012, p. 392.

<sup>5</sup> Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7ª ed. 5ª reimpr. Coimbra: Almedina, 2003, p. 508.

<sup>6</sup> Cf. *Direito constitucional e teoria da constituição*, p. 508.

<sup>7</sup> Cf. *Curso de direito constitucional*, p. 393.

<sup>8</sup> Cf. *Curso de direito constitucional*, p. 400.

<sup>9</sup> Cf. *Curso de direito constitucional*, p. 401, destaques que não constam do original.

<sup>10</sup> Cf. Parecer PGFN/CAT/Nº 278/1997, Parecer PGFN/CAT/Nº 1897/1997, Parecer PGFN/CAT/Nº 1443/2007, Parecer PGFN/CAT/Nº 593/2008, Nota PGFN/CAT/Nº 498/2009, Nota PGFN/CAT/Nº 616/2009, e outros.

uf



objetos fácil, imediata e prontamente identificáveis no mundo dos fatos<sup>11</sup>, não se firmou catalogação prévia e fechada a respeito do conteúdo dessas informações.

10. O Texto Constitucional vigente dispensou elevado grau de proteção ao direito à privacidade. Contudo, não se reveste de caráter absoluto, sujeitando-se a intervenções restritivas. As restrições, no entanto, somente se justificam para salvaguarda de outros direitos fundamentais<sup>12</sup>, a exemplo de proeminente interesse geral ou coletivo à informação, traduzido em norma legal que atenda aos parâmetros da proporcionalidade. É a situação a qual se subsume a norma do § 3º do art. 198 do CTN.

11. O art. 198 do CTN veda a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros, bem como sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. A norma sob apreço outorga exceções, a exemplo de seu § 3º, que permite a divulgação de informações relativas a representações fiscais para fins penais (inciso I), inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública (inciso II), e parcelamento ou moratória (inciso III).

12. Percebe-se preocupação do legislador para com responsabilidade advinda de violação indevida de privacidade, circunstância que enseja matiz constitucional, nos termos do art. 5º, X e XII, do Texto Constitucional. Percepção há também que limita o livre acesso aos dados.<sup>13</sup> Não obstante, o legislador concebeu regra de exceção específica, pré-ponderando os interesses em jogo.<sup>14</sup> Isto é, o órgão legislativo exerceu um primeiro juízo de ponderação, predeterminando, desde logo, a conduta permitida, ou seja, afastou do manto de proteção do sigilo fiscal informações relativas a parcelamento e moratória.

13. Sob tal perspectiva, deve ser dada prioridade à regra jurídica em detrimento de argumentos outros, mais genéricos e subjetivos.<sup>15</sup> De tal modo, no caso presente, qualquer resposta da Administração, no sentido de fragilizar o conteúdo da norma inscrita no § 3º do art. 198 do CTN, suscita, de plano, repúdio institucional, com as consequências imediatas, de negativa de acesso à informação”.

10. Os dados meramente cadastrais, por não afetarem as operações e negócios dos contribuintes, a toda evidência, não estão abrangidos pelo dever de resguardo. Confira-se excerto do Parecer/PGFN/CDA/Nº 2152/2007 sobre o tema:

11. Observamos que dados meramente cadastrais não estão resguardados por qualquer espécie de sigilo, visto que são dados costumeiramente fornecidos pelos sujeitos em sua vida social e negocial cotidiana, v.g.: número do CPF, CNPJ, RG, telefone, agência e conta bancária, nome completo, estado civil, endereço, bens legalmente submetidos a registro público, pessoas jurídicas de que participa, ascendentes, descendentes, etc. Estes dados, por serem fornecidos pelo próprio sujeito espontaneamente e usualmente ou por obrigação legal a registros públicos, não integram a sua esfera da intimidade ou da vida privada, sendo dotados

<sup>11</sup> Cf. WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Recurso especial, recurso extraordinário e ação rescisória*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 151.

<sup>12</sup> Cf. *Curso de direito constitucional*, p. 395.

<sup>13</sup> Excertos extraídos do Parecer PGFN/CAT/Nº 223/2006.

<sup>14</sup> Cf. ARAGÃO, Alexandre Santos de. A 'supremacia do interesse público' no advento do Estado de Direito e na hermenêutica do direito público contemporâneo. In: SARMENTO, Daniel (org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 5.

<sup>15</sup> Cf. A 'supremacia do interesse público' no advento do Estado de Direito e na hermenêutica do direito público contemporâneo, p. 10.

my



de certo grau de publicidade inerente ao seu uso na sociedade. Basta ver que qualquer folha de talão de cheques contém boa parte deles.

11. O Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) é regido pela Instrução Normativa RFB nº 1.634, de 6 de maio de 2016. De acordo com seu art. 2º, o CNPJ compreende as informações cadastrais das entidades de interesse das administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e compete à RFB a sua administração. Também segundo o art. 12 da citada IN, “Os atos cadastrais no CNPJ são solicitados por meio do Programa Gerador de Documentos (PGD CNPJ), disponível no sítio da RFB na Internet, no endereço <http://www.receita.fazenda.gov.br>.” Tal Programa possibilita o preenchimento de documentos eletrônicos, entre eles o Quadro de Sócios e Administradores (QSA). Já o Cadastro de Pessoas Físicas é administrado em conformidade com o disposto na Instrução Normativa RFB nº 1548, de 13 de fevereiro de 2015.

12. Sendo assim, dados meramente cadastrais não estão submetidos a qualquer espécie de sigilo e devem ser fornecidos pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, quando requisitados na forma da lei ou compartilhados na forma de convênio.

13. Ainda, vale esclarecer que o Decreto nº 8.889, de 29 de junho de 2016, que dispõe sobre o compartilhamento de dados dos órgãos da Administração Pública federal e entidades da Administração Pública federal indireta – autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, enquanto detentoras ou responsáveis pela gestão da base de dados, esclarece em seu art. 3º, § 3º:

§ 3º A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional disponibilizará, na forma por ela disciplinada, aos órgãos interessados, os seguintes dados não protegidos por sigilo fiscal conforme o disposto neste Decreto:

I - dados constantes do termo de inscrição na Dívida Ativa da União e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS;

II - informações sobre parcelamento e moratória de natureza global dos débitos inscritos em Dívida Ativa da União;

117



III - informações sobre débitos inscritos em Dívida Ativa da União, inclusive de pessoas jurídicas de direito público, e informações sobre débitos inscritos em Dívida Ativa da União ou débitos tributários ou não tributários já em fase de execução fiscal; e

IV - demais informações de natureza pública constantes das bases de dados sob a sua gestão.

14. A Portaria RFB nº 1384, de 12 de setembro de 2016, que regulamenta como serão disponibilizados dados não protegidos pelo sigilo fiscal a órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional estabelece, em seu art. 2º, que poderão ser compartilhados dados do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF); do Cadastro de Pessoas Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ); do Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir); da Consulta e Gerencial da Declaração de Operações Imobiliárias (DOI); da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e); dos créditos ativos de pessoas jurídicas de direito público; dos sistemas de controle de débitos de pessoas jurídicas de direito público; dos créditos parcelados; dos sistemas de controle de débitos parcelados; e da base de dados da Certidão de Regularidade Fiscal perante a Fazenda Nacional.

15. Define, também, que os dados compartilhados ficam sob a responsabilidade do órgão solicitante e somente poderão ser utilizados nas atividades que, em virtude de lei, são de sua competência e, portanto, não poderá haver transferência a terceiros. O ato normativo exige, outrossim, que seja demonstrada a necessidade do compartilhamento e as finalidades de uso dos dados solicitados.

16. Sobre a possibilidade de disponibilização de CPF de pessoas que realizaram a declaração de IRPF no ano de 2015, esta Coordenação-Geral, ao analisar minuta de Decreto cujo objetivo é *"alterar o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, que dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, e dá outras providências"*, ressaltou, no Parecer PGFN/CAT/Nº 26/2017, que apenas a RFB pode verificar se as pessoas cadastradas ou habilitadas ao Programa Bolsa Família, são declarantes ou não do IRPF.

17. Ante o exposto, é possível concluir não estar sob o pálio do sigilo informações sobre CNPJ e CPF, mas o acesso a dados administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil deve ser por ela autorizado. Assim, entendemos que o MDS

*mg*



PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS TRIBUTÁRIOS

8

não pode repassar diretamente aos Municípios dados que obtém através da RFB, a não ser que expressamente por ela permitidos.

À consideração superior<sup>16</sup>.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS TRIBUTÁRIOS, em 30 de novembro de 2017.

  
**MARINA SOTERO GONTIJO**  
Procuradora da Fazenda Nacional

De acordo. À consideração do Senhor Procurador-Geral Adjunto de Consultoria Tributária e Previdenciária.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS TRIBUTÁRIOS, em 18 de dezembro de 2017.

  
**NÚBIA NETTE ALVES OLIVEIRA DE CASTILHOS**  
Coordenadora-Geral de Assuntos Tributários

Aprovo. Remeta-se à Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Desenvolvimento Social (CONJUR/MDS), com cópia deste Parecer à RFB.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 27 de dezembro de 2017.

  
**LEONARDO DE ANDRADE REZENDE ALVIM**  
Procurador-Geral Adjunto de Consultoria Tributária e Previdenciária

<sup>16</sup> Indexação Pareceres: 7.2. Sigilo Fiscal