



PARECER SEI Nº 12663/2021/ME

ATO PREPARATÓRIO. LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011, ART. 7º, § 3º. DECRETO Nº 7.724, DE 16 DE MAIO DE 2012, ART. 3º, XII, ART. 20.

SIGILO FISCAL. Consulta sobre possíveis óbices à abertura de acesso aos dados do Sistema de Gestão de Recolhimento da União - SISGRU. Análise restrita aos aspectos jurídico-tributários.

Processo SEI nº 17944.101157/2021-37

I- RELATÓRIO

1. A Secretaria do Tesouro Nacional, por meio da Nota Técnica SEI nº 15670/2021/ME, consulta a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional sobre possíveis óbices à abertura de acesso aos dados do Sistema de Gestão de Recolhimento da União - SISGRU em decorrência da aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD.

2. As dúvidas levantadas pela Secretaria do Tesouro Nacional sobre a aplicação da LGPD aos dados contidos no SISGRU foram sintetizadas nos seguintes questionamentos:

Observadas as legislações que tratam do princípio da transparência da Administração Pública, bem como a Política de Dados Abertos almejada pelo Governo Federal, por um lado, e a necessidade de observação do princípio da privacidade e proteção aos dados pessoais, por outro lado, encaminhamos a presente consulta à Procuradoria-Geral da Fazenda com os seguintes questionamentos:

1- Dados dos recolhimentos efetuados por pessoas físicas ou jurídicas à Administração Pública, por meio de GRU e armazenados do SISGRU devem ser tratados como dados públicos em razão de transparência pública e interesse geral com "observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção"?

2- Em caso afirmativo, é correto o entendimento de que não haveria violação à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) a extinção dos níveis de acesso ao SIAFI/SISGRU de forma que qualquer usuário SIAFI acesse dados de pagamentos de qualquer Órgão Público a partir da

concessão de nível 9 a todos os operadores?

3. Ao examinar a demanda, a Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Pessoal, Normas e Patrimônio, por meio do Parecer SEI 9504/2021/ME, concluiu que:

- a) eventuais conflitos existentes entre direitos que, à primeira vista, seriam contraditórios, devem ser resolvidos, em cada caso concreto, com a utilização de instrumentos próprios, a exemplo do princípio da proporcionalidade e da técnica da ponderação;
- b) para que seja legítimo o tratamento de dados pessoais é necessário que esteja devidamente configurada uma das hipóteses previstas no art. 7º da LGPD. Ademais, nos termos do art. 23 dessa Lei, o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público;
- c) a doutrina tem entendido que somente devem ser divulgados por meio da transparência aqueles que sejam imprescindíveis ao interesse público;
- d) salvo melhor juízo, os dados pessoais tratados em decorrência de pagamentos de GRU não parecem se enquadrar no conceito de interesse público estrito. Os dados pessoais dos indivíduos que realizam pagamentos ao Tesouro Nacional, não parecem ser necessários ou indispensáveis para o controle social. Outrossim, não se verifica na legislação que rege a transparência, preceito específico que justifique a exposição desses dados pessoais. Reputa-se mais consentâneo com a legislação de regência que esses dados apenas sejam disponibilizados àqueles que, por sua atividade ou função, tenham a necessidade de conhecê-los;
- e) o regramento previsto no art. 31 da Lei nº 12.527, de 2011, que disciplina o tratamento das informações pessoais, bem como na LGPD, não se aplica às pessoas jurídicas, mas apenas às pessoas naturais. As normas são claras ao definir dados pessoais como "informação relacionada a **pessoa natural** identificada ou identificável". Logo, quando se tratar de pessoa jurídica, deve ser observada a regra geral da publicidade da informação, a menos que os órgãos e entidades públicas referidos no art. 1º da Lei nº 12.527, de 2011, observado o teor da informação requerida, identifique a presença de hipótese legal de sigilo, a exemplo de sigilo fiscal ou bancário, ou ainda resolva classificá-la como ultrassecreta, secreta ou reservada, considerando a imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, nos termos da Lei de Acesso à Informação; e
- f) a presente análise foi realizada sob o ângulo da Lei Geral de Proteção de Dados. Todavia, tendo em vista que, nos itens 34 a 36 da Nota Técnica SEI nº 15670/2021/ME, é expressamente mencionado a presença de dados referentes a pagamentos feitos por contribuintes, e visualizando possível incidência de regras de sigilo fiscal nos questionamentos realizados, convém encaminhar o presente processo para a Coordenação-Geral de Assuntos Tributários, a fim de que possa avaliar a necessidade de se manifestar sobre o tema à luz das suas competências.

4. Em 7 de agosto de 2021, o expediente foi encaminhado à Coordenação-Geral de Assuntos Tributários para atendimento do indicado no item "f" acima transcrito.

5. À CAT compete a análise dos aspectos jurídicos de matéria tributária, da dívida ativa e aduaneira, os quais guardem pertinência com sua competência regimental, nos termos dos artigos 22, 23 e 24 do Regimento Interno da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, aprovado na Portaria MF nº 36, de 24 de janeiro de 2014.
6. Feita esta breve síntese, passa-se ao exame e manifestação.

II – ANÁLISE JURÍDICA

7. Em linhas gerais, os usuários do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI têm acesso à aplicação em ambiente *web* desenvolvida pela Secretaria do Tesouro Nacional denominada SISGRU, que permite a consulta dos recolhimentos realizados por meio de Guia de Recolhimento da União - GRU em favor de suas Unidades Gestoras, bem como a gestão da informação de cada recolhimento, tal como atestar o efetivo ingresso, retificar eventuais erros de preenchimento da Guia e gerar relatórios gerenciais, segundo informações constantes na Nota Técnica SEI nº 15670/2021/ME:

O SISGRU consiste em uma aplicação desenvolvida pela STN em ambiente *web*, com interação com o SIAFI Operacional, que permite a todos os usuários do SIAFI consultarem as GRU recolhidas a favor de suas Unidades Gestoras (podendo variar de acordo com o nível de acesso do usuário), bem como estruturar suas consultas para fins gerenciais. A estrutura de consolidação e apresentação dessas consultas pode ser padronizada ou personalizada conforme as necessidades de informações dos órgãos arrecadadores. Além disso, o sistema permite a realização de ajustes na arrecadação, tais como retificações.

Até julho de 2015, era possível consultar, no SIAFI Operacional e, por conseguinte, no Tesouro Gerencial, todos os registros de arrecadação de GRU, tratados ali como RAs (Registros de Arrecadação) de forma individualizada, ou seja, utilizando os filtros disponíveis, o operador SIAFI com acesso a Unidade Gestora arrecadadora daquela Guia podia encontrar os recolhimentos de GRU usando como filtro de busca, por exemplo, o CPF/CPNJ do contribuinte.

Ocorre que, a partir de agosto de 2015, os recolhimentos de GRU registrados no SIAFI passaram a ser apresentados de forma agregada, ou seja, obedecidos determinados critérios contábeis, 2 ou mais GRUs passaram a gerar um único Registro de Arrecadação. Assim, dados que individualizam um pagamento como, por exemplo, valor pago, CPF/CNPJ, forma de pagamento, dentre outros, não são mais apresentados naquele Sistema Integrado e, por conseguinte, também não constam na base de dados do Tesouro Gerencial.

Estas informações continuam disponíveis de forma individualizada no SISGRU, cujo objetivo é justamente permitir uma gestão da informação de cada recolhimento tal como atestar o efetivo ingresso, retificar eventuais erros de preenchimento da Guia e gerar relatórios gerenciais.

O acesso a esses dados está, atualmente, restrito aos usuários SIAFI que possuem acesso àquela Unidade Gestora com a qual o contribuinte possui algum relacionamento/obrigação a ser cumprida. Ou seja, o usuário SIAFI que atua na Anvisa, por exemplo, tem acesso exclusivamente aos pagamentos de GRU realizados em favor daquela autarquia. Ao se conceder acesso nível 9 a este usuário, seria possível ao mesmo consultar os pagamentos realizados por qualquer

contribuinte em favor de qualquer Órgão Público.

Sendo assim, a abertura irrestrita do SISGRU a todos os órgãos da Administração, e futuramente à sociedade civil, possibilitaria a qualquer usuário acesso a dados pessoais, identificáveis, que deveriam, s.m.j., ser protegidos pelo princípio constitucional da privacidade, assunto ainda regulado pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.

8. Os formulários da GRU são utilizados para o recolhimento de receitas e demais valores à Conta Única do Tesouro Nacional, ressalvadas as receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB, pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e pela Procuradoria- Geral da Fazenda Nacional - PGFN, cuja arrecadação se dá mediante Documento de Arrecadação de Receitas Federais - DARF e Guia da Previdência Social – GPS, conforme estabelecem os arts. 3º e 4º do Decreto nº 4.950, de 2004:

Art. 1º A arrecadação de todas as receitas realizadas pelos órgãos, fundos, autarquias, fundações e demais entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, far-se-á por intermédio dos mecanismos da conta única do Tesouro Nacional, na forma regulada por este Decreto.

§ 1º O produto da arrecadação de que trata o **caput** será recolhido à conta do órgão central do Sistema de Programação Financeira do Governo Federal, por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI.

§ 2º Serão objeto de programação financeira todas as receitas com trânsito pelo órgão central do Sistema de Programação Financeira do Governo Federal.

§ 3º A implementação do regime de arrecadação previsto no **caput** deste artigo poderá ser feita de forma progressiva, observado o prazo máximo de seis meses, segundo critérios estabelecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Art. 2º Nos casos de receitas que têm origem no esforço próprio de órgãos e entidades da administração pública nas atividades de fornecimento de bens ou serviços facultativos e na exploração econômica do patrimônio próprio, remunerados por preço, bem como o produto da aplicação financeira, o Ministro de Estado da Fazenda poderá autorizar que a apropriação contábil da receita e o recolhimento do produto da arrecadação sejam realizados no SIAFI nos respectivos órgãos e entidades.

Art. 3º Fica a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda autorizada a instituir e regulamentar o modelo de documento "Guia de Recolhimento da União - GRU" para o recolhimento das receitas de que trata este Decreto, bem como de demais ingressos à conta única do Tesouro Nacional.

Art. 4º O disposto neste Decreto não se aplica às receitas do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, recolhidas mediante a Guia de Previdência Social - GPS, e às receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal, recolhidas por meio do Documento de Arrecadação de Receitas Federais - DARF.

Parágrafo único. A Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, em casos excepcionais, poderá autorizar a arrecadação de receitas em documento distinto.

9. Além de informações cadastrais da pessoa física ou jurídica que efetua

o recolhimento de receitas à Conta Única do Tesouro Nacional, os modelos de GRU, instituídos e regulamentados na Instrução Normativa STN nº 2, de 22 de maio de 2009, contêm informações relacionadas aos valores arrecadados, tais como montante, origem, órgão arrecadador, vencimento, entre outros dados.

10. Os dados dos recolhimentos efetuados por pessoas físicas ou jurídicas à Administração Pública por meio de GRU e armazenados no SISGRU relativos a tributos não abrangidos pela regra tratada no art. 4º do Decreto nº 4.950, de 2004, estão protegidos por sigilo fiscal, tal como ocorre com os tributos recolhidos por meio dos formulários de DARF e GPS.

11. Isso porque, quando utilizada para fins de arrecadação de tributos, com a exceção daqueles mencionados anteriormente, a GRU contém informações fiscais 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 que impõe o dever de mantê-las sob sigilo fiscal. Como já manifestado por esta Coordenação-Geral no Parecer nº 262, de 2002, "também se pode chegar ao montante em reais que uma empresa fatura, analisando-se as informações contidas no DARF em que recolhe a Contribuição para o PIS na modalidade faturamento, pois se conheço o tributo a pagar, e a alíquota, numa operação matemática simples podemos conhecer a base de cálculo, o montante do faturamento".

12. Não fosse o bastante, esta Coordenação-Geral tem entendimento consolidado no Parecer SEI Nº 13298/2020/ME sobre a impossibilidade de compartilhamento quando é possível se obter dado sobre a situação financeira ou econômica por meio de extração indireta:

17. Nos termos relatados pela consulente, o caso cinge-se à requisição por particular, sob a égide da Lei nº 12.527, de 2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) de informações de terceiros sob **guarda** da Fazenda Pública acerca de cumprimento de requisitos de aplicação de recursos para fins de utilização de benefícios fiscais destinados à produção de obras audiovisuais.

18. Determina a Lei nº 12.527, de 2011, que cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a *gestão transparente da informação*, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação, a *proteção da informação*, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade e a *proteção da informação sigilosa e da informação pessoal*, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso (art. 6º).

19. A *informação sigilosa*, nos termos do artigo 4º da LAI é aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado, cumprindo anotar que são consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam: a) pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional, b) prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais, c) pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população, d) oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País, e) prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas, f) prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de

interesse estratégico nacional, g) pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares ou h) comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações (art. 23).

20. O mesmo diploma legal, em seu artigo 22, prevê que o disposto na lei *não exclui as demais hipóteses legais de sigilo* e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.

21. Tal preceito está corroborado na regulamentação respectiva, o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, ao dispor, no artigo 6º, que o acesso à informação não se aplica às hipóteses de sigilo previstas na legislação, como fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, comercial, profissional, industrial e segredo de justiça e às informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

22. Ainda, o decreto regulamentador estatui que não serão atendidos pedidos de acesso à informação genéricos, desproporcionais ou desarrazoados ou que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade.

23. É certo, pois, que o acesso à informação não é ilimitado, abrangendo, dentre outros, os direitos elencados no artigo 7º da Lei nº 12.527, de 2011, mas se contém nos lindes definidos pela própria lei, que resguarda a *informação sigilosa*, o segredo de justiça e o segredo industrial e rechaça pedidos que não sejam precisos e razoáveis.

24. Como esclarecido pelo Parecer Cosit nº 27, de 2020, os dados solicitados não são originários da RFB, cabendo à ANCINE, quem os produziu, o dever de prestá-los, nos termos do que estabelece o art. 7º da LAI. Vejamos:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

(...)

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

25. Com efeito, o acesso à informação compreende o direito de obter *informação primária, íntegra, autêntica e atualizada*. Nesse sentido, esta CAT, por intermédio do Parecer SEI nº 2205/2019-ME, que adotando orientação seguida pelo Parecer PGFN/CAT/Nº 46/2015, entendeu que a Secretaria-Executiva do CONFAZ, por ser mera depositária de informações que não são de sua disponibilidade, nem da União, mas pertencem aos Estados e Distrito Federal, não poderia decidir acerca do sigilo de tais dados.

26. Ademais, as informações contidas nos documentos solicitados pelo particular à autoridade tributária estariam protegidas pelo sigilo fiscal, isto é, os Anexos aos Ofícios nº 28-E/2017-ANCINE/SFI/CFT (listagem com as empresas que optaram no ano de 2016 pela isenção do art. 39, X, da Medida Provisória nº [2281-1/2001](#) e não aplicaram os 3% correspondentes à CONDECINE remessa em audiovisuais) e nº 12-E/2018-ANCINE/SFI/CFT (listagem com as empresas que optaram no ano de 2017 pela isenção do art. 39, X, da Medida Provisória nº [2281-](#)

[1/2001](#) e não aplicaram os 3% correspondentes à CONDECINE remessa em audiovisuais) abrangem informações pessoais e/ou dados relativos a operações e negócios de contribuintes.

27. A disponibilização dos Anexos aos Ofícios nº 28-E/2017-ANCINE/SFI/CFT e nº 12-E/2018-ANCINE/SFI/CFT parece relevar a efetiva situação econômico-fiscal dos contribuintes, bem como a natureza e o estado de seus negócios ou atividades, estando abarcada pelo sigilo fiscal descrito no art. 198 do CTN. Não se verifica, na hipótese em apreço, nenhuma adequação da solicitação aos requisitos exigidos pela Lei, mais precisamente, pelo § 1º do art. 198 do CTN, uma vez que não se trata de requisição de autoridade judiciária no interesse da justiça, tampouco solicitação de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública.

28. Ao contrário, o que se pretende é o acesso de particular a relatório com dados individualizados de contribuintes detentores de benefícios fiscais destinados à produção de obras audiovisuais, o que, por certo, inclui documentos que podem acabar expondo a sua situação econômico-fiscal do contribuinte. Tais informações, estão, inequivocamente, sob o pálio do sigilo fiscal e eventual fornecimento de tais dados, ao arrepio do sigilo fiscal e suas exceções previstas em lei, poderá expor o servidor público aos rigores da responsabilização cível, administrativa e criminal.

29. Por fim, registre-se que essas informações econômicas das empresas, referentes à glosa de benefícios indevidamente recebidos, encaminhadas à RFB, pela ANCINE, configuram-se elementos de prova que poderão instruir auto de infração e futuro processo administrativo fiscal, para eventual constituição do crédito tributário. Tal informação consta dos autos, na Nota Cosit/Sutri/RFB nº 180, de 2020, ao revelar que tais documentos carregam em seu bojo a identificação de contribuintes bem como valores monetários relacionados, dentre outros dados sensíveis de interesse da fiscalização tributária.

13. Como desdobramento dos direitos constitucionais à inviolabilidade da intimidade e da vida privada, as informações sob o pálio do sigilo fiscal não devem ser divulgadas e, como regra, não podem ser compartilhadas, salvo nas situações específicas de que tratam os §§1º e 3º do art. 198 e o art. 199 do CTN, *in verbis*:

Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, 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. ([Redação dada pela Lcp nº 104, de 2001](#))

§ 1º Excetua-se do disposto neste artigo, além dos casos previstos no art. 199, os seguintes: ([Redação dada pela Lcp nº 104, de 2001](#))

I – requisição de autoridade judiciária no interesse da justiça; ([Incluído pela Lcp nº 104, de 2001](#))

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. ([Incluído pela Lcp nº 104, de 2001](#))

§ 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. [\(Incluído pela Lcp nº 104, de 2001\)](#)

§ 3º Não é vedada a divulgação de informações relativas a: [\(Incluído pela Lcp nº 104, de 2001\)](#)

I – representações fiscais para fins penais; [\(Incluído pela Lcp nº 104, de 2001\)](#)

II – inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública; [\(Incluído pela Lcp nº 104, de 2001\)](#)

III – parcelamento ou moratória. [\(Incluído pela Lcp nº 104, de 2001\)](#)

Art. 199. A Fazenda Pública da União e as dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios prestar-se-ão mutuamente assistência para a fiscalização dos tributos respectivos e permuta de informações, na forma estabelecida, em caráter geral ou específico, por lei ou convênio. Parágrafo único. A Fazenda Pública da União, na forma estabelecida em tratados, acordos ou convênios, poderá permutar informações com Estados estrangeiros no interesse da arrecadação e da fiscalização de tributos. [\(Incluído pela Lcp nº 104, de 2001\)](#)

14. Não é demais lembrar que o sigilo fiscal visa à proteção do titular dos dados, trazendo limites à atuação da administração tributária, que somente pode usar as informações obtidas em razão do e no exercício do seu ofício, sendo vedado o compartilhamento desses dados, salvo nas hipóteses descritas no dispositivo acima transcrito, em que prevalece o interesse público. Nesse sentido, cumpre transcrever o entendimento desta Coordenação-Geral consolidado no Parecer SEI nº 10254/2021:

19. Como revelado no PARECER SEI Nº 2861/2020/ME, o tema afeto ao compartilhamento de informações protegidas pelo sigilo fiscal foi objeto de diversas manifestações no âmbito desta Coordenação-Geral de Assuntos Tributários, a qual vem adotando o entendimento no sentido de estarem sob o pálio do sigilo fiscal todas 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 nos incisos X e XII do art. 5º, e §1º do art. 145, ambos da Constituição Federal, e, na legislação infraconstitucional, nos termos do que estabelece o art. 198 do CTN.

20. No plano constitucional, ainda que a administração tributária tenha consagrado a autorização para investigar, a fim de que promova a tributação segundo a capacidade contributiva, mediante a identificação do seu patrimônio, dos rendimentos e das suas atividades econômicas, deve respeitar, no exercício desta atividade, os direitos e garantias individuais, o que evidencia que não lhe é permitido divulgar as informações obtidas relativas ao contribuinte, como decorrência do direito fundamental à intimidade e à vida privada

21. No Código Tributário Nacional, a regra que agasalha essa previsão está disposta no art. 198, nos seguintes termos:

Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, 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. (Redação

dada pela Lei Complementar nº 104, de 10 de janeiro de 2001)

22. O sigilo, como expressão do direito à privacidade, relacionado com a

autodeterminação informativa, do qual se extrai que ao titular dos dados cabe determinar e controlar as informações que dizem respeito à sua vida privada, foi objeto de abordagem no Parecer PGFN/CAT 827/2012, a saber:

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. 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. Em evidência, portanto, o direito à autodeterminação informativa, na expressão utilizada por Canotilho. Isto é, ao particular cabe determinar e controlar as informações que dizem respeito a sua vida privada. É o direito individual ao anonimato.

(...)

23.No plano das diretrizes da administração tributária, segundo se extrai do Manual Eletrônico de Sigilo Fiscal da RFB (aprovado pela Portaria RFB nº 4.820, de 19 de novembro de 2020, publicado em 27/11/2020, atualizado em 13/01/2021, disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/sigilo-fiscal>, acessado em 8/7/2021), infere-se, da estrutura da norma contida no art. 198 do CTN, cinco elementos conceituais que merecem destaque, a saber:

- a) divulgação: ação de espalhar, publicar, divulgar, em suma, tornar pública alguma informação;
- b) Fazenda Pública: tratada de forma genérica, refere-se às administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- c) servidores: vocábulo utilizado em sentido lato, abrange as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos, incluídos os de regime estatutário; ocupantes de cargos públicos; empregados públicos, contratados sob o regime da legislação trabalhista; servidores temporários, que exercem função sem estarem vinculados a cargo ou emprego público;
- d) informações protegidas por sigilo fiscal: são definidas como aquelas obtidas 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; e
- e) sujeito passivo ou terceiros: engloba todas as pessoas físicas e jurídicas relacionadas, ou não, com o fato gerador de obrigação tributária.

24.E, a partir disso, consta naquele Manual Eletrônico de Sigilo Fiscal da RFB a conclusão de que:

Tem-se, portanto, que sigilo fiscal é o dever, a obrigação imposta à Fazenda Pública e a seus servidores de não divulgar 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.

Os dados e informações de pessoas físicas e jurídicas prestados às administrações tributárias, ou obtidos pelo Fisco por qualquer outro meio ou forma, devem servir de subsídio para o exercício das atividades e competências legais do órgão, sendo vedada qualquer iniciativa que facilite a divulgação das informações fiscais. (grifos acrescidos ao original).

25. De tudo o que se menciona, é possível extrair que a regra descrita no art. 198 do CTN materializa a proteção à inviolabilidade dos direitos individuais do contribuinte no sentido de não ter divulgado pela administração pública os dados fiscais pertinentes à situação econômica ou financeira sua ou de terceiros, e sobre a natureza e o estado de suas operações e negócios, a que a administração pública tem acesso para fins exclusivos do exercício da sua competência legal.

26. Tal interpretação está em linha com a análise administrativa efetuada no bojo da Nota RFB/Asesp nº 41/2007, ao revelar que "o instituto do sigilo fiscal visa a proteger aquele que tenha em poder e sob a confiança do órgão público informações que, se reveladas a terceiros, podem causar danos aos seus negócios ou atividades".

27. Com isso, parece possível interpretar que a regra veiculada no art. 198 do CTN tem como finalidade proteger o titular dos dados sigilosos, prevendo uma limitação à atuação da Administração ao vedar a divulgação de informações fiscais obtidas, em razão do seu 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, destacada, inclusive, a responsabilidade do servidor na hipótese de divulgação, segundo previsto na legislação criminal.

28. Lado outro, o próprio CTN dá indicativos expressos de que o direito ao sigilo fiscal, ou seja, a regra que assegura ao sujeito passivo ou terceiro o direito de não ter as suas informações fiscais compartilhadas, não é absoluto. Há expressa permissão para a transferência de informações protegidas por sigilo fiscal, nas situações previstas na lei, e descritas nos §§ 1º e 3º do artigo 198 e no artigo 199, sendo garantido, nestas hipóteses, nos termos do §2º, que a transferência das informações sigilosas seja formalizada e assegurada a preservação do sigilo, a saber:

[...]

29. Em linha com Luís Eduardo Schoueri (Direito Tributário. 9 ed. Saraiva, pg. 918), compreende-se que o direito ao sigilo não surge absoluto, de modo que o CTN, na redação dada pela LC 104, de 2001, ponderando, de um lado, o direito à privacidade e, de outro, o interesse público, acaba por relativizar aquele dever.

30. Em uma interpretação histórica da norma, revela-se que foi exatamente isso que pretendeu o legislador ao modificar o CTN, por meio da LC 104, de 2001, revelando a Exposição de Motivos nº 820/MF, a prevalência do interesse público sobre os interesses individuais, ao registrar que:

13. O objetivo das alterações propostas para o art. 198 é, retirando de seu âmbito situações em que tal restrição não se justifica, inclusive nos casos de intercâmbio de informações no âmbito da Administração Pública, bem assim nas situações de representações fiscais para fins penais, inscrição na Dívida da Fazenda Pública e parcelamentos concedidos, onde a transparência da ação do Poder Público se sobrepõe aos interesses individuais. (grifos acrescentados ao original)

31. A partir do que se menciona, parece que o intuito da regra geral prevista no CTN (artigo 198) é a proteção do titular dos dados, trazendo limites à atuação da administração tributária, que somente poderá usar as informações obtidas em razão do e no exercício do seu ofício, sendo vedado o compartilhamento desses dados. Por outro lado, a autorização igualmente contida no CTN (§§ 1º e 3º do artigo 198 e no artigo 199) para a transferência do sigilo revela que ele não encerra direito absoluto, havendo hipóteses descritas na norma em que prevalece o interesse público, sem que isso represente quebra de sigilo

fiscal, de modo que a transferência de sigilo não ofende direito individual do contribuinte.

15. Ressalta-se que a Lei nº 12.527, de 2011, e o Decreto 7.724, de 2012, não excluem as demais hipóteses de restrição de acesso à informação e documentos previstas em outras normas legais:

Lei 12.527/2011

Art. 22. O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.

Decreto 7.724/2012

Art. 6º O acesso à informação disciplinado neste Decreto não se aplica:
I - às hipóteses de sigilo previstas na legislação, como fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, comercial, profissional, industrial e segredo de justiça; e
II - às informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, na forma do [§1º do art. 7º da Lei nº 12.527, de 2011](#).

16. Em sendo assim, a abertura irrestrita do SISGRU a todos os órgãos da Administração, e futuramente à sociedade civil, como conjecturado na consulta da STN, permitiria a visualização das informações contidas nesse sistema, inclusive aquelas conservadas sob sigilo fiscal, cujo acesso é restrito às atividades internas do órgão responsável pela sua arrecadação e fiscalização. Qualquer iniciativa que facilite a divulgação dessas informações sigilosas sem a devida observância do art. 198 do CTN está sujeita às consequências da violação ao sigilo fiscal nas esferas penal, administrativa e civil.

17. Por fim, cabe consignar que é admitida a transferência de dados sigilosos, sem que isso representasse quebra de sigilo fiscal, na hipótese em que o contribuinte expressamente autoriza o acesso das informações, conforme já explanado no Parecer PGFN/CAT nº 10254/2021/ME:

31. A partir do que se menciona, parece que o intuito da regra geral prevista no CTN (artigo 198) é a proteção do titular dos dados, trazendo limites à atuação da administração tributária, que somente poderá usar as informações obtidas em razão do e no exercício do seu ofício, sendo vedado o compartilhamento desses dados. Por outro lado, a autorização igualmente contida no CTN (§§ 1º e 3º do artigo 198 e no artigo 199) para a transferência do sigilo revela que ele não encerra direito absoluto, havendo hipóteses descritas na norma em que prevalece o interesse público, sem que isso represente quebra de sigilo fiscal, de modo que a transferência de sigilo não ofende direito individual do contribuinte.

32. Nessa linha de pensamento, caminha-se para a resposta ao segundo questionamento apresentado, no qual se indaga se *referido direito é disponível, permitindo-se que o titular, espontaneamente, dele disponha, abdicando do direito e publicizando dados próprios acobertados pela referida tutela*.

33. Como o sigilo fiscal não se revela um direito absoluto, podendo o

Fisco, inclusive, compartilhar os dados sigilosos independentemente da vontade do contribuinte nas hipóteses previstas na lei, com mais assertividade aparenta tratar-se a hipótese em análise, em que o destinatário da proteção normativa veiculada no art. 198 do CTN delibera por dispor deste direito, renunciando à proteção estatal ao autorizar a terceiro o acesso aos seus dados sigilosos.

34. A bem da verdade, parece que é isso que ocorre quando o titular do direito ao sigilo fiscal, por exemplo, oferece a uma instituição financeira a sua declaração do imposto de renda pessoa física, ou quando autoriza terceiro a acessar os seus dados fiscais, mediante procuração.

35. No âmbito administrativo da RFB e do consultivo tributário desta PGFN, reporta-se às análises referenciadas na Nota Cosit/Sutri/RFB nº 269, de 22 de junho de 2021: Parecer PGFN/CAT nº 1.721, de 31 de agosto de 2012, e Solução de Consulta Interna Cosit nº 22, de 19 de agosto de 2010, sendo que em ambas as manifestações houve a compreensão pela possibilidade de terceiro ter acesso aos dados do contribuinte, sem que isso configurasse quebra de sigilo fiscal, considerando a existência de **autorização expressa dada pelo titular do direito.**

36. Reproduz-se:

PGFN/CAT nº 2.360, de 30 de outubro de 2007:

19.3 Considerando que o sigilo fiscal não é um direito absoluto, podendo ceder nas situações disciplinadas pelo CTN, **parece-nos razoável sustentar que os contribuintes possam autorizar, desde que expressamente, o acesso às suas informações sigilosas constantes das NFe à ANP.** Com essa formatação e objeto, não se vê óbices à celebração do convênio.

Solução de Consulta Interna Cosit no 22, de 19 de agosto de 2010:

11. Analisando a proposta de edição de portaria conjunta, verifica-se que esta pode atender o fim proposto, isto é, afastar a possibilidade de quebra de sigilo, **desde que a empresa de courier, que age por conta e ordem do importador, ao prestar a informação, autorize expressamente o acesso aos dados à Vigiagro e à Anvisa.** Ou seja, a RFB não estará quebrando o sigilo fiscal se o repasse das informações já estiver sendo concedido por quem as detém.

37. Também evidenciou-se a compreensão pela possibilidade de transferência de dados sigilosos, sem que isso representasse quebra de sigilo fiscal, **na hipótese em que o contribuinte expressamente autorizou o acesso das informações,** nos termos da análise efetuada na Nota RFB/Asesp nº 41, de 19 de outubro de 2007, e no Parecer PGFN/CAT nº 2.360, de 30 de outubro de 2007.

38. Como revela a Nota RFB/Asesp nº 41, de 19 de outubro de 2007, admite-se o fornecimento de informações sigilosas a CPMI ou a CPI pela RFB, sem necessidade de requisição pelas comissões, **nas hipóteses em que elas estivessem formalmente autorizadas pela pessoa a que se referem as informações.** Para tanto, compreendeu-se que deve existir prova inequívoca de que o contribuinte está de acordo, que consente e que autoriza que CPI ou CPMI tenha acesso a seus dados fiscais sigilosos que se encontram sob a guarda da RFB. Isso bastaria para que a RFB fornecesse as informações solicitadas, sem infringir o preceito do sigilo fiscal.

39. Já no Parecer PGFN/CAT nº 2.360, de 30 de outubro de 2007, ao entendimento de que "*não há qualquer óbice ao fornecimento das informações solicitadas à CPI do Apagão Aéreo, nos termos relatados, já que há consentimento expresso para tal procedimento*",

apenas salientou-se a necessidade de observância do § 2º do art. 198 do CTN, de modo que a entrega das informações e documentos solicitados devesse ser feita pessoalmente à autoridade solicitante, mediante recibo, que formalizasse a transferência e assegurasse a preservação do sigilo.

40. A partir do que se menciona, compreende-se que parece não haver impedimento legal para que o titular do direito renuncie à proteção a ele assegurada na regra inserta no art. 198 do CTN, devendo, entretanto, fazê-lo de modo expresse, **inclusive, no que diz respeito a eventual autorização para a publicização dos dados a serem disponibilizados.**

41. Todavia, os limites jurídicos para que validamente esta renúncia seja efetuada e oposta ao Fisco deve ser examinada de forma sistemática à luz do ordenamento jurídico, para além das regras do direito material tributário, o que refoge ao âmbito de competência regimental desta Coordenação-Geral de Assuntos Tributários.

42. Desse modo, ainda que não exista previsão expressa no CTN, não se identifica, sob a perspectiva específica do direito material tributário, impedimento para que o titular da proteção normativa inserta no art. 198 do CTN exerça disponibilidade do sigilo fiscal, ressalvada a validade deste procedimento, à luz da observância das demais normas que informam o sistema normativo, em uma leitura jurídica a ser eventualmente efetuada pela Coordenação competente.

III – CONCLUSÃO

18. Feitas tais considerações, conclui-se que, sob o aspecto jurídico-tributário, eventual ampliação dos níveis de acesso ao SISGRU só deverá ser promovida caso as informações amparadas pelo sigilo fiscal sejam preservadas, em respeito aos arts. 5º, X; 145, § 1º, da Constituição c/c art. 198 do CTN.

À consideração superior¹.

HILYN HUEB

PROCURADORA DA FAZENDA NACIONAL

1. De acordo com o Parecer SEI nº 12663/2021/ME.
2. Submeto à apreciação superior.

ADRIANO CHIARI DA SILVA

COORDENADOR-GERAL DE ASSUNTOS TRIBUTÁRIOS

1. Aprovo o Parecer SEI nº 12663/2021/ME.

2. Em matéria de acesso e divulgação de informações dos contribuintes, numa perspectiva de ponderação de interesses entre a necessária transparência de dados públicos e a preservação da privacidade de informações protegidas por sigilo fiscal, especialmente por ocasião do enfrentamento do tema no referido Parecer SEI Nº 13298/2020/ME, transcrevo breves apontamentos exarados por ocasião daquela análise no Despacho PGACCAT 16198505:

Trata-se de Despacho RFB-GABIN (16132275), que encaminhou para análise desta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional o Ofício RFB n.371, de 28 de março de 2021 (SEI 16131912) e os anexos Ofícios OGU-CGU 10347 (SEI 16131945), Despacho CGU-CGRAI (SEI 16132203) e Despacho CGU (SEI 16132253). Em sentido semelhante ao entendimento que se entrevê do Despacho (12386327) do Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional no Processo SEI 10265.197198/2020-30, esta Adjuntoria compreende que os princípios da moralidade e da publicidade devem compor o vetor interpretativo em matéria de prestação de contas das ações do Estado à sociedade, nos termos do art. 37 da Constituição Federal. No contexto específico da Lei de Responsabilidade Fiscal, a transparência (cf., em especial, art. 48, § 1º, II; art. 48-A; art. 67, II) surge como princípio da gestão orçamentária responsável ou como um subprincípio do princípio da responsabilidade fiscal. Sob essa perspectiva de transparência na gestão da coisa pública é que se deve analisar a concessão de benefícios fiscais.

2. Encaminhe-se à Secretaria do Tesouro Nacional.

PAULO JOSÉ LEONESI MALUF

PROCURADOR-GERAL ADJUNTO DE CONSULTORIA E CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO

1 - Indexação CAT - Consultas: Item 7.2 Sigilo Fiscal.



Documento assinado eletronicamente por **Adriano Chiari da Silva, Coordenador(a)-Geral de Assuntos Tributários**, em 01/09/2021, às 17:41, 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 **Hilyn Hueb, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 01/09/2021, às 17:41, 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 José Leonesi Maluf, Procurador(a)-Geral Adjunto(a)**, em 01/09/2021, às 17:43, 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 deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18078864** e o código CRC **D0C6AB46**.

Referência: Processo nº 17944.101157/2021-37

SEI nº 18078864