



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
 Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
 Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria e Contencioso Administrativo Tributário
 Coordenação-Geral de Assuntos Tributários

PARECER SEI Nº 4856/2019/ME

PARECER PÚBLICO. AUSÊNCIA DE HIPÓTESE QUE JUSTIFIQUE QUALQUER GRAU DE SIGILO. LAI – ART.6º, INCISO I DA LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011. DECRETO Nº7.724, DE 16 MAIO DE 2012.

SIGILO FISCAL.

A sindicância patrimonial nos termos do Decreto nº 5.483, de 30 de junho de 2005, é um procedimento investigatório preliminar, com o objetivo de apurar indícios de autoria e materialidade de enriquecimento ilícito de agente/servidor público.

Possibilidade de acesso pelas Corregedorias para processo de investigação. Art. 198, § 1º, inciso II do Código Tributário Nacional. Parecer PGFN/CDI/Nº 1433/2006. Nota PGFN/CAT nº 662/2006. Concretização dos princípios constitucionais da moralidade e legalidade. Ratificação do entendimento.

Processo SEI nº 17316.100840/2019-39

I

1. A Corregedoria do Ministério da Economia, por intermédio do Ofício SEI Nº 1/2019/DIPAT/COGER-ME (SEI nº 3572483), de 20 de agosto de 2019, solicitou a manifestação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional acerca possibilidade jurídica de compartilhamento de informações fiscais em sede de regular Sindicância Patrimonial instaurada, tendo o expediente sido encaminhado à Coordenação-Geral de Assuntos Tributários.

2. À Coordenação-Geral de Assuntos Tributários cabe a análise apenas quanto a 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 pela Portaria MF nº 36, de 24 de janeiro de 2014.

II

3. O pedido de análise da questão decorre de indeferimento de solicitação de compartilhamento de informações fiscais a Comissão de Sindicância Patrimonial regularmente instaurada pela Corregedoria do Ministério da Economia (COGER/ME). A rejeição do pedido foi formalizada no Ofício nº 117/2019/SRRF01/RFB/ME-DF, de 26/07/2019, cujo principal fundamento foi de que em interpretação do art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (CTN), o Parecer PGFN/CAT/Nº 708/2017, restringiu a condição descrita pelo inciso II do seu § 1º para excluir o caso dos procedimentos investigativos.

4. Antes de avaliar o ponto apresentado vale uma rápida descrição do quadro mais recente da proteção da vida privada e do sigilo fiscal no Brasil. O Art. 5º, Inciso X da Constituição Federal, protege a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assim como a intimidade, ou seja, estabeleceu uma distinção entre vida privada e intimidade, diferenciando essas realidades. Para alguns autores a diferença entre vida privada e intimidade se justifica enquanto diferenciação de gênero e espécie, respectivamente. Vejamos:

Embora a jurisprudência e vários autores não distingam, ordinariamente, entre ambas as postulações - de privacidade e de intimidade -, há os que dizem que o direito à intimidade faria parte do direito à privacidade, que seria mais amplo. (MENDES; COELHO; GONET, 2007, p. 367)

5. Analisando o dispositivo que trata da proteção à intimidade no texto Constitucional, Ferraz Junior trata da questão como relativa exclusivamente ao indivíduo, sem nenhuma repercussão social:

A intimidade é o âmbito do exclusivo que alguém reserva para si, sem nenhuma repercussão social, nem mesmo ao alcance de sua vida privada que, por mais isolada que seja, é sempre um viver entre os outros (na família, no trabalho, no lazer em comum). Não há um conceito absoluto de intimidade. Mas é possível exemplificá-lo: o diário íntimo, o segredo sob juramento, as próprias convicções, as situações indezessáveis de pudor pessoal, o segredo íntimo cuja mínima publicidade constrange. (FERRAZ JUNIOR, 1992, p. 141)

6. A intimidade diz respeito aos atos, sentimentos ou pensamentos mais íntimos de alguém, inobstante as divergências jurisprudenciais e doutrinárias quanto à concepção de intimidade. Mesmo que se entenda que a intimidade faz parte da vida privada, trata-se de dimensão distinta integrando o seu núcleo essencial, merecendo tratamento distinto por parte do direito.

7. Aspectos econômicos da vida de uma pessoa são compartilhados com as instituições financeiras, com operadoras de cartão de crédito, empresas de seguro, cartórios de registro, departamentos de trânsito, entre outros.

8. Pouco se discute a amplitude do sigilo de informações privadas no âmbito das instituições mencionadas, em que é possível até mesmo manter dados de clientes bancários no exterior em serviço terceirizado, como permite a RESOLUÇÃO Nº 4.658, DE 26 DE ABRIL DE 2018. O Código ANBIMA de Regulação e Melhores Práticas para Administração de Recursos de Terceiros (Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=2ahUKewj1l9aRypfmAhW9HLkGHXqPBtgQFjACegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.anbima.com.br%2F> Acesso em 02/12/2019) propõe que se evite a transmissão de informações sigilosas dentro das instituições, reconhecendo, ainda que implicitamente, a possibilidade de livre fluxo de informações sigilosas dentro das instituições reguladas.

9. Os dados informados aos Órgãos de Fiscalização não podem ser considerados íntimos, afinal, são sempre relativos à capacidade contributiva de um indivíduo e envolvem informações bancárias, sobre a renda, operações comerciais, patrimônio, entre outras.

10. As remunerações que uma pessoa recebe fazem parte da esfera da sua vida privada, pois envolvem informações profissionais que podem ser protegidas do conhecimento público, contudo, a relativização do direito à vida privada, com exposição de aspectos econômicos, tem se ampliado a ponto de permitir que as remunerações pagas a servidores público sejam expostas para toda a sociedade, como ficou decidido pelo Supremo Tribunal Federal na SS 3902. Na decisão ocorreu uma clara opção pelo princípio da publicidade da Administração Pública, numa mitigação da vida privada, da mesma forma que ocorreu em relação à intimidade no caso das biografias não autorizadas.

11. O Supremo Tribunal Federal, no RE 1.055.941 (Tema 990 de Repercussão Geral), reiterou por ampla maioria o entendimento pela legitimidade do compartilhamento de dados protegidos por sigilo fiscal entre a Receita Federal e o Ministério Público, sem autorização prévia do Poder Judiciário, devendo ser

resguardado o sigilo das informações em **procedimentos formalmente instaurados** e sujeitos a posterior controle jurisdicional.

12. É possível perceber que a proteção ao sigilo de informações da vida privada dos servidores públicos é um valor a ser equilibrado com o interesse da Administração Pública em garantir diversos princípios da administração pública de índole constitucional, como moralidade, legalidade e impessoalidade, devendo ser sopesado para garantir que as condutas de agentes e servidores públicos estejam alinhadas a tais princípios.

13. Devemos ressaltar que a posição definida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional no Parecer PGFN/CAT nº 708/2017 abordou a questão do Processo Administrativo de Responsabilização da Pessoa Jurídica – PAR, previsto na Lei nº 12.846, de 2013, situação distinta da investigação patrimonial em análise no presente parecer.

14. A sindicância patrimonial é um procedimento sigiloso e meramente investigatório, não tendo caráter punitivo. Ele tem como base regulamentar o Decreto nº 5.483, de 30 de junho de 2005 e deve ser utilizado para verificar a compatibilidade da evolução patrimonial dos agentes públicos com os recursos e disponibilidades que compõem o seu patrimônio, na forma prevista na [Lei nº 8.429, de 1992](#), observadas as disposições especiais da [Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993](#).

15. O entendimento da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional sobre sindicâncias patrimoniais está consubstanciado no Parecer PGFN/CDI/Nº 1433/2006, ratificado pela Nota PGFN/CAT nº 662/2006. Vejamos trecho daquela manifestação:

Parecer PGFN/CDI/Nº 1433/2006

43. Percebe-se, dessa forma, que o art. 198, § 1º, inciso II, do Código Tributário Nacional, exige, para que seja possível a liberação do dever do sigilo fiscal, apenas que o processo ou procedimento administrativo esteja regularmente instaurado por autoridade administrativa competente, tenha objeto lícito e finalidade pública.

44. Na hipótese ora em análise, teremos, então, satisfeitos todos os requisitos exigidos pela legislação em comento para que possa ser quebrado o sigilo fiscal do investigado, sendo as informações sigilosas requisitadas pela sindicância patrimonial essenciais para a apuração dos fatos sob investigação, podendo essa ser convertida em um Processo Administrativo Disciplinar ou arquivada. Caso as informações solicitadas demonstrarem a regularidade das transações e informações patrimoniais e financeiras do sindicado. Ressalte-se, apenas, a necessidade da estrita observância por parte dos servidores envolvidos nesta requisição de informações protegidas pelo sigilo fiscal, do disposto no § 2º do art. 198 do Código Tributário Nacional, que prescreve a forma como se dará esse intercâmbio de informações sigilosas.

16. A posição da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional leva em consideração o fato de ser comum o uso da expressão processo para se referir aos procedimentos, quando inexistente qualquer litígio, bem como o fato de que o compartilhamento de informações é realizado sem entraves entre as diversas Administrações Tributárias. Não faria sentido impedir o compartilhamento de informações quanto o Código Tributário Nacional autoriza expressamente o compartilhamento para investigação. Vejamos o texto:

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)

[...]

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.

17. O termo investigação envolve uma fase em que não existe contraditório e ampla defesa, inclusive porque a investigação pode resultar em inexistência de motivos para abrir processo administrativo, situação em que seria negativa para o administrado se envolver, por poder gerar um desgaste desnecessário.

18. Por outro lado, a transferência de informações sigilosas envolve a manutenção da probidade pelos agentes e servidores públicos, concretizando os princípios de legalidade e moralidade constitucionais, como exposto a seguir (FRANCISO, 2005, p. 1400):

Muito embora sustentemos a necessidade de interpretar restritivamente as exceções ao sigilo fiscal, contidas no art. 198 do CTN, acreditamos que a expressão 'processo' empregada em seu § 1º, II, abrange tanto o processo em sentido estrito quanto o procedimento formalmente instaurado. Os imperativos de apuração dos ilícitos não permitem à fiscalização tributária devassar a vida privada do sujeito passivo, para o que a ordem constitucional e a legal opõem consideráveis obstáculos. Porém, quando tais informações já são detidas pela Administração Tributária, não faz sentido privar outros órgãos ou entes públicos dos dados necessários à apuração de eventuais ilícitos, razão pela qual a exibição desses elementos para a investigação (ainda que sem efetivo processo) decorre do princípio da legalidade e da própria moralidade administrativa. Acrescentamos ainda que a obrigatoriedade em prestar tais informações advém também da coerência do art. 198, do CTN, com o restante dos preceitos do mesmo Código, particularmente o art. 199, pois se as Fazendas Públicas devem partilhar as informações sigilosas, de ofício e no interesse da fiscalização tributária, com igual razão podem concedê-las quando requeridas para investigação em procedimento administrativo.

19. O entendimento da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional no Parecer PGFN/CDI/Nº 1433/2006, ratificado pela Nota PGFN/CAT nº 662/2006, vem sendo confirmado pela jurisprudência pátria, como na Apelação Cível 2011.51.01.005297-1 do Tribunal Regional da 2ª Região, nos Mandados de Segurança nº 21.992, 21.721 e 12.660 do Superior Tribunal de Justiça. Vejamos um trecho da Ementa deste último:

MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. AUDITOR DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

NULIDADES DO PAD NÃO CONFIGURADAS. AUSÊNCIA DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. IMPOSSIBILIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. PODER JUDICIÁRIO. COMPETÊNCIA PARA AFERIR A REGULARIDADE DO PROCEDIMENTO E LEGALIDADE DA DEDISSÃO. SANÇÕES DISCIPLINARES DA LEI N. 8.112/1990.

APLICAÇÃO. INDEPENDÊNCIA EM RELAÇÃO ÀS PENALIDADES DA LIA. TRÂNSITO EM JULGADO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE. DESNECESSIDADE. VARIAÇÃO PATRIMONIAL A DESCOBERTO. LICITUDE DA EVOLUÇÃO. ÔNUS DO INVESTIGADO.

CONDUTA ÍMPROBA NÃO PRECISA ESTAR VINCULADA AO EXERCÍCIO DO CARGO.

ART. 11 DA LEI N. 8.429/1992. DOLO GENÉRICO. FALTA DE TRANSPARÊNCIA E APRESENTAÇÃO DE DECLARAÇÕES DE BENS FALSAS. CONDUTA QUE SE AMOLDA NA HIPÓTESE DE CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA INEXISTENTE. DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO CONFIGURADO.

- Não há falar em nulidade do Processo Administrativo Disciplinar.

[...]

b) Quanto ao sigilo fiscal, ao que se tem, foram emitidos mandados de procedimento, ao contrário do afirmado. Consoante o art. 198, § 1º, II, do CTN, com a redação dada pela LC n. 104/2001, desde que instaurado processo administrativo, com o objetivo de investigar o servidor pela prática de infração administrativa, os dados fiscais podem ser divulgados, de forma fundamentada e reservada, como ocorreu in casu.

[...]

(MS 12.660/DF, Rel. Ministra MARILZA MAYNARD (DESEMBARGADORA CONVOCADA DO TJ/SE), TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 13/08/2014, DJe 22/08/2014)

20. Entendemos que não é necessária a abertura de processo administrativo com contraditório e ampla defesa para fins de investigação realizada na sindicância patrimonial nos termos do Decreto nº 5.483, de 30 de junho de 2005. Desse modo, é possível afirmar que o procedimento de sindicância patrimonial atende ao art. 198, § 1º, inciso II do CTN, desde que regularmente instaurado o procedimento administrativo, com a solicitação por autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, ainda que o procedimento não tenha previsão de contraditório, mas seja apenas investigativo.

21. Outro ponto de relevo é a necessidade de que as demandas de informação para investigar o sujeito passivo tenham base em informações detidas pelas autoridades administrativas e sejam individualizadas, como preceitua o art. 198, § 1º, inciso II do CTN, não sendo cabível o compartilhamento de informações a partir de pedidos aleatórios ou massivos sem informações que confirmem lastro a sua formulação, devendo os elementos indicarem a possível prática de infração prevista na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

22. Um aspecto para o qual devemos chamar atenção é a necessidade de preservação do sigilo, com sua transferência da Administração Tributária para autoridade administrativa responsável pela sindicância patrimonial cercada por cuidados que evitem que as informações se tornem públicas, como a transferência de dados unicamente por meio de comunicações formais, com garantia de sigilo, certificação do destinatário e estabelecimento de instrumentos efetivos de apuração e correção de eventuais desvios, como apontado pelo Supremo Tribunal Federal no RE 1.055.941 (Tema 990 de Repercussão Geral).

III

23. Em face dos argumentos apresentados ao longo do presente parecer, entendemos que é dever da Administração Tributária o compartilhamento de informações, ainda que protegidas por sigilo fiscal, quando da solicitação realizada por autoridade administrativa para fins de investigação em sindicância patrimonial observado os demais requisitos do art. 198, §1º, II, do CTN e desde que os pedidos sejam individualizados, não se admitindo pedidos aleatórios ou massivos, devendo ser resguardado o sigilo das informações em procedimentos formalmente instaurados e sujeitos a posterior controle jurisdicional.

À consideração.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS TRIBUTÁRIOS, em 10 de dezembro de 2019.

Documento assinado eletronicamente
ÊNIO ALEXANDRE GOMES BEZERRA
Procurador da Fazenda Nacional

1. Aprovo o Parecer SEI nº 4856/2020/ME.

2. Submeto à consideração do Procurador-Geral Adjunto de Consultoria e Contencioso Administrativo Tributário, com sugestão de posterior remessa à Corregedoria do Ministério da Economia.

Documento assinado eletronicamente
ADRIANO CHIARI SILVA
Coordenador-Geral de Assuntos Tributários

1. Aprovo o Parecer SEI nº 4856/2020/ME.

2. À consideração do Procurador-Geral da Fazenda Nacional, via Divisão de Gabinete, com sugestão de posterior encaminhamento à Secretaria Executiva do Ministério da Economia.

Brasília, 03 de abril de 2020.

Documento assinado eletronicamente
PHELIPPE TOLEDO PIRES DE OLIVEIRA
Procurador-Geral Adjunto de Consultoria e Contencioso Administrativo Tributário

INDEX CONSULTAS: SIGILO FISCAL

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Sigilo de dados: o Direito à privacidade e os limites à função fiscalizadora do Estado. In: Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas, nº 1, RT, São Paulo: 1992, pp. 141-154.

FRANCISCO, José Carlos. Artigos 194 a 200. In: PEIXOTO; Marcelo Magalhães; LACOMBE, Rodrigo Santos Masset (Coordenadores). Comentários ao Código Tributário Nacional. São Paulo; MP Editora, 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; GONET, Paulo Gustavo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007.



Documento assinado eletronicamente por **Ênio Alexandre Gomes Bezerra da Silva, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 07/04/2020, às 10:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Adriano Chiari da Silva, Coordenador(a)-Geral de Assuntos Tributários**, em 07/04/2020, às 11:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Phelippe Toledo Pires de Oliveira, Procurador(a)-Geral Adjunto(a)**, em 07/04/2020, às 12:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5483475** e o código CRC **04BA8BC0**.



Referência: Processo nº 17316.100840/2019-39

SEI nº 5483475



DESPACHO Nº 124/2020/PGFN-ME

APROVO o PARECER SEI Nº 4856/2019/ME (5483475), que se manifesta sobre Consulta Jurídica formulada pela Corregedoria do Ministério da Economia acerca da possibilidade jurídica de compartilhamento de informações fiscais em sede de regular Sindicância Patrimonial instaurada (Doc. SEI n. 3572483),

Encaminhe-se à Secretaria Executiva do Ministério da Economia, conforme sugerido.

JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL JÚNIOR

Procurador-Geral da Fazenda Nacional



Documento assinado eletronicamente por **Jose Levi Mello do Amaral Junior, Procurador(a)-Geral da Fazenda Nacional**, em 07/04/2020, às 16:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **7441353** e o código CRC **92EB9336**.



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Corregedoria do Ministério da Economia
Divisão de Acompanhamento Patrimonial

OFÍCIO SEI Nº 1/2019/DIPAT/COGER-ME

Brasília, 19 de agosto de 2019.

Ao Senhor José Levi Mello do Amaral Júnior
Procurador-Geral da Fazenda Nacional

Assunto: Consulta jurídica. Compartilhamento de dados fiscais em sede de sindicância patrimonial.

Referência: Ao responder este Ofício, favor indicar expressamente o Processo nº 17316.100840/2019-39.

Senhor Procurador-Geral da Fazenda Nacional,

1. Refiro-me ao Ofício nº 117/2019/SRRF01/RFB/ME-DF, de 26/07/2019, que indeferiu pedido de compartilhamento de informações fiscais a Comissão de Sindicância Patrimonial regularmente instaurada por esta Corregedoria do Ministério da Economia (COGER/ME).
2. Os motivos foram baseados em interpretação do art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (CTN), feita pelo Parecer PGFN/CAT/Nº 708, de 30/05/2017, que restringe a condição descrita pelo inciso II do seu § 1º para excluir o caso dos procedimentos investigativos.
3. Conforme os motivos exarados pela Nota Técnica SEI nº 1/2019/DIPAT/COGER-ME, esta COGER/ME considera tal entendimento, que teria como consequência tornar inefetiva e inócua o instituto da sindicância patrimonial, equivocado e contrário ao ordenamento jurídico vigente.
4. Tal visão, ademais, contraria entendimentos consolidados anteriormente por esse órgão jurídico.
5. Dessa maneira, solicito ao Senhor que:
 - a) Esclareça da possibilidade jurídica de compartilhamento de informações fiscais em sede de regular Sindicância Patrimonial instaurada; e
 - b) Notifique a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, incluindo todas as suas Superintendências Regionais, do entendimento a ser firmado.

Anexos:

I - Ofício nº 117/2019/SRRF01/RFB/ME-DF (SEI nº 3572796);

II - Nota Técnica SEI nº 1/2019/DIPAT/COGER-ME (SEI nº 3572899);

Respeitosamente,

Documento assinado eletronicamente

FABIANA VIEIRA LIMA

Corregedora do Ministério da Economia



Documento assinado eletronicamente por **Fabiana Vieira Lima, Corregedora-Geral**, em 20/08/2019, às 14:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3572483** e o código CRC **OCEB04F5**.

Esplanada dos Ministérios Bloco K Sla T-42, - Bairro Zona Cívico-Administrativo

CEP 70040-906 - Brasília/DF

(61) 2020-4002 - e-mail coger.df.gmf@economia.gov.br