



PARECER SEI N° 487/2020/ME

Parecer público. Consulta da COGER/ME acerca da compatibilização da obrigação de comunicação de enriquecimento ilícito ao MPF, TCU, CGU, RFB, COAF e AGU e a obrigação legal de preservação dos sigilos fiscal e bancário. Dúvida quanto à correta aplicação do art. 29 da IN CGU n. 14/18.

Processo SEI nº 17316.100631/2019-95

I

1. Chega a esta Coordenação-Geral de Assuntos Tributários (CAT) o Ofício n. 115/2019/COGPR/COGER-ME (3057470), em que a Corregedora do ME busca dirimir as seguintes dúvidas para o caso de haver indícios de enriquecimento ilícito com presença de dados de sigilo fiscal e bancário:

- a) A COGER/ME, ao cumprir o disposto no art. 29 da IN CGU nº 14/2018¹, deve apenas dar notícia da conclusão de investigação patrimonial, sem adição das informações sigilosas que o subsidiaram? Ou deve enviar junto com a notícia cópia dos autos que fundamentaram a conclusão?
- b) Há tratamento diferenciado para os dados obtidos pelo mero compartilhamento administrativo da RFB e os obtidos mediante autorização judicial?
- c) Há tratamento diferenciado para os diferentes órgãos a quem se deve enviar o fato? A AGU, por ser o representante jurídico da União, possui condição especial, não havendo barreiras para envio de informações sigilosas desta Corregedoria para ela?
- d) Caso se entenda haver restrições ao envio das informações oriundas de quebras de sigilo fiscal e bancário, que ficam, em regra, em anexos apartados, há restrição ao envio das demais informações relevantes produzidas nos autos, como planilha de análise e Relatório, que fazem referência às informações obtidas pela quebra de sigilo?

2. Segundo relatado no referido expediente, tais dúvidas surgiram, pois, de acordo com o art. 29 da Instrução Normativa CGU n. 13/2018, quando há o indício de enriquecimento ilícito a autoridade julgadora deverá dar "conhecimento do fato" ao seguintes órgãos: MPF, TCU, CGU, RFB, COAF e AGU.

3. Ao mesmo tempo, há dispositivos legais que impõem à consulente o dever de manutenção e proteção do sigilo a que tem acesso.

4. É o relatório. Segue opinativo, nos termos do art. 13 da LC 73/93 e do art. 23, II do Regimento Interno da PGFN, Portaria MF n. 36, de 24 de janeiro de 2014.

II

5. À Coordenação-Geral de Assuntos Tributários cabe a análise apenas quanto aos aspectos jurídicos da matéria tributária, da dívida ativa e aduaneira, os quais guardem pertinência com a sua competência regimental, nos termos dos arts. 22, 23 e 24 do Regimento Interno da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, aprovado pela Portaria MF n. 36, de 24 de janeiro de 2014. Os demais aspectos, alheios ao âmbito de atribuição regimental, não serão objeto de análise na presente manifestação.

6. Inicialmente, cumpre salientar que a Instrução Normativa (IN) n. 14/18, editada pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e objeto da dúvida que gerou a presente consulta, regulamenta a atividade correicional no Poder Executivo Federal de que trata o Decreto n. 5.480/05 e dispõe, no seu art. 1º, que se submetem às regras e princípios estabelecidos na referida IN os órgãos e entidades do Poder Executivo federal, incluídas as empresas públicas e sociedades de economia mista, no desempenho de sua atividade correicional, visando apurar por procedimento disciplinar irregularidades disciplinares praticadas por servidores ou empregados públicos e, por procedimento de responsabilização de entes privados, atos lesivos praticados por pessoa jurídica nacional ou estrangeira contra a Administração Pública.

7. O art. 29 da IN CGU n. 14/18 insere-se no capítulo V, relativo à sindicância patrimonial, que constitui procedimento investigativo para apurar indícios de enriquecimento ilícito, inclusive evolução patrimonial incompatível com os recursos e disponibilidades do servidor ou empregado público federal, como definido no art. 23 da própria IN.

8. Ressalte-se, ainda, que a missão institucional da corregedoria, sua razão de existir, é justamente prevenir e apurar irregularidades. Assim, a corregedoria tem a obrigação legal de dar ciência de enriquecimento ilícito ao MPF, TCU, CGU, RFB, COAF e AGU. Aliás, qualquer servidor público que tenha conhecimento de ilícito tem obrigação legal de comunicar a autoridade competente para a apuração do fato, nos termos da lei (e.g, art. 116, VI da L. 8.112/90 e art. 320 do Código Penal).

9. Antes de adentrarmos no aspecto relativo à análise dos dados de sigilo fiscal, importa colocar uma questão prejudicial.

10. Isso porque, se está diante de norma a regular procedimento envolvendo sindicância patrimonial. Nesse sentido, reproduz-se o art. 29 da aludida IN:

Art. 29. Confirmados os indícios de enriquecimento ilícito, a autoridade julgadora dará imediato conhecimento do fato ao Ministério Público Federal, ao Tribunal de Contas da União, ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, à Secretaria da Receita Federal do Brasil, ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras e à Advocacia-Geral da União

11. Ao que nos parece, a primeira questão formulada na consulta estaria em eliminar dúvida quanto ao alcance do cumprimento pela COGER/ME quanto ao disposto no citado dispositivo, especificamente quanto à expressão "dar conhecimento do fato". Nesse sentido, a comunicação deverá, numa primeira análise, se restringir ao resultado da sindicância, com a confirmação de que há indícios de enriquecimento ilícito, sem a necessidade de que sejam enviados documentos comprobatórios, ao menos neste primeiro momento de que trata o dispositivo analisado. No entanto, a questão envolvendo a amplitude deste ato, com a com adição de informações, sejam sigilosas ou não, poderá ser melhor analisada pela Procuradoria-Geral Adjunta de Contratos e Disciplina, em razão da sua expertise na matéria.

12. Sem prejuízo desta análise, e com o intuito de dar maior agilidade na resposta à consulta, admitindo-se que, embora não seja mandatário, mas recomendável a fundamentação da notícia de indícios de enriquecimento ilícito aos órgãos referidos na IN, passa-se às seguintes considerações.

13. O sigilo fiscal e o bancário possuem base constitucional. O art. 5º, incisos X e XII da CR/88 dispõem sobre a inviolabilidade do direito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas e sobre a inviolabilidade do sigilo de correspondência, comunicações telegráficas, dados e

comunicações telefônicas, respectivamente. O STF elevou o sigilo fiscal, ao lado do sigilo bancário, à categoria de direito fundamental (art. 5º, XII e X da CR/88), por entender que a inviolabilidade de dados abarca os dados financeiros, bancários e fiscais e que estes também representam desdobramentos do direito à intimidade e à vida privada (transações financeiras registram momentos da vida e intimidade da pessoa). Por isso, entende-se que, como regra, há necessidade de autorização judicial para quebra do sigilo (reserva de jurisdição), o que foi recentemente reafirmado no julgamento do RE 1.055.941/SP (Tema 990). Nesse sentido também o Parecer PGFN/CAT n. 1897/2011.

14. Já restou decidido por maioria no RE 389.808/PR, de relatoria do Min. Marco Aurélio, que a regra é a privacidade quanto à correspondência, às comunicações telegráficas, dados e comunicações, sendo a quebra do sigilo exceção, submetida ao Judiciário. Entretanto, os direitos fundamentais não podem ser escudos protetivos para prática de atividades ilícitas, como já ressaltou o Min. Alexandre de Moraes em seu voto no julgamento do RE 1.055.941/SP (Tema 990) e, por isso, há princípios constitucionais, como o da harmonização e o da convivência das liberdades públicas que relativizam essa inviolabilidade, tanto pelo Poder Judiciário (no caso concreto), como pelo Poder Legislativo (por meio de lei) e pelo próprio Poder Executivo (havendo, inclusive, precedentes do STF nesse sentido). Portanto, quando em choque com o interesse público, essa inviolabilidade dos sigilos fiscal e bancário pode e deve ser relativizada.

15. Em razão disso, ao ocupante de cargo, emprego ou função pública, a L. 8.730/93 estabelece a obrigatoriedade da declaração de bens e rendas (ou autorização do seu acesso, nos termos do art. 3º, §2º do Decreto n. 5.483/05) para o exercício de cargos, empregos e funções nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no momento da posse e no final de cada exercício financeiro, término da gestão ou mandato e nas hipóteses de exoneração, renúncia ou afastamento definitivo, por parte de autoridades (agentes políticos) e servidores públicos em sentido amplo, ie, "todos quantos exerçam cargos eletivos e cargos, empregos ou funções de confiança, na administração direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes da União", nos termos do seu art. 1º. No mesmo sentido do art. 1º da L. 8.730/93 dispõe o art. 13 da L. 8.429/92 (que trata do enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional). Tal ato é necessário à aferição da compatibilidade da evolução patrimonial do ocupante de cargo, emprego ou função pública e o seu eventual enriquecimento ilícito.

16. A LC 105/01 trata do sigilo bancário (sigilo das operações de instituições financeiras) e teve sua constitucionalidade afirmada (especialmente dos seus arts. 5º e 6º) pelo STF com o julgamento conjunto das ADI's 2386, 2390, 2397 e 2859. O art. 5º trata do compartilhamento de dados bancários com a administração tributária da União e o art. 6º trata do exame de documentos, livros e registros por autoridades e agentes fiscais tributários da União. O Decreto n. 3724/01 regulamenta o art. 6º da LC 105/01 relativamente à requisição, acesso e uso pela RFB de informações referentes a operações e serviços das instituições financeiras e das entidades a ela equiparadas. O art. 6º da LC 105/01 assim dispõe:

Art. 6º As autoridades e os agentes fiscais tributários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios somente poderão examinar documentos, livros e registros de instituições financeiras, inclusive os referentes a contas de depósitos e aplicações financeiras, quando houver processo administrativo instaurado ou procedimento fiscal em curso e tais exames sejam considerados indispensáveis pela autoridade administrativa competente. [\(Regulamento\)](#)

Parágrafo único. O resultado dos exames, as informações e os documentos a que se refere este artigo serão conservados em sigilo, observada a legislação tributária.

17. A PGFN, no Parecer SEI N° 6/2018/PGFN-MF, já se posicionou sobre a questão da possibilidade de compartilhamento de dados dotados de sigilo bancário, sem anonimização, para fins de investigação de fatos que possam acarretar responsabilização do autor de infração administrativa por seus desvios e, em suma, asseverou que *a obtenção de informações bancárias pelas autoridades competentes não representa quebra de sigilo, mas sim mera transferência de informações, cujo compartilhamento advém do dever de comunicar a possível prática de ilícitos penais ou administrativos:*

Em resumo ao quanto exposto, e em atenção à consulta submetida a esta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, temos que: i) como é do conhecimento geral, o descumprimento de deveres e a inobservância de proibições sujeitam o agente público a diferentes esferas de responsabilização (notadamente, a civil – que toca à reparação do dano patrimonial –; a penal – atinente ao cometimento de crimes – e a administrativa – relativa à prática de infração administrativa, no exercício do cargo, emprego ou função públicos); ii) a investigação dos fatos, com vistas à eventual responsabilização dos possíveis autores do cometimento de desvios, é de competência de diferentes órgãos. Assim, em se verificando indícios de fatos graves (“como [...] de crime e/ou improbidade administrativa”), cumpre que se promova o encaminhamento às instâncias responsáveis por sua apuração, internas e externas à própria entidade, não constituindo requisito a tal encaminhamento a prévia apuração disciplinar no âmbito da própria entidade; iii) o mero envio das informações existentes (por exemplo, sobre indícios) às instâncias apuratórias não constitui penalidade aos pretensos responsáveis, eis que, antes de qualquer responsabilização, terão a oportunidade de prestar os esclarecimentos cabíveis, em observância à ampla defesa e ao contraditório; iv) por outro lado, o não encaminhamento das informações sobre fatos graves, quando disponíveis, pode, a depender da avaliação do caso concreto, ser inclusive compreendido como ato de improbidade administrativa (por exemplo, à luz do art. 7º da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992[20], que estipula o dever da autoridade administrativa de representar ao Ministério Público, quando a conduta ilícita, caracterizada como ato de improbidade administrativa, causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito) ou mesmo crime (v.g., prevaricação ou condescendência criminosa); v) a aposição de tarjas pretas, com vistas à não identificação de pessoas ou fatos, não pode ser instrumento adotado para inviabilizar que órgãos como CGU, TCU, Ministério Público e Departamento de Polícia Federal exerçam suas competências. E, caso excepcionalmente levada a efeito, deve ser clara e expressamente fundamentada em disposição legal que assim estabeleça (lembrando que, como regra geral, o que se dá, no âmbito público, é um compartilhamento do dever de sigilo entre os órgãos incumbidos da apuração dos fatos, no âmbito de suas atribuições legalmente estabelecidas); vi) o ato de aposição de tarjas pretas, ainda que de maneira fundamentada, também se submete ao crivo do Poder Judiciário, podendo, eventualmente, levar à responsabilização de quem, de forma intencional, indevidamente omitiu informações a órgãos com competência investigatória; e vii) relativamente à matéria afeta à PGACFFS, conclui-se no sentido de que a custódia das informações compartilhadas em razão da comunicação de que trata o inciso IV do § 3º da Lei Complementar nº 105, de 2001, deve, necessariamente, passar para a autoridade competente destinatária da comunicação. Ouseja, a obtenção de informações bancárias pelas autoridades competentes não representa quebra de sigilo, mas sim mera transferência de informações, cujo compartilhamento advém do dever de comunicar a possível prática de ilícitos penais ou administrativos. 52. Promovidos tais esclarecimentos, resta apenas a avaliação da matéria sob o enfoque do sigilo fiscal, caso aplicável à espécie. 53. Por fim, é também relevante o esclarecimento de que as conclusões ora expostas têm por base a legislação pátria existente já há vários anos, não constituindo inovação em face do sistema jurídico pátrio já posto.

18. Os arts. 198 e 199 do Código Tributário Nacional tratam do sigilo fiscal. Dispõe o art. 198 especificamente:

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 **Excetuam-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. [\(Incluído pela Lcp nº 104, de 2001\)](#)

19. Ora, o art. 198, §1º, II do CTN dispõe expressamente que é exceção ao dever de sigilo fiscal "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." Outrossim, o §2º do art. 198 do CTN prevê a transferência de dados sigilosos no âmbito da Administração Pública, nos termos dos requisitos legais ali designados.

20. Como dispôs o **Parecer SEI nº 4856/19/ME** (grifamos) acerca do sigilo fiscal na sindicância patrimonial:

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 n° 708/2017 abordou a questão do Processo Administrativo de Responsabilização da Pessoa Jurídica – PAR, previsto na Lei n° 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 n° 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 n° 8.429, de 1992, observadas as disposições especiais da Lei n° 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/N° 1433/2006, ratificado pela Nota PGFN/CAT n° 662/2006. Vejamos trecho daquela manifestação:**

Parecer PGFN/CDI/N° 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 n° 104, de 2001)

§ 1º Excetua-se do disposto neste artigo, além dos casos previstos no art. 199, os seguintes: (Redação dada pela Lcp n° 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)
(...)

21. O TCU e a CGU constituem órgãos da Administração Pública (arts. 70, 71 e 74 da CR/88), como previsto na Constituição Federal e reafirmado no Parecer SEI n. 81/2019/CAT/PGACTP/PGFN-ME e Parecer n. 53/2019/CONSUNIAO/CGU/AGU; neste último, trata-se do acesso a informações protegidas por sigilo fiscal por órgãos de controle externo e interno (TCU e CGU), para fins de auditoria, no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal e demais órgãos da Administração Tributária.

22. O acesso do TCU e da CGU a informações protegidas por sigilo fiscal, por serem órgãos da Administração Pública, se dá nos termos do art. 198, §1º, II do CTN, como já restou decidido no item III da ementa do Parecer n. 53/2019/CONSUNIAO/CGU/AGU, aprovado pelo AGU em 18/10/19, conjuntamente com o Presidente da República, sendo, pois, vinculante à Administração Federal, nos termos do art. 40, §1º da LC 73/93, e especialmente no item 56 de tal parecer, que assim dispõe:

56. E tendo presente, portanto, que o Tribunal de Contas da União, assim como a Controladoria-Geral da União, constituem órgãos da Administração Pública, eventual necessidade de acesso a informações acerca da "situação econômica ou financeira do sujeito passivo" ou sobre a "natureza e o estado de seus negócios ou atividades" pode ser atendida com amparo no inciso II do §1º do art. 198, observadas as condicionantes ali estabelecidas: (i) solicitação no interesse da Administração Pública, mediante (ii) comprovação da instauração regular de processo administrativo, que (iii) tenha por objeto investigar o sujeito passivo por prática de infração administrativa".

23. Da mesma forma que TCU e CGU podem solicitar informações com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação dotada de sigilo fiscal por prática de infração administrativa, eles podem também receber tais informações por meio do intercâmbio de informação sigilosa no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 198, §2º do CTN. Nesse sentido também é expresso o Parecer n. 53/2019/CONSUNIAO/CGU/AGU:

102. Por isso propõe-se aqui a evolução do entendimento, a partir do permissivo constante do §2º do art. 198 do CTN, para otimizar o exercício das atribuições dos órgãos de controle, resguardando direitos e garantias individuais.

103. Vale recordar, v.g., que a possibilidade de intercâmbio e compartilhamento de informações sobre a situação econômico-financeira de agentes públicos com o Tribunal de Contas da União, quando observadas as condicionantes legais, já é inclusive objeto de previsão legal expressa mencionada na L. 8.730, de 1993, relativamente às declarações de bens de autoridades, servidores públicos e de todos que exerçam cargos eletivos e cargos, empregos e funções de confiança na administração direta, indireta e fundacional, hipótese em que o sigilo é transferido".

24. O referido parecer vinculante concluiu, ainda, que *"mediante decreto e instrumento próprio, no qual se estabeleçam os limites de uso da informação e as condicionantes necessárias ao resguardo do sigilo, pode ser realizado o compartilhamento de dados fiscais com o Tribunal de Contas da União ou com a Controladoria-Geral da União, sem anonimização, quando indispensável à realização de procedimentos de auditoria e inspeção de dados, processos e controles operacionais da administração tributária e aduaneira."*

25. Em relação ao TCU, o art. 5º da L. 8.730/93 também prevê:

Art. 5º A Fazenda Pública Federal e o Tribunal de Contas da União poderão realizar, em relação às declarações de que trata esta lei, troca de dados e informações que lhes possam favorecer o desempenho das respectivas atribuições legais.

Parágrafo único. O dever do sigilo sobre informações de natureza fiscal e de riqueza de terceiros, imposto aos funcionários da Fazenda Pública, que cheguem ao seu conhecimento em razão do ofício, estende-se aos funcionários do Tribunal de Contas da União que, em cumprimento das disposições desta lei, encontrem-se em idêntica situação.

26. Já no tocante à CGU, o Decreto n. 5483/05, no seu art. 7º, prevê:

Art. 7º A Controladoria-Geral da União, no âmbito do Poder Executivo Federal, poderá analisar, sempre que julgar necessário, a evolução patrimonial do agente público, a fim de verificar a compatibilidade desta 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.

Parágrafo único. Verificada a incompatibilidade patrimonial, na forma estabelecida no caput, a Controladoria-Geral da União instaurará procedimento de sindicância patrimonial ou requisitará sua instauração ao órgão ou entidade competente.

27. Mais recentemente, o Decreto n. 10.209/20 dispõe sobre o compartilhamento de informações protegidas pelo sigilo fiscal e requisição de informações e documentos necessários para a realização dos trabalhos ou atividades da CGU :

Art. 2º Os órgãos do Ministério da Economia fornecerão à Controladoria Geral da União os dados e as informações necessários para a realização dos seus trabalhos ou atividades, inclusive aqueles protegidos pelo sigilo fiscal previsto no art. 198 da Lei nº 5.172, de 1966 - Código Tributário Nacional.

§ 1º O disposto no caput não se aplica a dados e a informações:

I- decorrentes de transferência de sigilo bancário à administração tributária, nos termos do disposto no art. 6º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001; ou

II- econômico-fiscais provenientes de acordo de cooperação internacional no qual tenha sido vedada a transferência deles a órgãos externos à administração tributária e aduaneira.

§ 2º A Controladoria-Geral da União formalizará, para cada auditoria:

I- os servidores competentes para procederem à solicitação dos dados e das informações de que trata o caput; e

II- a relação detalhada dos sistemas eletrônicos, dos dados, das bases de dados e das informações dos quais seja solicitado o acesso.

§ 3º A Controladoria-Geral da União enviará ao Ministério da Economia, até o final do mês de julho de cada exercício, as estimativas de trabalhos de auditorias do exercício subsequente que necessitarão de acessos a dados e a informações.

§ 4º O fornecimento de dados será feito, preferencialmente, por meio de solução tecnológica que permita acesso aos sistemas e bases de dados, observadas as políticas de segurança da informação e comunicações adotadas pelo gestor dos dados.

Art. 3º Os dados e as informações sob sigilo fiscal poderão ser compartilhados pelos órgãos do Ministério da Economia com a Controladoria-Geral da União, mediante instrumento próprio, nas seguintes hipóteses:

I - por solicitação direta, conforme o previsto no inciso II do § 1º do art. 198 da Lei nº 5.172, de 1966 - Código Tributário Nacional, quando existir interesse da administração pública e comprovada a instauração regular de processo administrativo no órgão com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se

refere a informação por prática de eventual infração administrativa; e

II - por intercâmbio, conforme o previsto no § 2º do art. 198 da Lei nº 5.172, de 1966 - Código Tributário Nacional, quando indispensável à realização de procedimentos de auditoria ou de inspeção de dados, de processos ou de controles operacionais da administração tributária e aduaneira, da gestão fiscal ou da análise de demonstrações financeiras da União.

§ 1º O disposto no inciso II do caput será aplicado desde que atendidas as seguintes condições:

I - existência de processo administrativo regularmente instaurado que contenha clara definição do objetivo e do escopo da auditoria;

II - entrega das informações mediante recibo que formalize a transferência, facultado o uso de tecnologia e observadas as políticas de segurança da informação e comunicação do gestor de dados;

III - existência de manifestação fundamentada que demonstre a pertinência temática da informação com o objeto da auditoria ou de inspeção e a necessidade e a indispensabilidade de acesso, com indicação de que o trabalho não pode ser realizado ou que o seu resultado não pode ser alcançado por outro modo, mesmo com a anonimização; e

IV - uso restrito ao fim específico de realização de auditoria ou de inspeção de dados, de processos ou de controles operacionais da administração tributária e aduaneira, da gestão fiscal ou na análise de demonstrações financeiras da União.

§ 2º O recibo de que trata o inciso II do § 1º pode ser formalizado por meio de senha e de assinatura eletrônica no momento do acesso aos sistemas, na forma definida em ato do órgão gestor dos dados.

28. Assim, temos que em relação ao TCU e CGU, é permitido o compartilhamento de dados fiscais, sem anonimização, como dispôs o Parecer n. 53/2019/CONSUNIAO/CGU/AGU, nos termos do art. 198, §2º do CTN e demais dispositivos legais supracitados, desde que preenchidos todos os requisitos legais, devendo estes órgãos preservar o sigilo fiscal que lhes for transferido.

29. Quanto ao compartilhamento de dados bancários sigilosos com o TCU e a CGU, o Parecer n. 53/2019/CONSUNIAO/CGU/AGU, destacou decisão prolatada no MS n. 33.3340-DF do STF, de relatoria do Min. Fux e julgado em 26/05/15 (publicado em 03/08/15), que asseverou que "o sigilo das informações necessárias para a preservação da intimidade é relativizado quando se está diante do interesse da sociedade de se conhecer o destino dos recursos públicos" e que "operações financeiras que envolvam recursos públicos não estão abrangidas pelo sigilo bancário a que alude a Lei Complementar 105/2001, visto que as operações dessa espécie estão submetidas aos princípios da administração pública insculpidos no art. 37 da Constituição Federal. Em tais situações, é prerrogativa constitucional do Tribunal (TCU) o acesso a informações relacionadas a operações financiadas com recursos públicos". Neste julgado o STF entendeu que "o Tribunal de Contas da União não está autorizado a, manu militari, decretar a quebra de sigilo bancário e empresarial de terceiros, medida cautelar condicionada à prévia anuência do Poder Judiciário, ou, em situações pontuais, do Poder Legislativo", em clara referência às CPI's (art. 58, §3º da CR/88). Esse é apenas um precedente do STF, não é uma decisão vinculante. A regra é o sigilo bancário. Entretanto, para fins de eventual responsabilização de servidor, deve-se possibilitar o compartilhamento de dados bancários sem anonimização com as autoridades competentes, como já mencionado acima no Parecer SEI N° 6/2018/PGFN-MF.

30. A LC 105/01 trata do sigilo bancário das instituições financeiras, como já mencionado. Ela faz menção a "autoridades e agentes fiscais tributários da União" em seu art. 6º; o art. 5º fala que o Poder Executivo disciplinará critérios segundos os quais as instituições financeiras informarão à "administração tributária da União". O art. 2º, § 6º da LC 105/01 remete ao art. 11, I da L. 9613/98 e prevê expressamente que o COAF será informado pelo BACEN e CVM sobre operações que possam constituir-se em sérios indícios dos crimes previstos na L. 9.613/98 ou com ela relacionar-se; O art. 3º dispõe no §3º que a CVM e o BACEN fornecerão à AGU as informações e os documentos necessários à defesa da União nas ações em que seja parte, pois a AGU tem dever de defesa e de conhecer dados para fazer melhor defesa.

31. No caso do julgamento conjunto das ADI's 2386, 2390, 2397 e 2859 acerca da LC 105/01, não havia quebra de sigilo, mas afirmação do direito ao sigilo bancário/fiscal, porque a RFB deve preservar sigilo; contribuinte tem dever de pagar tributo e o Fisco tem o dever de bem tributar e bem fiscalizar. Naquele contexto, não se tratava de quebra de sigilo bancário e sim de transferência de sigilo, na guarda do Poder Público (transferência de dados da instituição bancária ao Fisco). O STF flexibilizou reserva de jurisdição para RFB quanto a dados globais de entrada e saída de dinheiro, balanço patrimonial global. Na realidade, como bem explicou o Min. Fachin no julgamento do RE 1055941 (Tema 990 do STF):

A LC 105/01 já prevê 2 hipóteses de acesso a informações a serem franqueadas ao Fisco, sendo essa questão central ao julgamento.

Uma, que se restringe a montantes globais (art. 5º), em que a instituição financeira procede à comunicação diretamente à autoridade fiscal, independentemente de prévia instauração da ação fiscal. Outra, prevista no art. 6º, na hipótese em que já há procedimento fiscal, que permite inclusive o exame de contas, depósitos e aplicação financeiras, não se limitando, portanto, a informações globais.

Inexiste controvérsia atual acerca da possibilidade, em tese, observadas as balizas da LC n. 105/01, obtenção direta de informações bancárias pela Receita Federal. Vale dizer, informações globais, se ausente deflagração de procedimento fiscal, e informações mais detalhadas, se presente essa instauração e observadas as demais condicionantes anteriormente já fixadas por esta Corte.

32. No julgamento do Tema 990 supracitado, o STF adotou a posição do Min. Alexandre de Moraes, no sentido de que é permitido o compartilhamento de dados bancários e fiscais do contribuinte, obtidos pelo Fisco e COAF com o MP, para fins penais, a título de prova emprestada, sem limitar o compartilhamento a determinados tipos penais, com remessa da integralidade do procedimento fiscalizatório, ie, quer quando referentes a montantes globais, independentemente da instauração de procedimento fiscal (art. 5º, LC n. 105/01), quer quando, tendo havido procedimento fiscal, compreenda contas, extratos bancários, depósitos e aplicações financeiras (art. 6º, LC n. 105/01). A tese do Tema 990, com repercussão geral no STF, foi fixada no seguinte sentido:

O Tribunal, por maioria, aderindo à proposta formulada pelo Ministro Alexandre de Moraes, fixou a seguinte tese de repercussão geral: "1. É constitucional o compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil, que define o lançamento do tributo, com os órgãos de persecução penal para fins criminais, sem a obrigatoriedade de prévia autorização judicial, devendo ser resguardado o sigilo das informações em procedimentos formalmente instaurados e sujeitos a posterior controle jurisdicional. 2. O compartilhamento pela UIF e pela RFB, referente ao item anterior, deve ser feito 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.", vencido o Ministro Marco Aurélio, que não referendava a tese. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 04.12.2019.

33. A Nota Técnica n. 179/07/DENOR/CGU/AGU já havia exposto que "desde que a requisição de informações protegidas por sigilo fiscal demonstre-se fundamentada, adequada à consecução dos fins colimados, inexistentes outros mecanismos menos gravosos ao cidadão, não há que se opor reserva ao Ministério Público, tendo presente a possibilidade legal de responsabilização de seus membros no caso de seu uso indevido".

34. O Parecer SEI nº 4856/19/ME chegou à seguinte conclusão:

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.

35. Por todo o exposto, conclui-se, prejudicialmente, que compete à PGACD avaliar o real alcance e a correta aplicação ou entendimento acerca das situações descritas pelo art. 29 da Instrução Normativa CGU nº 14, de 14 de novembro de 2018, já que não se trata de norma tributária. Não obstante, a título de informações protegidas por sigilo fiscal, entende-se que, caso recomendada a adição de documentos e informação, à notícia do fato de enriquecimento ilícito prevista no art. 29 aludido, a princípio, informações protegidas por sigilo fiscal não *poderiam* ser transferidas, com exceção das hipóteses do art. 198 e 199 do CTN. Nesse caso, os órgãos comunicados poderão solicitar à RFB as informações necessárias (art. 198, §1º. incisos I ou II).

Documento assinado eletronicamente

VIVIANE CASTANHO DE GOUVEIA LIMA

Procuradora da Fazenda Nacional

1. De acordo com o Parecer SEI nº 487/2020/ME.

2. À apreciação superior, com sugestão de encaminhamento à Corregedoria-Geral do Ministério da Economia.

ADRIANO CHIARI DA SILVA

Coordenador-Geral de Assuntos Tributários - CAT

1. Aprovo o Parecer SEI nº 487/2020/ME.

2. Preliminarmente ao encaminhamento à Corregedoria-Geral do Ministério da Economia, encaminhe-se para avaliação da matéria pela PGACD, no âmbito de suas competências.

PHELIPPE TOLEDO PIRES DE OLIVEIRA

Procurador-Geral Adjunto de Consultivo e Contencioso Administrativo Tributário

¹Art. 29. Confirmados os indícios de enriquecimento ilícito, a autoridade julgadora dará imediato conhecimento do fato ao Ministério Público Federal, ao Tribunal de Contas da União, ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, à Secretaria da Receita Federal do Brasil, ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras e à Advocacia-Geral da União.



Documento assinado eletronicamente por **Viviane Castanho de Gouveia Lima, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 06/04/2021, às 15:41, 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 06/04/2021, às 15:45, 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 06/04/2021, às 17:22, 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 https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5965331** e o código CRC **3D078AC9**.

Referência: Processo nº 17316.100631/2019-95

SEI nº 5965331