



PARECER SEI Nº 14107/2020/ME

PÚBLICO-DOCUMENTO RECLASSIFICADO

**PARECER. ATO PREPARATÓRIO. ART. 7º,
§ 3º DA LEI Nº 12.527, DE 18 DE
NOVEMBRO DE 2011. ART. 20 DO
DECRETO Nº 7.724, DE 16 DE MAIO DE
2012. ACESSO RESTRITO ATÉ A TOMADA
DE DECISÃO NO ÂMBITO DO PODER
EXECUTIVO.**

SIGILO FISCAL.

Indisponibilidade de consulta pública ao portal da Nota Fiscal Eletrônica e monetização do serviço de prestação de informações constantes do portal da NF-e.

Processo SEI nº 12100.105510/2020-85

I

1. O Tribunal de Contas da União, por intermédio do OFÍCIO 44927/2020-TCU/Seproc (Doc. SEI 10109741), solicitou informações relativas ao Despacho do Ministro Bruno Dantas (Doc. SEI 10109779), sendo o processo encaminhado para manifestação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional acerca da indisponibilidade de consulta pública ao portal da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) e monetização do serviço de prestação de informações constantes do portal da NF-e, 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. A presente manifestação limita-se às questões estritamente jurídicas, nos termos do art. 11, incisos I e V, c/c art. 13 da Lei Complementar nº 73, de 1993, e do Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, de modo que não alcança aspectos não jurídicos, como os de natureza técnica e os ligados à conveniência e oportunidade.

4. Inicialmente, devemos ressaltar que a limitação de prazo compromete a melhor avaliação do tema, ainda mais em função da sua complexidade, o que não exime a melhor análise dentro do prazo curto que nos foi fornecido para manifestação.

5. A questão envolve a indisponibilidade de consulta pública ao portal da Nota Fiscal Eletrônica e monetização do serviço de prestação de informações constantes do portal da NF-e, cabendo parte da análise, no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Coordenação-Geral de Assuntos Tributários.

6. Um aspecto preliminar que precisamos abordar é que a Secretaria Executiva do CONFAZ não exerce papel de mérito ou representa o CONFAZ, as propostas aprovadas pelo Órgão são analisadas e aprovadas exclusivamente pelos Conselheiros, na forma do art. 30 do Regimento do CONFAZ, aprovado pelo Convênio ICMS 133/97, de 12 de dezembro de 1997. O papel da Secretaria Executiva do CONFAZ é a condução dos procedimentos necessários à elaboração dos normativos cujos signatários são os Estados, Distrito Federal e, eventualmente, a União, representada, em regra, pela Receita Federal do Brasil.

7. Outro ponto para o qual devemos chamar atenção é que, em regra, os atos do CONFAZ não envolvem a União, são participes apenas Estados e Distrito Federal, consoante previsão do art. 155, inciso XII, alínea (g) da Constituição Federal, regulamentado pela Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975.

8. O primeiro normativo questionado no Despacho do Ministro Bruno Dantas (Doc. SEI 10109779) foi o inciso I da Cláusula primeira do Ajuste Sinief nº 16/18, de 31 de outubro de 2018, cujo teor a seguir transcrevemos:

Cláusula primeira Ficam acrescidos os dispositivos a seguir indicados ao Ajuste SINIEF 07/05, de 30 de setembro de 2005, com as seguintes redações:

I - §§ 5º e 6º à cláusula décima quinta:

"§ 5º A disponibilização completa dos campos exibidos na consulta de que trata o caput desta cláusula será por meio de acesso restrito e vinculada à relação do consulente com a operação descrita na NF-e consultada, nos termos do MOC.

§ 6º A relação do consulente com a operação descrita na NF-e consultada a que se refere o § 5º desta cláusula deve ser identificada por meio de certificado digital ou de acesso identificado do consulente ao portal da administração tributária da unidade federada correspondente ou ao ambiente nacional disponibilizado pela RFB.";

9. A norma acima estabelece restrições para acesso a sistema da NF-e, em perfeita consonância com o objetivo de proteção do sigilo fiscal que deve resguardar os negócios registrados na referida base. A melhoria de segurança de acesso a informação no sistema da NF-e não deve ser confundido com restrição de acesso ou com a monetização prevista no Ajuste Sinief 01/20, de 3 de abril de 2020, mas apenas aperfeiçoamento de protocolos para garantir a segurança da informação protegida por sigilo fiscal.

10. Devemos registrar que, em regra, as informações constantes da Nota Fiscal Eletrônica envolvem uma operação de circulação de mercadorias ou uma prestação de serviços, ocorrida entre as partes e dizem respeito à situação econômica e financeira do sujeito passivo, ou sobre a natureza e o estado de seus negócios e atividades. Em várias ocasiões a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional tratou as informações constantes em relações comerciais como as da NF-e como sigilosas, na forma do art. 198, *caput* do Código Tributário Nacional, como podemos perceber em trecho do Parecer PGFN/CAT nº 1.708/2011:

9. Conforme dito no Parecer PGFN/CAT nº 280/2011, o primeiro ponto a ser resolvido é se as informações prestadas pelos contribuintes nas operações de comércio exterior à RFB são de natureza tributária e, portanto, sigilosas. Conforme dito no Parecer PGFN/CAT nº 695/2010, a finalidade do contribuinte ao prestar essas informações é a definição do quantum devido sobre os negócios realizados, ou seja, a apuração de tributos. Além disso, constam nomes de fornecedores e preços das mercadorias adquiridas ou vendidas – dados valiosos para concorrentes, e que nos parecem ser sobre a vida econômica e financeira dos contribuintes. Em conclusão, entende-se que tais informações possuem natureza tributária e, em princípio, estão aparadas pelo sigilo.

11. Por outro lado, ainda que a regra seja de sigilo fiscal nas notas fiscais eletrônicas, quando elas fazem parte do processo de aquisição pública temos a prevalência do princípio da publicidade para admitir que as NF-e, que têm como destinatários a Administração Pública, não são protegidas por sigilo fiscal. Tal reconhecimento foi formalizado no Parecer PGFN/CAT nº 1.479/2019, o qual serviu de base para o Acórdão nº 1.174/2019 do Plenário do Tribunal de Contas da União recomendar ao Ministério da Economia que estabeleça a divulgação ativa das notas fiscais eletrônicas cujos destinatários sejam órgãos e entidades da Administração Pública.

12. Nossa percepção é que há uma aparente confusão entre a necessidade de publicidade das notas que têm como destinatários a Administração Pública e a base das notas fiscais eletrônicas. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no Parecer PGFN/CAT nº 1.479/2019, reconheceu que as notas envolvendo Administração Pública não envolvem sigilo fiscal, mas apontou que o sistema não pode ser aberto, uma vez que existem informações protegidas por sigilo fiscal na referida base.

13. A base de notas fiscais eletrônicas não pode ser disponibilizada abertamente a sociedade, mas o acesso pode ser realizado pelo Tribunal de Contas da União e pela Controladoria-Geral da União, para o exercício de duas funções, como reconhecido pelo Parecer nº AM - 08, do Advogado-Geral da União, que adotou o despacho do Consultor-Geral da União nº 00955/2019/GAB/CGU/AGU, Parecer nº 053/2019/CONSUNIAO/CGU/AGU, a partir de provocação do Parecer nº 81/2019/CAT/PGACTP/PGFN-ME.

14. O acesso pelo Tribunal de Contas da União e pela Controladoria-Geral da União à base NF-e é um passo preliminar à transparência das notas prevista no art. 6º do Decreto nº 10.209, de 22 de janeiro de 2020. É inadequado relacionar a necessária publicidade das notas fiscais eletrônicas da Administração Pública com o sistema compartilhado pelos Estados, Distrito Federal e Receita Federal que as contém, o qual deve preservar o sigilo fiscal.

15. De forma bastante adequada, no item 9. do Despacho do Ministro Bruno Dantas (Doc. SEI 10109779), foi apontado o desenvolvimento de ferramenta para acesso às informações das notas públicas, medida imprescindível para compatibilizar a publicidade das notas fiscais da Administração Pública com a necessidade de resguardar o sigilo das demais informações constantes na base, as quais são protegidas por sigilo fiscal.

16. Importante ressaltar que as informações tratadas no Ajuste Sinief 01/2020, de 3 de abril de 2020, cujo objetivo é permitir a monetização de serviços disponibilizados a partir das informações extraídas da NF-e por normativo a ser firmado entre a Receita Federal do Brasil e Secretarias de Estado de Fazenda, Economia, Receita, Finanças e Tributação dos Estados e Distrito Federal, referem-se a operações cujos sujeitos ativos são, na maioria dos casos, Estados e Distrito Federal. Vejamos os dispositivos do Ajuste em questão que tratam da monetização:

Cláusula primeira Ficam acrescidos os dispositivo a seguir indicados ao caput da cláusula nona do Ajuste SINIEF 21/10, de 10 de dezembro de 2010, com as seguintes redações:

I - o inciso V:

“V – Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil – RFB, no desempenho de suas atividades e nas inter-relações com órgãos públicos de controle do contrabando e descaminho.”;

II - o § 3º:

“§ 3º As regras para monetização de serviços disponibilizados a partir das informações extraídas do MDF-e serão definidas por normativo a ser firmado entre a RFB e Secretarias de Estado de Fazenda, Economia, Receita, Finanças e Tributação dos Estados e Distrito Federal no âmbito do CONFAZ, ressalvada a autonomia das administrações tributárias dos estados e do Distrito Federal de fazê-lo individualmente em relação às suas operações e prestações internas, e por acordo com os demais Estados ou DF, em relações as operações e prestações interestaduais.”.

Cláusula segunda Fica acrescido o § 2º-A à cláusula oitava do Ajuste SINIEF 07/05, de 30 de setembro de 2005, com a seguinte redação:

“§ 2º-A As regras para monetização de serviços disponibilizados a partir das informações extraídas da NF-e serão definidas por normativo a ser firmado entre a Receita Federal do Brasil e Secretarias de Estado de Fazenda, Economia, Receita, Finanças e Tributação dos Estados e Distrito Federal no âmbito do CONFAZ, **ressalvada a autonomia das administrações tributárias dos Estados e do Distrito Federal de fazê-lo individualmente em relação às suas operações e prestações internas, e por acordo com os demais Estados ou DF, em relações as operações e prestações interestaduais.**”.

Cláusula terceira Fica acrescido o § 1º-A à cláusula nona do Ajuste SINIEF 09/07, de 25 de outubro de 2007, com a seguinte redação:

“§ 1º-A As regras para monetização de serviços disponibilizados a partir das informações extraídas do CT-e serão definidas por normativo a ser firmado entre a RFB e Secretarias de Estado de Fazenda, Economia, Receita, Finanças e Tributação dos Estados e Distrito Federal no âmbito do CONFAZ, ressalvada a autonomia das administrações tributárias dos estados e do Distrito Federal de fazê-lo individualmente em relação às suas operações e prestações internas, e por acordo com os demais Estados ou DF, em relações as operações e prestações interestaduais.”.

Cláusula quarta Fica acrescido o §10-A à cláusula oitava do Ajuste SINIEF 19/16, de 09 de dezembro de 2016, com a seguinte redação:

“§10-A As regras para monetização de serviços disponibilizados a partir das informações extraídas da NFC-e serão definidas por normativo a ser firmado entre a RFB e Secretarias de Estado de Fazenda, Economia, Receita, Finanças e Tributação dos Estados e Distrito Federal no âmbito do CONFAZ, ressalvada a autonomia das administrações tributárias dos estados e do Distrito Federal de fazê-lo individualmente em relação às suas operações e prestações internas, e por acordo com os demais Estados ou DF, em relações as operações e prestações interestaduais.”.

17. Vale registrar que os Estados e o Distrito Federal podem realizar a monetização das informações das notas fiscais independentemente do acordo previsto no Ajuste Sinief 01/20, de 3 de abril de 2020, como inclusive previsto na parte final do § 2-A, acrescido pela Cláusula segunda do Ajuste em questão à cláusula oitava do Ajuste Sinief 07/05, de 30 de setembro de 2005.

18. Devemos reconhecer que os Estados e o Distrito Federal tem poder para dificultar o acesso às notas fiscais da Administração Pública, uma vez que eles são detentores de grande parte da informação, gozam de autonomia em relação à União e poderiam apenas abandonar o sistema. Nesse sentido, a suspensão das normas em questão pode comprometer e fragilizar o compartilhamento das notas fiscais eletrônicas entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, colocando em risco, de forma mais grave, o acesso a informações das notas fiscais da Administração Pública.

19. A relação entre os Entes pode ser comprometida e prejudicar o acesso da própria RFB a tais dados, com comprometimento da capacidade de fiscalização tributária, indo de encontro ao princípio da capacidade contributiva e da transparência que pretende realizar o Tribunal de Contas da União.

20. Em síntese, os ajustes apontados foram implementados para aperfeiçoar a proteção da informação e para monetização do uso do sistema, não impedindo a disponibilização das informações no Portal da Transparência do Governo federal, nos termos do § 2º, Art. 6º do Decreto nº 10.209, de 22 de janeiro de 2020.

III

21. Em face dos argumentos apresentados ao longo do presente parecer, com fundamento no art. 13 da Lei Complementar nº 73, de 1993, e no art. 28 do Decreto nº 9.745, de 2019, entendemos que:

- a) não há que se falar em consulta pública ao portal da Nota Fiscal Eletrônica, uma vez que o referido portal contém informações protegidas por sigilo fiscal;
- b) está ocorrendo uma aparente confusão entre a necessária publicidade das notas fiscais da Administração Pública e o acesso ao portal da Nota Fiscal Eletrônica, o qual contém informações protegidas por sigilo fiscal;
- c) a monetização dos dados de notas fiscais eletrônicas está alinhado ao princípio da eficiência e não compromete a publicidade das notas fiscais da Administração Pública, pelo contrário, angaria recursos e estabilidade para os sistemas que garantem a publicidade.

22. Finalmente, sugerimos o encaminhamento do presente expediente, com urgência, à Divisão de Gabinete, para consolidação das manifestações no âmbito da PGFN e submissão à apreciação do Procurador-Geral da Fazenda Nacional.

À consideração.

Brasília, 31 de agosto de 2020.

Documento assinado eletronicamente

ÊNIO ALEXANDRE GOMES BEZERRA

Procurador da Fazenda Nacional

1. De acordo com o Parecer SEI nº 14107/2020/ME.

2. Encaminhe-se ao Procurador-Geral Adjunto de Consultoria e Contencioso Administrativo Tributário para análises superiores, com sugestão de posterior remessa à Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Economia, na forma do Despacho 10169694.

ADRIANO CHIARI DA SILVA

Procurador da Fazenda Nacional

Coordenador-Geral de Assuntos Tributários

1. Aprovo o Parecer SEI nº 14107/2020/ME.

2. Ao Procurador-Geral para análise, com sugestão de encaminhamento à Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Economia.

PHELIPPE TOLEDO PIRES DE OLIVEIRA

Procurador-Geral Adjunto de Consultoria e Contencioso Administrativo Tributário



Documento assinado eletronicamente por **Ênio Alexandre Gomes Bezerra da Silva, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 03/09/2020, às 10:43, 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 03/09/2020, às 15:08, 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 03/09/2020, às 18:00, 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 **10216514** e o código CRC **AA3F07E2**.



Nota SEI nº 67/2020/PGFN-ME

Ato preparatório, nos termos do art. 7º, § 3º, da LAI, c/c art. 20, caput, do Decreto nº 7.724, de 2012. Acesso restrito até a publicação do ato.

Análise de Despacho do Ministro Bruno Dantas que "Trata de representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), com pedido de concessão de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) e na Receita Federal do Brasil (RFB)".

Elaboração de nota de consolidação das manifestações jurídicas das respectivas áreas da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

Processo SEI nº 12100.105510/2020-85

I

1. A Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Economia, via DESPACHO SEI (10169694), encaminha para manifestação desta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Despacho do Ministro Bruno Dantas que *"Trata de representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), com pedido de concessão de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) e na Receita Federal do Brasil (RFB)." (10109779).*

2. As análises jurídicas foram realizadas, respectivamente, pelas Coordenações-Gerais de Assuntos Tributários (CAT), e de Atos Normativos e Matéria Residual (CAN), desta PGFN, nos limites de suas competências regimentais.

3. A CAT, por meio do **PARECER SEI Nº 14107/2020/ME (10216514)**, analisa a matéria de sua competência e entende que:

- a) não há que se falar em consulta pública ao portal da Nota Fiscal Eletrônica, uma vez que o referido portal contém informações protegidas por sigilo fiscal;
- b) está ocorrendo uma aparente confusão entre a necessária publicidade das notas fiscais da Administração Pública e o acesso ao portal da Nota Fiscal Eletrônica, o qual contém informações protegidas por sigilo fiscal;
- d) a monetização dos dados de notas fiscais eletrônicas está alinhado ao princípio da eficiência e não compromete a publicidade das notas fiscais da Administração Pública,

pelo contrário, angaria recursos e estabilidade para os sistemas que garantem a publicidade.

4. A CAN, por intermédio do **PARECER SEI Nº 14347/2020/ME (10303879)**, analisa a matéria constante na proposta e entende que:

- a) é relevante a preocupação, na ampla divulgação das notas fiscais eletrônicas de produtos e serviços adquiridos pela Administração Pública Federal, com outras formas de sigilo;
- b) indicaria extrapolação dos estreitos limites do Decreto nº 10.209, de 2020, a leitura que atribuisse à RFB uma obrigação geral, na publicidade das notas fiscais eletrônicas, de averiguar a presença sistemática de sigilos de outras naturezas; e
- c) nas compras de produto ou na contratação de serviços, o órgão federal comprador/contratante indicaria, nos termos da Lei nº 12.527, de 2011, a presença de eventual sigilo ou restrição da informação e isso, por óbvio, seria levado em conta pela CGU no momento da disponibilização, no Portal da Transparência do Governo Federal, das notas fiscais eletrônicas relativas às aquisições realizadas pela Administração.

5. Com essas considerações, submeto à aprovação do Procurador-Geral da Fazenda Nacional as manifestações acima descritas e sintetizadas nesta Nota de Consolidação, sugerindo o seu encaminhamento à Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Economia, para prosseguimento.

Brasília, 03 de setembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente

ANDRÉ COSTA BARROS

Procurador da Fazenda Nacional

Gabinete da PGFN

APROVO. Encaminhe-se à Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Ministério da Economia, conforme sugerido.

Documento assinado eletronicamente

RICARDO SORIANO DE ALENCAR

Procurador-Geral da Fazenda Nacional



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Soriano de Alencar**, **Procurador(a)-Geral da Fazenda Nacional**, em 03/09/2020, às 20:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).