



PARECER/PGFN/CAT/Nº 164 /2018

PARECER PÚBLICO. AUSÊNCIA DE HIPÓTESES QUE JUSTIFIQUEM SIGILO. LEI Nº 12.527/2011.

POSSIBILIDADE DE COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES PROTEGIDAS POR SIGILO FISCAL A PEDIDO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DISTRITAL.

Possibilidade. Separação dos Poderes. Princípio da Simetria. Garantia das funções investigatórias do Poder Legislativo Estadual/Distrital. Parâmetros da Jurisprudência do STF. Requerimento fundamentado e deliberação plenária da CPI. Fatos relacionados ao quadro de competências do Estado-membro ou Distrito Federal. Acesso restrito ao exame pelos integrantes da CPI e pelos titulares dos dados levantados.

Processo SEI nº 10951.103371-2018-94

I

Trata-se de consulta interna formulada pela Coordenação-Geral de Representação Judicial da Fazenda Nacional – CRJ, por meio do Memorando nº 1237/2017/PGFN/CRJ, com proposição de fixação do entendimento exposto na Nota PGFN/CAT nº 04/2010, como tese institucional, revogando os eventuais entendimentos contraditórios.

2. A proposta teve ensejo com o ajuizamento do Mandado de Segurança nº 1002183-48.2017.4.01.3400, em trâmite na 16ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, no bojo do qual a Câmara Legislativa do Distrito Federal obteve provimento jurisdicional para ter acesso a informações protegidas por sigilo fiscal, inicialmente requisitadas por Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada naquela casa legislativa e negadas pela Receita Federal do Brasil.

3. O entendimento defendido pela Receita Federal do Brasil na Nota nº 61/2017 – RFB/Copes/Coeaf/Dilit é no sentido de que a Constituição Federal de 1988 assegurou apenas às Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) instauradas no âmbito do Congresso Nacional e de suas Casas a atuação, nas investigações, como autoridades judiciais, podendo, para tanto, produzir



provas por meio de tomada de depoimentos, realizar perícia e requisitar documentos, em interpretação estrita do disposto no art. 58, §3º, do texto constitucional.

4. Além disso, sustenta que a hipótese não se enquadra no suporte fático das exceções previstas pelo art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional (CTN), bem como que entendimento diverso violaria o tratamento conferido ao tema no Manual do Sigilo Fiscal da RFB, aprovado pela Portaria RFB nº 3.541, de 7 de outubro de 2011, que se fundamenta em dois pareceres da PGFN, quais sejam – Parecer PGFN/CAT nº 410/93 e PGFN/GAB/nº 426/95.

5. Em observância à Portaria PGFN nº 1005/2009, a CRJ expõe o objeto da consulta e propõe a respectiva solução pela consagração do posicionamento exposto na Nota PGFN/CAT nº 04/2010, que concluiu pela possibilidade de atendimento à solicitação de entrega das informações protegidas pelo sigilo fiscal à Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, desde que devidamente fundamentada.

6. É o breve relatório. Segue análise jurídica da matéria tributária, nos termos dos artigos 12 e 13 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

II

7. Preliminarmente, cumpre registrar-se que, nos termos do art. 22 do Regimento Interno da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, aprovado pela Portaria MF nº 36, de 24 de janeiro de 2014, à Coordenação-Geral de Assuntos Tributários (CAT) compete coordenar o exame e a apreciação das matérias jurídicas em assuntos tributários, aduaneiros e da dívida ativa no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

8. Tendo em vista que o caso sob análise envolve o compartilhamento de informações protegidas pelo sigilo fiscal a pedido de Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, justifica-se a presente manifestação por parte da CAT.

9. A solução da consulta perpassa a indicação dos dispositivos constitucionais e legais que regulam a matéria, bem como o entendimento do Supremo Tribunal Federal, uma vez que a solicitação de informações também tem como lastro preceito estabelecido na Constituição Federal de 1988.

10. O sigilo fiscal é corolário das garantias constitucionais da intimidade e da vida privada, conforme previsão do art. 5º, inc. X, da Constituição Federal de 1988, e encontra disciplina legal no Código Tributário Nacional – CTN, que estabelece as hipóteses de amparo e as exceções ao regime protetivo, especialmente no art. 198¹.

¹ Como decorrência da noção de que não há direitos absolutos, o STF, ao julgar a ADI 2397, decidiu pela constitucionalidade do art. 198 do CTN, com a redação conferida pelo art. 1º da Lei Complementar nº 104 de 2001, afastando a interpretação de que tais normas importariam quebra de sigilo fiscal.



11. Para além das circunstâncias previstas no art. 198 do CTN, o próprio texto constitucional prevê exceções à proteção conferida às informações sob sigilo fiscal, e, na que mais interessa a esta consulta, está aquela deferida ao Poder Legislativo por meio das Comissões Parlamentares de Inquérito.

12. A Comissão Parlamentar de Inquérito está prevista na Constituição no § 3º do art. 58, que estatui: “As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores”.

13. Como se vê, a possibilidade de instalação de CPI, no plano federal, é extraível da literalidade do enunciado constitucional, não havendo menção expressa aos âmbitos estadual/distrital e municipal.

14. A par disso, Paulo Gustavo Gonet Branco e Gilmar Ferreira Mendes afirmam que as Assembleias Legislativas também podem criar CPIs, como também o podem as Câmaras de Vereadores. Para tanto, devem espelhar o modelo federal, a elas se estendendo a regulação e as limitações deste instrumento dispostas na Carta da República². Acrescentam em arguta crítica que:

O princípio da separação dos Poderes e as garantias dos direitos fundamentais costumam ser os pontos nevrálgicos das discussões sobre a extensão dos poderes de investigação do Legislativo. Não surpreende que esses sejam os aspectos que dominam os debates sobre o assunto levados tanto à Suprema Corte americana como à brasileira.

O quadro das atribuições das Comissões Parlamentares de Inquérito, quer no direito brasileiro, quer no estrangeiro, não costuma ser preciso; vai-se delineando a partir dos problemas que surgem e à medida que são resolvidos pelo Judiciário. Fixar em concreto a extensão dos poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito depende, portanto, da sensibilidade político-constitucional das Supremas Cortes, incumbidas de aparar os atritos entre a vontade de agir do Legislativo e outros valores constitucionais. (sem destaques no original).

15. Nesse sentido, é indispensável a análise da jurisprudência do pretório excelso para a delimitação dos poderes da CPI.

² Mendes, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 12. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2017. – (Série IDP). Direito constitucional - Brasil 2. Direito constitucional I. Branco, Paulo Gustavo Gonet II. Título III. Série. 16-1600 CDU 342. p. 792.



16. Há precedentes do Supremo Tribunal Federal que, desde antes da ordem constitucional vigente, já reconheciam legitimidade para criação de comissões parlamentares de inquérito³, inclusive por Câmara Municipal⁴.

17. No exercício das funções fiscalizatórias atribuídas constitucionalmente ao Poder Legislativo, as comissões foram dotadas de poderes investigatórios próprios das autoridades judiciais, dentre os quais o de convocar testemunhas e ouvir indiciados, bem como o de requisitar diligências e documentos, consoante o disposto na Lei nº 1.579/1952, e na Constituição Federal.

18. Caso paradigmático sobre o tema foi julgado pelo STF no MS nº 23.452/RJ, da relatoria do Ministro Celso de Mello, DJ de 12.05.2000, cuja conclusão foi pela possibilidade de a CPI ordenar, por autoridade própria, a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico, desde que o ato deliberativo estivesse fundamentado.

19. Por ocasião do julgamento da ACO 730, de Relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, o Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento de acordo com o qual a CPI estadual poderia requerer a quebra de sigilo de dados bancários, com base no art. 58, §3º, da Constituição, pois se trata de mecanismo essencial no sistema de controle entre os Poderes do Estado, cujo embaraço desequilibraria a federação. Por oportuno, transcreve-se a ementa do referido julgado:

EMENTA: AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. MANDADO DE SEGURANÇA. QUEBRA DE SIGILO DE DADOS BANCÁRIOS DETERMINADA POR COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DE ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. RECUSA DE SEU CUMPRIMENTO PELO BANCO CENTRAL DO BRASIL. LEI COMPLEMENTAR 105/2001. Potencial conflito federativo (cf. ACO 730-QO). Federação. Inteligência. Observância obrigatória, pelos estados-membros, de aspectos fundamentais decorrentes do princípio da separação de poderes previsto na Constituição federal de 1988. Função fiscalizadora exercida pelo Poder Legislativo. Mecanismo essencial do sistema de checks-and-counterchecks adotado pela Constituição Federal de 1988. Vedação da utilização desse mecanismo de controle pelos órgãos legislativos dos estados-membros. Impossibilidade. Violação do equilíbrio federativo e da separação de Poderes. Poderes de CPI estadual: ainda que seja omissa a Lei Complementar 105/2001, podem essas comissões estaduais requerer quebra de sigilo de dados bancários, com base no art. 58, § 3º, da Constituição. Mandado de segurança conhecido e parcialmente provido.

(ACO 730, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 22/09/2004, DJ 11-11-2005 PP-00005 EMENT VOL-02213-01 PP-00020).

20. Em ação de controle concentrado⁵, o STF confirmou o entendimento acima para assegurar aos membros das assembleias legislativas estaduais o poder de criar comissões parlamentares de inquérito como desdobramento da compreensão das CPI como direito das

³ STF. HC nº 71.039, Relator Ministro Paulo Brossard. RDA 199, p. 205-206.

⁴ STF. RE 96.049, Relator Ministro Oscar Correa, Primeira Turma, julgado em 30/06/1983.

⁵ ADI 3619, Relator(a): Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2006, DJ 20-04-2007 PP-00078 EMENT VOL-02272-01 PP-00127



minorias parlamentares, consectário do princípio democrático, bem como por considerar que o disposto no art. 58, §3º, da Constituição, seria norma de reprodução obrigatória:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 34, § 1º, E 170, INCISO I, DO REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. CRIAÇÃO. DELIBERAÇÃO DO PLÊNARIO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. REQUISITO QUE NÃO ENCONTRA RESPALDO NO TEXTO DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. SIMETRIA. OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA PELOS ESTADOS-MEMBROS. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 58, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.

1. A Constituição do Brasil assegura a um terço dos membros da Câmara dos Deputados e a um terço dos membros do Senado Federal a criação da comissão parlamentar de inquérito, deixando, porém ao próprio parlamento o seu destino.
2. A garantia assegurada a um terço dos membros da Câmara ou do Senado estende-se aos membros das assembleias legislativas estaduais --- garantia das minorias. O modelo federal de criação e instauração das comissões parlamentares de inquérito constitui matéria a ser compulsoriamente observada pelas casas legislativas estaduais.
3. A garantia da instalação da CPI independe de deliberação plenária, seja da Câmara, do Senado ou da Assembleia Legislativa. Precedentes.
4. Não há razão para a submissão do requerimento de constituição de CPI a qualquer órgão da Assembleia Legislativa. Os requisitos indispensáveis à criação das comissões parlamentares de inquérito estão dispostos, estritamente, no artigo 58 da CB/88.
5. Pedido julgado procedente para declarar inconstitucionais o trecho "só será submetido à discussão e votação decorridas 24 horas de sua apresentação, e", constante do § 1º do artigo 34, e o inciso I do artigo 170, ambos da Consolidação do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

21. Noutra oportunidade, e diante de controvérsia envolvendo dados cobertos pelo sigilo fiscal e bancário, em que eram partes a própria Câmara Legislativa do Distrito Federal, de um lado, e a Receita Federal e a Caixa Econômica Federal, de outro, foi deferida medida liminar para possibilitar o acesso à CPI distrital⁶.

DECISÃO: A presente causa, instaurada originariamente perante esta Suprema Corte, põe em evidência típica situação configuradora de conflito federativo, pois nela se antagonizam a Câmara Legislativa do Distrito Federal, de um lado, e o Secretário da Receita Federal do Brasil e a Caixa Econômica Federal, de outro, que se recusaram a prestar informações de ordem bancária e fiscal à denominada "CPI da Gautama", constituída no âmbito daquele órgão do Poder Legislativo do Distrito Federal. A recusa ora questionada apóia-se na alegação de que comissões parlamentares de inquérito instituídas na esfera do Poder Legislativo dos Estados-membros e do Distrito Federal não dispõem de legitimidade para requisitar a

⁶ STF. ACO 1190 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 23/06/2008, publicado em DJE-117 DIVULG 26/06/2008 PUBLIC 27/06/2008.



quebra de sigilo bancário, diretamente, às instituições financeiras ou para determinar, à Secretaria da Receita Federal do Brasil, o fornecimento de documentos e informações protegidos por sigilo fiscal.

(...).

Cabe ressaltar, nesse ponto, que assiste, à Comissão Parlamentar de Inquérito, mesmo se instituída no âmbito do Poder Legislativo local (ACO 730/RJ, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA), competência para decretar, “ex propria auctoritate”, a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico das pessoas sujeitas a investigação legislativa.

Esse entendimento encontra apoio na jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal, que, a partir do julgamento plenário do MS 23.452/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO (RTJ 173/805-810), firmou orientação no sentido de reconhecer que a quebra do sigilo constitui poder inerente à competência investigatória das Comissões Parlamentares de Inquérito (RTJ 177/229, Rel. Min. CELSO DE MELLO - RTJ 180/191-193, Rel. Min. CELSO DE MELLO - RTJ 182/955-956, Rel. Min. CELSO DE MELLO):

“- O sigilo bancário, o sigilo fiscal e o sigilo telefônico (sigilo este que incide sobre os dados/registros telefônicos e que não se identifica com a inviolabilidade das comunicações telefônicas) - ainda que representem projeções específicas do direito à intimidade, fundado no art. 5º, X, da Carta Política - não se revelam oponíveis, em nosso sistema jurídico, às Comissões Parlamentares de Inquérito, eis que o ato que lhes decreta a quebra traduz natural derivação dos poderes de investigação que foram conferidos, pela própria Constituição da República, aos órgãos de investigação parlamentar. As Comissões Parlamentares de Inquérito, no entanto, para decretar, legitimamente, por autoridade própria, a quebra do sigilo bancário, do sigilo fiscal e/ou do sigilo telefônico, relativamente a pessoas por elas investigadas, devem demonstrar, a partir de meros indícios, a existência concreta de causa provável que legitime a medida excepcional (ruptura da esfera de intimidade de quem se acha sob investigação), justificando a necessidade de sua efetivação no procedimento de ampla investigação dos fatos determinados que deram causa à instauração do inquérito parlamentar, sem prejuízo de ulterior controle jurisdicional dos atos em referência (CF, art. 5º, XXXV). As deliberações de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, à semelhança do que também ocorre com as decisões judiciais (RTJ 140/514), quando destituídas de motivação, mostram-se írritas e despojadas de eficácia jurídica, pois nenhuma medida restritiva de direitos pode ser adotada pelo Poder Público, sem que o ato que a decreta seja adequadamente fundamentado pela autoridade estatal.” (RTJ 173/808, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno).

(...).

A recusa emanada da Caixa Econômica Federal e da Secretaria da Receita Federal do Brasil, que compromete o exercício dos poderes investigatórios de Comissão Parlamentar de Inquérito instituída pelo Poder Legislativo do Distrito Federal - e cujo objeto restringe-se à pesquisa de dados pertinentes a matéria inteiramente sujeita à esfera de competência legislativa e fiscalizadora dessa unidade federada -, culmina por introduzir, no plano de nossa organização político-jurídica, um preocupante elemento desestabilizador da harmonia nas relações fundadas no pacto da Federação.

(...).

Sendo assim, e em face das razões expostas, defiro o pedido de medida cautelar, em ordem a determinar “(...) às Autoridades indicadas que forneçam as



informações protegidas por sigilo bancário e pelo sigilo fiscal, cuja necessidade decorra do processo investigatório realizado pela CPI que se encontra devidamente fundamentado e com aprovação por decisão plenária” (fls. 15 - grifei).
(...).

22. Além desse, há precedentes específicos pelo deferimento de medida cautelares em Mandados de Segurança, recebidos como ações cíveis originárias pelo STF, na qual o Poder Legislativo do Distrito Federal obteve decisões favoráveis⁷. Entretanto, o mérito dessas ações não foi julgado, uma vez que o Tribunal Constitucional tem considerado prejudicadas as ações de mandado de segurança e de “habeas corpus”, sempre que, impetrados tais “writs” constitucionais contra Comissões Parlamentares de Inquérito, vierem estas a serem declaradas extintas em virtude da conclusão de seus trabalhos investigatórios. (RTJ 172/929-930, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – RTJ 182/192, Rel. Min. CELSO DE MELLO – MS 21.872/DF, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA – MS 23.852-QO/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – MS 23.926/DF, Rel. Min. ELLEN GRACIE – MS 24.022/DF, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA).
23. Diante disso, pode-se afirmar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal considera que as limitações às atividades das CPIs estaduais/distritais não dizem respeito aos poderes e meios de investigação que lhe são conferidos, mas aos fatos objeto de sua apreciação, que devem estar relacionados ao quadro de competência do Estado-membro, ou - na hipótese presente - do Distrito Federal (STF. ACO 1190 MC, Rel. Min. Celso de Mello).
24. Nos diversos precedentes citados, algumas balizas fixadas pelo STF são fundamentais para compatibilizar a restrição aos direitos fundamentais envolvidos na quebra de sigilo fiscal e o exercício das competências constitucionais do Poder Legislativo durante os trabalhos da comissão investigativa.
25. Primeiramente, o requerimento de acesso aos dados sigilosos deve estar adequadamente fundamentado e deve haver deliberação plenária da CPI.
26. Lado outro, os dados obtidos devem ser mantidos no campo da excepcionalidade do acesso, ou seja, restritos ao exame pelos integrantes da Comissão Parlamentar de Inquérito em andamento na Câmara Legislativa do Distrito Federal (ou nas Assembleias Legislativas Estaduais) e pelos titulares dos dados levantados, nos moldes previstos no art. 198, §2º, do CTN, cujo preceito determina que 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.
27. À vista dessas considerações, percebe-se que os Pareceres PGFN/CAT/Nº 410/93 e PGFN/GAB/Nº 426/95 não se coadunam com o posicionamento atualmente encampado pelo Supremo Tribunal Federal, uma vez que exprimem interpretação literal ao disposto no art. 58,

⁷ STF. ACO 796, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, julgado em 08/09/2005, publicado em DJ 15/09/2005 PP-00026). STF. ACO 824 MC, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Decisão Proferida pelo(a) Ministro(a) CARLOS BRITTO, julgado em 14/11/2005, publicado em DJ 22/11/2005 PP-00007.



§3º, da Constituição, razão pela qual acolhe-se a sugestão da Coordenação-Geral da Representação Judicial – CRJ para propor a revogação dos citados pareceres.

28. Outrossim, afigura-se oportuna a comunicação à Receita Federal do Brasil, mormente considerando que os Pareceres PGFN/CAT/Nº 410/93 e PGFN/GAB/Nº 426/95 respaldavam o Manual do Sigilo Fiscal da RFB, aprovado pela Portaria RFB nº 3.541, de 7 de outubro de 2011, especialmente diante dos precedentes do Supremo Tribunal Federal.

III

29. Por tais razões, conclui-se que é possível o compartilhamento de informações protegidas por sigilo fiscal a pedido de Comissão Parlamentar de Inquérito Distrital ou Estadual, devendo-se observar as seguintes balizas fixadas pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: (i) o requerimento para quebra do sigilo deve estar adequadamente fundamentado; (ii) os fatos investigados devem estar relacionados ao quadro de competências do Estado-Membro ou do Distrito Federal; (iii) necessidade de deliberação plenária da CPI; (iv) excepcionalidade do acesso às informações, que deve se restringir ao exame pelos integrantes da CPI e pelos titulares dos dados levantados.

30. Sugere-se a revogação dos Pareceres PGFN/CAT/Nº 410/1993 e PGFN/GAB/Nº 426/1995 a partir da assinatura da presente manifestação pelo Procurador-Geral Adjunto de Consultoria Tributária e Previdenciária, ou pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional.

31. É o parecer⁸. Submeto à douda consideração superior.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS TRIBUTÁRIOS, em 22 de outubro de 2018.


THIAGO LIRA DA COSTA
Procurador da Fazenda Nacional

⁸Indexação Lista Consultas – 7.2. Sigilo Fiscal. 7.2.1. Comissão Parlamentar de Inquérito Distrital.
Texto-Chave: Possibilidade de compartilhamento de informações protegidas por sigilo fiscal a pedido de comissão parlamentar de inquérito distrital ou estadual.