

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

SIGILO FISCAL — TRIBUNAL DE CONTAS — AUDITORIA OPERACIONAL

— Não se aplica o sigilo fiscal às ações de fiscalização do Tribunal de Contas da União.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Procs. nºs. 12.698/95
18.746/94

I — RELATÓRIO

GRUPO I — Classe V — Plenário

TC-012.698/95-4

TC-018.746/94-2

Natureza: Representação

Interessado. 5ª Secretaria de Controle Externo/TCU

Órgão: Secretaria da Receita Federal/MF

Ementa: Representação da Unidade Técnica deste Tribunal acerca de recusa no fornecimento de informações durante a execução de auditoria operacional em curso na Secretaria da Receita Federal, sob alegação de sigilo fiscal. Interrupção dos trabalhos.

Firmar entendimento de que não se aplica o sigilo fiscal de que trata o art. 198 da Lei nº 5.172/66 às ações de fiscalização do Tribunal de Contas da União, ante as disposições contidas nos arts. 70, *caput*, e 71, incisos e parágrafos, da Constituição Federal; art. 54 da Lei nº 3.470/58 e art. 42 da Lei nº 8.443/92. Ciência à Secretaria da Receita Federal, Ministério da Fazenda e Secretaria Federal de Controle. Autorização para a continuidade aos trabalhos. Arquivamento do processo.

Cuidam os autos de Representações formuladas pela 5ª Secretaria de Controle Externo/TCU, concernentes às negativas, por parte da Secretaria da Receita Federal, em fornecer informações aos servidores deste Tribunal,

durante a realização de trabalho na área de auditoria operacional naquele órgão, sob alegação de sigilo fiscal.

2. No TC-018.746/94-2, o digno Secretário de Controle Externo traz ao conhecimento deste Tribunal que na oportunidade da realização da Auditoria Operacional no Sistema de Arrecadação de Receitas Públicas, aprovada por este Plenário para execução no 1º semestre de 1994, estava previsto no rol dos objetivos perseguidos, a prospecção e análise de dados e informações referentes à situação das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, perante à Secretaria da Receita Federal-SRF.

3. Esclarece que tinham como escopo “identificar e avaliar as ações fiscais empreendidas pela SRF junto às referidas entidades, bem como a posição de cada uma delas quanto ao cumprimento de suas obrigações fiscais, incluindo os débitos já consolidados e eventualmente parcelados.”, objetivavam viabilizar o estabelecimento de mecanismos de controle e acompanhamento da situação fiscal das entidades públicas.

4. Contudo, ao serem solicitadas as mencionadas informações pela Sra. Coordenadora da equipe técnica, reiteradamente, o Secretário da Receita mostrou-se, inicialmente, relutante e, por fim, manifestou a impossibilidade do fornecimento das informações solicitadas, invocando, para tanto, o art. 198 do Código

Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66), o qual diz respeito ao sigilo fiscal (fls. 13/17).

5. Inconformado com tal posicionamento por parte da Receita Federal, e “convicto da inexistência de competência e suporte legal para justificar a atitude da SRF, negando informações e documentos a este Tribunal”, o Secretário determinou a realização de estudos no âmbito da 5ª Secretaria, com vistas ao enquadramento do assunto na Legislação vigente e na Jurisprudência desta Corte e dos demais Tribunais Superiores, o qual foi encaminhado nos autos desta Representação, visando o estabelecimento de jurisprudência sobre o tema em pauta, bem como, o balizamento dos futuros trabalhos de auditoria daquela Unidade Técnica (fls. 2/3).

6. Ressaltou, o Sr. Secretário que a não obtenção das informações referentes à situação fiscal das Entidades Públicas, apesar de ter reduzido o escopo dos trabalhos empreendidos pela equipe, não inviabilizou a execução dos mesmos, e finaliza sua representação observando que caso o Tribunal delibere pela inaplicabilidade do instituto do sigilo fiscal às suas ações, seja o Sr. Ministro da Fazenda e o Sr. Secretário da Receita Federal notificados da referida decisão, sendo esse último instado a apresentar, incontinentemente e na íntegra, as informações requeridas pela equipe técnica, por meio do Ofício nº 03/94, de 25.05.94, e Requisição de documentos e informações nº 08, de 11.07.94.

II

7. O judicioso trabalho efetuado pelo analista José Rui Gonçalves Rosa, anexado aos autos em comento, buscou demonstrar que a base legal utilizada pela SRF para justificar sua recusa em fornecer as informações solicitadas pelos analistas daquela SECEX, em realização de auditoria operacional, é inaplicável aos técnicos deste Tribunal enquanto no exercício de sua competência constitucional.

8. Demonstra, inicialmente, que o caso ora em exame assemelha-se ao episódio verificado durante Inspeção Extraordinária no Banco Central do Brasil — BACEN, quando essa

autarquia, apoiada em parecer de seu Departamento Jurídico, justificou a sonegação de informações a este Tribunal alegando sigilo bancário, previsto no art. 38 da Lei nº 4.595/64.

9. Naquela ocasião, este Plenário manifestou-se no sentido de que “o sigilo bancário de que trata o art. 38 da Lei nº 4.595/64, não se aplica às ações de fiscalização do Tribunal de Contas da União, sendo, portanto, inadmissível a sonegação de quaisquer processos, documentos ou informações solicitados no exercício das diversas espécies de inspeções ou auditorias realizadas pelo TCU, em face das normas constitucionais e legais em vigor (art. 70, *caput*, e 71, incisos e parágrafos da Constituição Federal e art. 42 da Lei nº 8.443/92), sob pena das sanções previstas em lei (§§ 1º e 2º do art. 42 da Lei nº 8.443/92, *c/c* o art. 58, inciso IV da mesma lei), mantendo-se o referido sigilo” (Decisão nº 224/94 — Plenário, TC-21.279/92-6-Sigiloso, item 8.5)

10. A referida Decisão embasou-se no elucidativo parecer exarado pelo Sr. Procurador-Geral, em exercício, Dr. Jatir Batista da Cunha, no qual essa autoridade defendeu, em síntese, que:

10.1) o inciso IV do artigo 71 da Constituição Federal deu competência a este Tribunal para realizar, “por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, ..., auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativos, Executivo e Judiciário, ... “e demais entidades de que trata o inciso II”, que são aquelas entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações públicas;

10.2) levantada a necessidade de harmonizar a determinação constitucional para o TCU realizar as referidas auditorias com o instituto do sigilo bancário, o D. Procurador foi buscar os ensinamentos da aplicação das regras da hermenêutica do Direito na obra do jurista Carlos Maximiliano, cujo trecho transcrito é:

“Interpretam-se estritamente os dispositivos que instituem exceção às regras gerais firmadas pela Constituição. Assim se entendem os que favorecem algumas profissões,

classes ou indivíduos, excluem outros, estabelecem incompatibilidades, asseguram prerrogativas, ou cerceiam, embora temporariamente, a liberdade, ou as garantias da propriedade. Na dúvida, siga-se a regra geral.

Entretanto, em Direito Público esse preceito não pode ser aplicado à risca: o fim para que foi inserto o artigo na lei sobreleva tudo. Não se admite interpretação estrita que entrave a realização plena do escopo visado pelo texto. Dentro da letra rigorosa dele procure-se o objetivo da norma suprema, seja este atingido, e será perfeita a exegese”;

10.3) conclui o Procurador, então, pela “total impossibilidade de norma infraconstitucional impedir a concretização da finalidade da norma superior, o que confere, de forma insofismável ao Tribunal de Contas da União o poder-dever de realizar auditorias operacionais nas entidades financeiras pertencentes à administração indireta”.

11. Entende o analista que toda a argumentação desenvolvida pelo nobre Procurador-Geral, bem como sua conclusão, aplicam-se igualmente ao caso relacionado com o sigilo fiscal, dirimindo-se quaisquer dúvidas a respeito da competência do TCU para acessar quaisquer tipo de informação de natureza fiscal.

12. Aduz, ainda, como outras considerações, que a edição da própria Lei Orgânica do TCU atribuiu-lhe, entre outras, a competência para acompanhar a arrecadação da receita da União (art. 1^a IV) e fiscalizar renúncias de receitas em data posterior à edição do Código Tributário Nacional — CTN, e a Lei nº 8.730, de 10.11.93, estabeleceu a obrigatoriedade de apresentação de cópia da declaração de bens e rendas ao TCU, por parte de autoridades e servidores públicos, quando da entrada no exercício de cargos, empregos ou funções, ao final de cada exercício financeiro e nas hipóteses de exoneração, renúncia ou afastamento definitivo, sem que isso implicasse em quebra de sigilo fiscal. Conclui que se o “legislador tivesse dúvidas acerca da competência constitucional desta Corte em acessar esse tipo de informação, não lhe teria, com certeza, conferido expressamente mais essas atribuições” (fl. 09).

13. Defende, ainda, que o real objetivo do art. 198 do CTN “é impedir que autoridades e funcionários tomem de conhecimento público informações obtidas em razão do ofício, e de que delas devam guardar sigilo, ainda que sob o nobre pretexto de assegurar o ingresso tempestivo da arrecadação de tributos devidos por contribuintes inadimplentes”. Mas, não estaria vedado pelo referido dispositivo a troca de informações entre órgãos do governo, dentro do objetivo de aprimorar a fiscalização e arrecadação de tributos. “O próprio CTN, em seu art. 199, ao excepcionar a permuta de dados entre as administrações fiscais da União, Estados e Municípios na norma geral do sigilo, sinaliza que o alcance da instrução não seria o de restringir a ação do Estado, mas, sim, de evitar desmandos funcionais e impedir que contribuintes possam ser colocados em situação constrangedora que venham a afetar o próprio desenvolvimento de sua atividades” (fl. 10).

14. Cita como amparo doutrinário, interpretação do renomado tributarista, Prof^o Aliomar Baleeiro, que em sua obra “Direito Tributário Brasileiro”, 10^a edição, 1994, p. 622, esclarece que:

“A respeito do rigor do art. 198, § único, que excetua unicamente a requisição judicial, no interesse da justiça e os casos do art. 199, parece-nos que as sanções daquele dispositivo não tem lugar contra agentes da pessoa de Direito Público, que por espírito de cooperação ou de cortesia oficial, no interesse da fiscalização, fornecerem à outra pessoa de Direito Público, sob reserva de sigilo, as informações indispensáveis.”

15. Afirma, então, o analista que outro “não seria o interesse do Tribunal, ao realizar auditoria operacional na SRF, senão o de identificar problemas e estudar soluções para que esse órgão exerça a contento as suas atribuições de fiscalização e arrecadação”.

16. Para tanto, a instrução discorre que é entendimento cristalino, entre os estudiosos da disciplina de Auditoria Operacional, que para esta técnica ser conduzida com eficiência e eficácia é fundamental que o analista tenha livre acesso a todas as informações que julgar relevantes e que existam no órgão/entidade

auditada. Por isso, “é inconcebível pretender que se realize uma tarefa dessa envergadura, e dentro de um nível técnico satisfatório, impondo-lhe restrições à manipulação de dados. Se assim não for, ao final do procedimento corre-se o risco de se chegar a conclusões na direção errada, ou inúteis, resultando o esforço de trabalho em puro desperdício de tempo e de recursos materiais e humanos.” (fls. 10).

17. Comenta, ainda, que à época da edição do CTN (1966) a preocupação com esse tipo de auditoria ainda engatinhava no mundo desenvolvido, da mesma forma que em 1964 este Tribunal não tinha competências para fiscalizar bancos oficiais, por isso este Tribunal não poderia ter sido citado expressamente como exceção no CTN. Retorna ao parecer do Procurador-Geral para assinalar a técnica de interpretação histórica das leis, transcrevendo o trecho do douto magistrado, no qual este conclui:

“São ensinamentos que nos levam refutar, como inadequada, toda a sorte de interpretação restritiva do art. 38 da Lei nº 4.595/64, afastada da ótica histórico-evolutiva, que leve em conta, entre outros fatores relevantes, o progresso natural do ordenamento jurídico pátrio.”

18. Finaliza seu parecer afirmando que inexistem razões de direito, materiais ou históricas que justifiquem a indisponibilidade de informações por parte da Receita aos analistas desta Corte quando em realização de auditoria operacional, e solicita que este Tribunal expere nova manifestação, desta vez endereçada à Secretaria da Receita Federal, com fito de elidir qualquer dúvida desse órgão acerca do alcance das auditorias operacionais a cargo deste Tribunal (fl. 12).

TC — 012698/95-4

19. Estes autos enfocam novos entraves apresentados pela Secretaria da Receita Federal por ocasião da solicitação de processos fiscais em cumprimento ao Plano de Auditoria aprovado para o 1º semestre de 1995, o qual incluía auditoria operacional naquele ór-

gão objetivando o conhecimento do processo administrativo de determinação e exigência dos créditos tributários da União, seus procedimentos de cobrança e extinção; bem como a estrutura funcional administrativa vinculada e o nível de informatização e dados estatísticos inerentes ao processo.

20. O Sr. Coordenador dos trabalhos auditoriais esclarece que com o desenvolvimento da auditoria “foi-se aprofundando os questionamentos, a necessidade de novos e específicos documentos, informações e dados tornavam-se necessários, ou especialmente, testes e críticas revelavam-se imprescindíveis à boa compreensão, apreensão e confirmação de atividades práticas e de atuações então descrita, cuja fonte já não mais deveria se restringir a interposta informação, em entrevistas ou por interlocutores, ou dados gerenciais, mas precipuamente, mediante a própria consulta, direta e objetiva, de processos fiscais....”

21. Afirma, ainda, esse coordenador, que “A permissão, ‘tão-somente’, de levantamento de dados acaso de interesse e constante dos processos indicados e não o manuseio destes efetivamente não satisfaz, porquanto restringe, limita e cerceia os trabalhos do levantamento da auditoria conforme já antecipado nos itens 4 e 5, acima, além do que, entre outras circunstâncias, para o fim de verificar, avaliar, criticar, cotejar e analisar atividades, procedimentos, sistemas de dados e demais ações envolvidas com o processo fiscal não se pode admitir que os dados e informações solicitados a respeito sejam previamente indicados, ou requisitados se já conhecidos, pois não só isso restringe a auditoria em inocuidade, como principalmente, dados e informações que não fossem previamente conhecidos jamais poderiam ser solicitados, ou, mais grave ainda, eventuais constatações ou achados que não fossem do conhecimento prévio estariam inteiramente impossibilitados de trazê-los a lume.” (fl. 3)

22. Neste caso, contrariamente ao ocorrido com o processo precedente, os trabalhos foram interrompidos haja vista a importância do manuseio dos processos fiscais para o direcionamento da fase de execução da auditoria operacional programada.

23. A recusa do fornecimento dos processos requisitados deu-se com fulcro em Nota expedida pelo Sr. Superintendente-Substituto, em Exercício, a qual discorre sobre normas constitucionais de competência, tanto no que diz respeito ao controle externo exercido diretamente pelo Congresso Nacional, ou com auxílio do TCU, quanto à tripartição de Poderes, entre outras e finaliza tecendo comentários sobre as Normas Gerais de Direito Tributário inseridas no Código Tributário Nacional, especificamente o seu art. 198, que trata do sigilo fiscal.

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

24. Considerando os aspectos eminentemente jurídicos expendidos nos processos em exame, solicitei a oitiva da D. Procuradoria, que após fazer uma síntese dos pareceres da 5ª SECEX, destaca que o sigilo fiscal tem como objetivo a proteção dos direitos à cidadania, consubstanciados nos princípios de respeito à privacidade e ao sigilo de dados que estão dispostos nos arts. 145, § 1º e 5º, incisos X e XII da Constituição Federal.

25. Traz à colação excertos de estudo publicado na Revisão dos Tribunais, out-dez/92, p. 77/89, sob o título: O DIREITO À PRIVACIDADE E OS LIMITES A FUNÇÃO FISCALIZADORA DO ESTADO, acerca da inviolabilidade de sigilo de dados, e trecho do Parecer do Sr. Advogado-Geral da União, de 20.01.94, sob o nº GO-11, DOU de 24.01.94, o qual diz respeito à competência do Congresso Nacional relativamente ao sigilo fiscal e seus atos de fiscalização (fls. 21/23).

26. Cita, também, os ensinamentos de Sérgio Carlos Covello, sobre a relatividade do sigilo bancário, in “O Sigilo Bancário”, Livraria e Editora Universitária de Direito Ltda., 1991, pp. 145/150, destacando trecho no qual se afirma que a “obrigação de segredo a cargo do banco não é absoluta, como não o é o próprio direito à vida privada, em função da transformação crucial por que passaram os direitos da personalidade em sua evolução histórica”. Defende que em diversas ocasiões, surge um conflito de interesse entre a intimi-

dade (interesse particular do indivíduo), e o conhecimento da notícia, a qual pode constituir interesse do Estado ou de outros cidadãos.

27. Conclui a citação na parte em que o autor afirma que o legislador não faz do sigilo uma obrigação absoluta, mas, antes, “consagra expressamente as hipóteses em que a instituição financeira não só se desobriga da abstenção, como se obriga a revelar os fatos de que tomou conhecimento em virtude de sua atividade profissional. Destarte, o sigilo vai até onde começa a obrigação de revelar o segredo”.

28. Invoca, ainda, alguns julgados do STF, a propósito do sigilo bancário, nos quais se destaca a jurisprudência de que não é esse sigilo “um direito absoluto, devendo ceder, é certo diante do *interesse público, do interesse da Justiça, do interesse social*, conforme, aliás tem decidido esta Corte...”. Petição 577-5-DF (grifo do Ministério Público).

29. Em termos de legislação, a D. Procuradoria ressalta aquelas leis que foram recepcionadas pela nova Constituição, que são:

“I. o Decreto-lei nº 5.844/43, art. 201 e §§.

II — a Lei nº 3.470/58, art. 54, manteve o sigilo fiscal, mas alterou o seu conteúdo, quanto às hipóteses em que se impõe o sigilo, bem como pela ampliação de casos de quebra desse sigilo.

O TRF deliberou que, excetuada a hipótese de requisição de informações quando no interesse da Administração Pública, na forma prevista no art. 54 da Lei nº 3.470/58, a quebra do sigilo que protege tais declarações (Decreto-Lei nº 5.844/43 e Lei nº 3.470/58), só se dará no interesse da Justiça (AI 49.312/SP e 59.766-SP, DJU 29/5/96), in *Revista de Direito Tributário*, Ano 14, jul.-set./90 — nº 53.

III — o Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172/66, art. 198, citado pelo Secretário da Receita Federal para o não atendimento da solicitação deste Tribunal.” (fl. 25)

30. Conclui seu parecer considerando que:

“I — que o sigilo fiscal não é absoluto, cedendo ao princípio da publicidade da administração pública (art. 37 da CF/88);

II — o princípio da supremacia do interesse público, em relação ao particular;

III — que a norma geral que garante o sigilo

fiscal previsto nos incisos X e XII (proteção da intimidade e da vida privada, como a de dados sobre a pessoa) não limita a norma especificada do art. 71, inciso IV da CF, que estabelece a competência do Tribunal de Contas da União para:

IV — realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II’;

IV — que norma infraconstitucional (Lei nº 5.172/66) não pode impedir a concretização da finalidade da norma superior (art. 71, inciso IV da CF) quando confere ao TCU o poder-dever de realizar auditorias operacionais nas empresas públicas e sociedades de economia mista;

V — que a própria legislação sob sigilo fiscal permite sua quebra, quando no interesse da Administração Pública (art. 54 da Lei nº 3.470/58);

VI — que é vontade do legislador em não aplicar o sigilo fiscal às ações deste Tribunal, com a edição das Leis nºs 8.443/92 e 8.730/93;

VII — que a Decisão nº 224/94/TCU-Plenário, é no sentido da não aplicabilidade do sigilo bancário, bem como a inadmissibilidade de sonegação de quaisquer processos, documentos ou informações ao TCU, no exercício de inspeções ou auditorias; e

VIII — que a solicitação do TCU, sob exame, atende aos requisitos e condições constitucionais, legais e regimentais supervenientes.

O Ministério Público manifesta sua aquiescência à proposição do ilustre titular da 5ª SECEX (fl. 3).”

É o Relatório.

II — VOTO

A evolução do papel do Tribunal de Contas da União, notadamente após a Constituição Federal de 1988, com a introdução da competência desta Corte para realizar auditorias

operacionais nas entidades públicas, provocou uma significativa mudança no alcance da atuação do TCU que poucas entidades jurisdicionadas foram capazes de vislumbrar.

2. Eis o caso verificado com o Banco Central, narrado neste processo, em que este Tribunal houve por bem pronunciar-se oficialmente com vistas a esclarecer a competência que lhe foi atribuída, e o apoio legal e constitucional que ampara suas ações de fiscalização. Vemo-nos, outra vez, na necessidade de firmar entendimento e esclarecimentos a outro órgão jurisdicionado acerca do acesso conferido aos nossos técnicos na atribuição de seu dever de ofício, o que farei valendo-me não só dos preciosos subsídios expendidos por nosso Procurador-Geral, em exercício, Dr. Jatir Batista da Cunha, por ocasião do exame do caso verificado com o Banco Central, como em julgados do Supremo Tribunal Federal e doutrina administrativa.

3. Inicialmente, cabe esclarecer que o Sr. Superintendente-Substituto, em exercício, da 1ª Região Fiscal, ao examinar a requisição que solicitava a apresentação de processos administrativos fiscais aos servidores deste Tribunal, expediu a Nota nº 007, de 24.07.95, na qual, inicialmente, informou que embora não existisse orientação formal por parte dos setores competentes ao nível de órgão central da Secretaria da Receita Federal acerca do atendimento ou não do pleito, existia recomendação oficiosa, verbal e informal, pela negativa do atendimento, entendendo essa autoridade oportuno, então, tecer algumas considerações com vistas a apoiar esse posicionamento (fls. 12/16).

4. Após transcrever alguns artigos da Carta Magna (Título I, art. 2º, Título III, capítulo VII, art. 37, Título IV, seção IX, art. 44, Título VI, art. 70/71, e art. 146), a referida autoridade destaca o art. 198, do Código Tributário Nacional, galgado à condição de Lei Complementar pela Constituição de 1988, o qual versa que:

“Art. 198 — Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, para qualquer fim, por parte da Fazenda Pública ou de seus funcionários, de qualquer informação obtida em razão do ofício, sobre

a situação econômica ou financeira dos sujeitos passivos ou de terceiros e sobre a natureza e o estado dos seus negócios ou atividades.

Parágrafo único. *Excetua-se do disposto neste artigo, unicamente, os casos previstos no artigo seguinte e os de requisição regular da autoridade judiciária no interesse da justiça*” (grifo da Nota)

5. Afirma, assim, que a requisição nº 01/95 da Equipe “versa sobre assunto sigiloso, que se encontra, como se indicou no dispositivo da legislação vigente, protegido por cautelas especiais, não sendo passível de inobservância por parte dos órgãos da Secretaria da Receita Federal, em razão de uma inspeção e/ou auditoria realizada por iniciativa própria do Tribunal de Contas da União, versando, ao que se presume, estritamente sobre aspectos de natureza operacional. Caso se tratasse de uma inspeção e/ou auditoria realizada por iniciativa/determinação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, cuja Constituição vigente atribui, em seu artigo 58, § 3º, poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, ..., aí sim estaria compreendida entre as hipóteses contempladas no art. 198 da Lei nº 8.443/92, s.m.j., não se sobrepõe as Normas Gerais de Direito Tributário vigentes no Sistema Tributário Nacional, regulada, pela Lei nº 5.172/66, tendo o caráter de lei complementar, como previsto no art. 146, inciso III, da Constituição em vigor, combinado, com o art. 34, § 5º, do Ato das Disposições Constitucionais, retromencionadas.” (fl. 15 — TC-012.698/95-4).

6. Relativamente a essas ponderações tecidas pela autoridade fiscal cabe esclarecer o que segue.

7. Primeiramente, urge atentar para o real significado da palavra “divulgação” insculpida no texto legal. Como bem destacado pelo Sr. Analista José Rui Gonçalves Rosa, segundo o “Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa”, Editora Nova Fronteira, 2ª edição, divulgar vem do latim *divulgare*, ou seja, tornar público ou notório; publicar, propagar, difundir; vulgarizar.

8. Essa é aliás, a concepção que tem tido guarida na doutrina jurídica como podemos citar trechos de matéria publicada pelo Dr.

Luiz Marcellos Costa de Brito, Auditor Fiscal, Chefe do Serviço de Julgamento de Processos de Tributos sobre o Comércio Exterior, in “Sigilo Bancário — Aspectos Fiscais e Jurídicos”, em que esse afirma que:

“O sigilo bancário deve ser preservado enquanto garantia que vede a possibilidade de divulgação pública de dados sobre a movimentação financeira do cidadão ou das empresas cuja quebra e, por conseguinte, a acessibilidade pública, somente se deve operar por ordem judicial.

Todavia, a transferência da informação acerca da movimentação financeira em caráter global, do Banco Central para a Receita Federal, não constitui quebra de sigilo bancário, mas apenas uma mudança de endereço do depositário da informação...” (grifos nossos)

9. Cita, ainda, o referido autor o Mandado de Segurança nº 15.925/GB, no qual o STF admite o acesso por parte da autoridade administrativa às informações bancárias, *in verbis*.

“... O sigilo bancário só tem sentido enquanto proteger o contribuinte *contra o perigo de divulgação ao público*, nunca quando a divulgação é para o fiscal do imposto de renda, que sob pena de responsabilidade, jamais poderá transmitir o que lhe foi dado conhecer” (grifo nosso)

10. Verifica-se do exposto que a interpretação dada à vedação contida nos dispositivos legais pátrios, cujos alicerces repousam na garantia dos direitos individuais, refere-se ao acesso à informação para uso de maneira leviana ou vulgar, mas jamais pode ser estendida ao acesso por parte do órgão de Controle Externo da Administração Pública, na consecução de suas atribuições constitucionais.

11. Ademais, pouco interessa a esta Corte a situação econômico-financeira dos contribuintes, uma vez que a ênfase dos trabalhos esteia-se na ação da Receita enquanto órgão responsável pela arrecadação de tributos federais.

12. Importa ressaltar, ainda, que o acesso aos processos fiscais dar-se-á por meio de processo administrativo regular, o qual também encontra-se resguardado pelo dever de

sigilo imposto aos nossos técnicos, conforme disposto no art. 86 da Lei nº 8.443/92, *in verbis*:

“Art. 86. São obrigações do servidor que exerce funções específicas de controle externo no Tribunal de Contas da União:

I —

II —

III —

IV — guardar sigilo sobre dados e informações obtidos em decorrência do exercício de suas funções e pertinentes aos assuntos sob sua fiscalização, utilizando-os, exclusivamente, para a elaboração de pareceres e relatórios destinados à chefia imediata.”

13. Podemos, inclusive, afirmar que tanto o legislador já previa o acesso a dados sigilosos por parte dos funcionários desta Corte, que se não bastasse esse dever de sigilo que obriga o analista foi prevista, ainda, a tramitação no âmbito deste Tribunal de processos em caráter sigiloso, quando a matéria assim o requerer. O que implica em dizer que na realidade não se está tratando aqui de quebra de sigilo fiscal, mas sim de simples transferências da informação, cabendo ao caso os mesmos comentários expedidos pelo digno Auditor Fiscal retrocitado.

14. Ainda que assim não o fosse, chamo atenção para o fato de que se tem firmado entendimento entre os estudiosos da questão que o sigilo bancário não pode ser utilizado para acobertar atitudes ilícitas. Daí a concepção de que não se configura quebra de sigilo as informações prestadas pelas instituições financeiras para o cadastro de emitentes de cheque sem fundo ou mesmo para o Serviço de Proteção ao Crédito.

15. No caso em exame não foram requisitados dados relativos aos contribuintes privados em situação regular com o fisco, mas processo em andamento em que se apura a ocorrência de impropriedades fiscais, o que por si só afastaria a proteção do sigilo fiscal no que tange aos envolvidos, segundo a melhor doutrina jurídica. Afinal, deve sempre prevalecer o interesse coletivo sobre o individual.

16. Entendendo superado o primeiro obstáculo levantado pelo Sr. Superintendente-Substituto da 1ª RF, ao referir-se à vedação

da “divulgação” aos nossos técnicos das informações fiscais, conforme disposição contida no *caput* do art. 198 do CTN, passemos para o seguinte relativo ao fato de o T.C.U., quando em realização de inspeção/auditoria por iniciativa própria, não estar revestido da prerrogativas atribuídas pela Carta Magna às Comissões Parlamentares de Inquérito, qual seja, de “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais...”, não estando, assim, incluído entre as hipóteses que permitem o acesso aos dados sigilosos contempladas no art. 198 da Lei nº 5.172/66,

17. Nesse aspecto, cabe trazer à colação um paralelo do posicionamento esposado pelo Douto Procurador-Geral, em exercício, junto a esta Corte, relativamente à norma do sigilo bancário que assim como a norma referente ao sigilo fiscal, foi recepcionada pela nova Constituição, o qual enfoca, de forma esclarecedora, a interpretação das normas legais, demonstrando a coerência da legislação pátria.

18. Com arrimo nos lúcidos comentários realizados pelo Douto Procurador, no TC-021.279/92-6, Ata nº 12/94-Plenário, pode-se afirmar que apesar de o Código Tributário Nacional ter sido recepcionado pela Constituição de 1988 como Lei Complementar, tendo sua vigência preservada, claro está que esse abrigo não se dá em detrimento das novas normas constitucionais.

19. A própria Carta Magna atribuiu, em seu art. 71, competência a este Tribunal para realizar auditoria operacional, que pela sua própria definição técnica implica em acesso amplo e irrestrito às informações gerenciais e operacionais que envolvem a atividade do órgão auditado. Outro entendimento a ser dado a este tipo de trabalho, seria pretender afirmar que os constituintes de 1988 ignoravam o alcance que tencionavam galgar no caminho da fiscalização do Poder Executivo, dentro da boa e salutar teoria da Tripartição do Poder abraçada por nosso país.

20. Logo, o Código Tributário Nacional não pode impedir que a norma maior superveniente produza sua eficácia plena, ao limitar o sentido amplo e único da auditoria operacional a ser executada por esta Corte. Dessa feita, entendo pacífica a atribuição dada a esta Cor-

te e não vislumbro qualquer conflito de competência legal já que as ações deste Tribunal se acham amparadas na própria Norma Constitucional, Lei Maior com preponderância sobre a legislação infraconstitucional.

21. Essa interpretação encontra arrimo na hermenêutica do direito, que segundo trecho citado pelo Procurador, da obra do mestre Carlos Maximiliano:

“Interpretam-se estritamente os dispositivos que instituem exceções às regras gerais firmadas pela Constituição. Assim se entendem os que favorecem algumas profissões, classes ou indivíduos, excluem outros, estabelecem incompatibilidades asseguram prerrogativas, ou cerceiam, embora temporariamente, a liberdade, ou as garantias da propriedade. Na dúvida, siga-se a regra geral.

Entretanto, em Direito Público esse preceito não pode ser aplicado à risca: o fim para que foi inserto o artigo na lei sobreleva tudo. Não se admite interpretação estrita que entrave a realização plena do escopo visado pelo texto. Dentro da letra rigorosa dele procure-se o objetivo da norma suprema; seja este atingido, e será perfeita a exegese”.

22. Na auditoria obstruída pela SRF, a partir da recusa em permitir o acesso aos processos fiscais requisitados pela equipe deste Tribunal, o interesse versa sobre os procedimentos adotados pela Receita Federal no trâmite do processo fiscal, as causas que provocam seu retardamento, os entraves observados para o bom desempenho da ação do Fisco, o tempo médio para sua remessa à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional para fins de cobrança etc. Para tal avaliação há a imperiosa necessidade de se examinar os processos, não com enfoque nas informações acerca dos contribuintes, mas sim, com ênfase na atuação da Receita Federal na condução dos mesmos.

23. Fácil depreender que a negativa no fornecimento dos documentos solicitados inviabilizou a consecução da tarefa imposta aos nossos técnicos dentro da área de sua atribuição, e, coincidentemente, pouco mais de 1 (um) mês após a interrupção dos trabalhos de auditoria, deparamo-nos com matéria alusiva às irregularidades nos mais diversos setores da Receita Federal, intitulada “O porão do

fisco — Encarregada de fiscalizar o contribuinte, a Receita Federal está contaminada pela corrupção” — *in* Revista Veja, de 06.09.95, pp. 34/36.

24. Nessa matéria são apontados desaparecimento de processos fiscais, erros verificados na preparação de boa parte dos processos em andamento; atrasos em processo que envolve montante significativo de recursos e com suspeita de crimes, o que teria prioridade absoluta de tramitação, segundo as normas etc.

25. Essas notícias demonstram com clareza a conveniência e oportunidade de auditoria a ser realizada pelo Tribunal, em prol do interesse público e da necessidade indiscutível da transparência dos procedimentos desenvolvidos por cada órgão da administração pública no desempenho de suas respectivas competências.

26. Não pode a Receita Federal, sob a alegação de sigilo fiscal, tornar-se exceção no universo de entes públicos a inviabilizar a consecução da competência constitucional atribuída a esta Corte, mormente, no que se refere à realização de auditoria operacional, a qual se constitui no caminho para modernização do controle estatal, haja vista sua finalidade precípua consubstanciada na busca da eficiência e eficácia da atuação dos órgãos e entidades públicas.

Isso posto, VOTO no sentido de que este E. Plenário adote a Decisão que ora submeto a sua elevada consideração.

Sala das Sessões. Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12/12/95.

Adhemar Paladini Ghisi, Ministro Relator

Proc. TC-018.746/94-2
Representação

I

Em exame, a matéria relativa à Representação, originária, da 5ª SECEX, sobre a aplicação de norma sobre sigilo fiscal, no caso, o Código Tributário Nacional (Lei no 5.172/66 — art. 198), na realização de Auditoria Operacional por este Tribunal.

2. O processo é aqui encaminhado, mediante despacho, de 31/10/94, do eminente Ministro-Relator ADHEMAR PALADINI GHISI, que nos honra com pedido de audiência.

3. O titular da 5ª SECEX, relata, às fls. 01/03, em síntese, o seguinte:

I — que o Plano de Auditoria deste Tribunal, aprovado pelo Plenário, para execução no 1º semestre de 1994, incluiu a prospecção, e análise de dados e informações referentes à situação das empresas públicas e sociedades de economia mista, com o escopo de identificar e avaliar as ações fiscais empreendidas pela Secretaria da Receita Federal — SRF, junto às referidas entidades, bem como a posição de cada uma delas quanto ao cumprimento de suas obrigações fiscais, incluindo os débitos já consolidados a eventualmente parcelados;

II — com tais elementos, seriam identificadas as entidades inadimplentes mensurando os respectivos débitos, de forma analítica, bem como a viabilização de um mecanismo de controle para o monitoramento destes débitos, pelo Tribunal;

III — que, ao solicitar as informações necessárias para o desenvolvimento do trabalho, as mesmas foram fornecidas de forma incompleta. Reiterada a solicitação, o Secretário da Receita Federal invocou o art. 198 do Código Tributário Nacional (sigilo fiscal), para o não encaminhamento dos dados e informações solicitados;

IV — concluindo a Representação: a) encaminha o parecer elaborado por técnico da 5ª SECEX (fls. 04/12); b) ressalta que o objetivo da Representação é o estabelecimento de jurisprudência sobre o tema; c) sejam notificados os Exm^{os}. Srs. Ministro da Fazenda e Secretário da Receita Federal da decisão, caso o Tribunal delibere pela inaplicabilidade do sigilo fiscal às suas ações; e d) apresentação imediata das informações e documentos requeridos à Secretaria da Receita Federal.

4. Do parecer elaborado pelo analista José Rui Gonçalves Rosa (fls. 04/12), ressaltamos os seguintes pontos:

I — as informações insuficientemente fornecidas pelo então Secretário da Receita Federal. Osires de Azevedo Lopes Filho, cons-

tantes nos itens 3 e 4 do Ofício nº 03/94, de 25 de maio de 1994 (fls. 13/14), são as seguintes.

“3. — Resultados da ação fiscal em Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, da União, detalhando o nome, o período da fiscalização, crédito lançado e situação atual do crédito tributário;

4 — Parcelamentos concedidos e Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, no âmbito federal, informando o número de prestações, saldo devedor em UFIR e situação de adimplência/inadimplência;”

II — a resposta da reiteração do ofício, acima citado, relativamente aos itens 3 e 4, fornecida pelo Secretário da Receita Federal, Sálvio Medeiros Costa, através do Ofício RF nº 1.433, de 1ª de agosto de 1994 (fl. 17), com os seguintes dizeres: “... esta Secretaria entende que, à vista da legislação que rege o sigilo fiscal, mormente do que dispõe o art. 198 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 1966), já foram prestadas as informações possíveis, no Ofício RF nº 1.273, de 29 de junho deste ano.”;

III — entende que, a base legal empregada pela SRF para justificar a sonegação das informações solicitadas é inaplicável ao TCU devido a dispositivos constitucionais;

IV — que o caso em tela é similar ao ocorrido em inspeção Extraordinária no Banco Central do Brasil — BACEN, realizada pela 7ª SECEX, ocasião em que aquela autarquia justifica a sonegação de informações ao TCU, sob a alegação de sigilo bancário, previsto no art. 38 de Lei nº 4.595/64. Trata-se do Processo TC-21.279/92/6, sigiloso, relatado pelo eminente Ministro PAULO AFONSO MARTINS DE OLIVEIRA, cuja Decisão sob o nº 224-TCU-Plenário sessão extraordinária de 13/04/94, Plenário, assim dispõe no item 8.5 (em anexo — fls. 27/32):

“8.5 - comunicar ao Banco Central do Brasil que o entendimento firmado por este Tribunal, com relação ao TC-001.202/93-6, é que o sigilo bancário de que trata o art. 38, da Lei nº 4.595/64, não se aplica às ações de fiscalização do Tribunal de Contas da União, sendo, portanto, inadmissível a sonegação de quaisquer processo, documentos ou informa-

ções solicitados no exercício das diversas espécies de inspeções ou auditoriais realizadas pelo TCU, em face das normas constitucionais e legais em vigor (art. 70 *caput* e 71, incisos e parágrafos da Constituição Federal e art. 42 da Lei nº 8.443/92), sob pena das sanções previstas em lei (§§ 1º e 2º do art. 42 da Lei nº 8.443/92, *c/c* o art. 58, inciso IV da mesma lei), mantendo-se o referido sigilo;”

V — diante do paralelismo das situações, utiliza a argumentação do ilustre Procurador-Geral, em exercício, Dr. Jair Batista da Cunha, em seu parecer de 16 de novembro de 1993, exarado no TC-001.202/93-6, em anexo (fls. 33/41);

VI — cita normas infraconstitucionais, a saber, Lei nº 8.443/92, ressaltando o art. 1º, inciso IV e § 1º e Lei nº 8.730/93, que estabelece a obrigatoriedade de declaração de bens e rendas para o exercício de cargos, empregos e funções nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, como exemplos mais recentes de não aplicabilidade do sigilo fiscal ao TCU, observando que, tivesse o legislador dúvidas a respeito da competência constitucional deste Tribunal em ter acesso a esses tipos de informação, não lhe teria conferido mais essa atribuição;

VII — excerto do livro *Direito Tributário Brasileiro*, de Aliomar Baleeiro, *in verbis*:

“A despeito do rigor do art. 198, parágrafo único, que excetua “unicamente” a requisição judicial, no interesse da justiça e os casos do art. 199, parece-nos que as sanções daquele dispositivo não têm lugar contra agentes da Pessoa de Direito Público, que, por espírito de cooperação ou de cortesia oficial, no interesse da fiscalização, fornecerem à outra Pessoa de Direito Público, sob reserva de sigilo, as informações indispensáveis”.

II

5. A legislação reguladora do sigilo fiscal tem como objetivo a proteção dos direitos à cidadania. Os princípios de respeito à privacidade e ao sigilo de dados estão dispostos nos arts. 145, § 1º e 5º, incisos X e XII da CF, assim redigidos:

“Art. 145. ...

§ 1º. Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.”

“Art. 5º. ...

X — são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

XII — é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal.”

6. O § 1º do art. 145 da CF reporta-se ao art. 5º, com indissolúvel vinculação de proteção aos direitos do cidadão e contribuinte. Os incisos X e XII do art. 5º são princípios gravados entre os direitos e garantias individuais.

7. Não há dúvidas que, tanto a proteção da intimidade e da vida privada, como a de dados sobre a pessoa, constituem fundamentos constitucionais para garantir o sigilo fiscal.

8. Tercio Sampaio Ferraz Junior, em estudo publicado na *Revista dos Tribunais*, outubro/92, pp. 77/89, sob o título *SIGILO DE DADOS: O DIREITO À PRIVACIDADE E OS LIMITES À FUNÇÃO FISCALIZADORA DO ESTADO*, assim expõe:

“14. Não resta dúvida, pelo exposto, que tanto a privacidade quanto a inviolabilidade de sigilo de dados, inseridas no art. 5º da CF, são uma peça fundante da própria cidadania, ao lado de outros direitos fundamentais ali expressos. O sigilo, nesse sentido, tem a ver com a segurança do cidadão, princípio cujo conteúdo valorativo diz respeito à exclusão do arbítrio, não só da parte da sociedade como sobretudo do Estado que só pode agir submisso à ordem normativa que o constitui. Nestes termos, a cidadania, exigência do princípio republicano, que a reclama como uma espécie de fundamento primeiro da vida política e,

por consequência, do Estado, *antecede* o Estado, não sendo por ele instituída. É ela que constitui a distinção entre o público e o privado, sob pena de perversão da soberania popular (CF, art. 1º, parágrafo único). As competências estabelecidas e atribuídas ao Estado devem, pois, estar submetidas ao reconhecimento do indivíduo como cidadão, cuja dignidade se corporifica em direitos fundamentais.

Por outro lado, o Poder Público não pode ser inibido de exercer suas funções, mormente a de fiscalização, por isso que a própria Constituição, no rol mesmo dos direitos fundamentais, prevê o sigilo para atividades do próprio Estado. Quando o assunto envolve inviolabilidade de sigilo de dados privativos que protege o cidadão mas não aquele interesse do cidadão cujo sentido social é duvidoso, o dever de fiscalização impõe, como vimos, ao Fisco, na coleta e no tratamento dos dados, igual sigilo. Deste equilíbrio interpretativo não escapa o Poder Legislativo. Assim, por exemplo, quando se lê no art. 50, § 2º da CF que as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal podem encaminhar pedidos escritos de informações aos Ministros de Estado, esta competência tem de sofrer a devida interpretação restritiva. Destarte, deve-se reconhecer que, a propósito, o art. 38 da Lei n. 4.595/64 que, com cautela, exige que pedidos que afetem o sigilo de dados bancários sejam solicitados com aprovação pelo Plenário da Câmara e, quando se tratar da Comissão Parlamentar de Inquérito, pela maioria absoluta de seus membros, foi recebido pela atual Constituição. Esta exigência, de um lado, protege o cidadão, de outro, baliza o modo pelo qual a autoridade pode e deve exercer sua competência.

Assim, o art. 50 da CF quando autoriza, no *caput*, a convocação, pela Mesa, do Ministro de Estado para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado e, no seu § 2º, pedidos escritos de informação, e óbvio que os assuntos devem dizer respeito a questões de natureza pública, na órbita da competência federal. Mais especificamente, o art. 50 instrumentaliza o inciso X do art. 49 (“É de competência exclusiva do

Congresso Nacional: ... X — fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;”). Aliás, o próprio Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução n. 17, de 21.9.1989, especifica quais assuntos — atos e fatos — estão sujeitos à fiscalização e controle do Congresso. Ali se menciona expressamente o art. 70 da CF (assuntos passíveis de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta) e, por via de consequência implícita, os atos de gestão administrativa do Poder Executivo. Nada autoriza a pensar que neste rol possam estar assuntos referentes à vida privada dos cidadãos.

Inclusive no caso de comissões parlamentares de inquérito, que tem poderes de investigação próprias das autoridades judiciais e, por isso mesmo, são constituídas por requerimento de um terço dos membros do Senado e da Câmara, para a apuração de fato determinado, não se pode esquecer o mandamento do inciso XXXIII do art. 5º que assegura direito a informações a todos os cidadãos, “reservadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. *Nestes casos*, o fornecimento de dados submetidos a sigilo obriga a autoridade competente à manutenção do próprio sigilo, que sob esta condição, serão encaminhados.

Por fim, este temperamento das situações, a busca da hermenêutica equilibrada, só favorece o Estado de Direito que não significa um bloqueio do Estado, mas o exercício de sua atividade, no contorno que lhe dá a Constituição, para a realização do próprio bem-estar social.”

No mesmo sentido, destacamos trecho do Parecer sobre sigilo fiscal, aprovado pelo Sr. Advogado-Geral da União, em 20/01/94, sob o nº GO-11, publicado no DOU — Seção I, de 24/01/94, da lavra do eminente Consultor da União, Doutor Luiz Alberto da Silva:

“25. Do ponto de vista da Câmara dos Deputados, merece exame o voto do Relator da Comissão de Constituição e Justiça e Redação, ilustre Deputado TITO COSTA, em ra-

ção de haver, além de referir-se às conclusões do Parecer PGFN/PG/Nº 168/89, encaminhado pelo AVISO Nº 200, de 16/03/89, e de enunciar as objeções do nobre Deputado PAULO RAMOS, contraditado o Parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Em seu voto, o ilustre Relator assim coloca a questão:

“II — VOTO DO RELATOR

Quando de seu encaminhamento, o Requerimento de Informação já continha todos os requisitos necessários ao atendimento, como bem expressou o voto do Relator, Deputado Maurício Campos, aprovado pela Mesa em 1º de dezembro de 1988.

“Inobstante as lacunas regimentais para embasar o Requerimento em tela, sou pelo seu encaminhamento, já que a nova Constituição Federal criou ampla latitude às prerrogativas do Legislativo, impondo utilização de instrumentos mais eficazes ao pleno exercício do mandato popular.”

Com efeito, a faculdade contida no art. 50, § 2º, da Lei Maior é irrestrita, não havendo qualquer ressalva quanto a eventual sigilo de natureza fiscal.

Não há dúvida, pois, no sentido de que a legislação referente ao sigilo fiscal não se aplica ao caso previsto na norma constitucional superveniente.

Mesmo se o inciso XII do art. 5º do Estatuto Básico, que trata do sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, se referisse ao sigilo fiscal, como pretende o ilustre Procurador Geral da Fazenda Nacional, tal norma não derogaria a faculdade atribuída ao Poder Legislativo, contida no mencionado art. 50, § 2º, por não conter, este, qualquer ressalva. Como bem lembrou o nobre Autor do Requerimento, “onde a lei não distingue, não pode o intérprete distinguir”. A norma geral contida no art. 5º, inciso XII, citado, não limita a norma específica do mencionado art. 50, § 2º.

Por outro lado, cumpre assinalar que, após a recusa do Sr. Ministro da Fazenda, a Câmara dos Deputados, pela Resolução nº 17, de

21.9.89, aprovou seu novo Regimento Interno, que dispõe:

“ Art. 116. Os pedidos escritos de informação a Ministro de Estado, importando crime de responsabilidade a recusa ou não atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas serão encaminhados pelo Primeiro-Secretário da Câmara, observadas as seguintes regras:

.....
II — os requerimentos de informação somente poderão referir-se a ato ou fato, na área de competência do Ministro, incluídos os órgãos ou entidades da administração pública indireta sob sua supervisão.

b) sujeito à fiscalização e controle do Congresso Nacional;

c) pertinente às atribuições do Congresso Nacional;

.....
§ 2º constituem atos ou fatos sujeitos fiscalização e controle do Congresso Nacional, de suas Casas e Comissões, os definidos no art. 60.”

O art. 60 do citado Regimento Interno, por sua vez, enumera, entre os atos a fatos sujeitos à fiscalização e controle do Congresso Nacional, de suas Casas e Comissões:

“I — os de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, referidas no art. 70, da Constituição; e

II — os atos de gestão administrativa do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, seja qual for a autoridade que os tenha praticado;

.....”

Não há dúvida no sentido de que as informações solicitadas fazem parte do rol de atos enumerados no art. 70 da Constituição, sujeitos à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, cuja competência é atribuída, pelo mesmo dispositivo, ao Congresso Nacional.

O pedido de informação sob exame continua, portanto, a atender aos requisitos e condições não só constitucionais, mas também das normas regimentais supervenientes.

Pelo exposto, manifestamo-nos pela constitucionalidade e juridicidade e, conseqüentemente, pelo encaminhamento da reiteração do Requerimento de Informação nº 127, ao Ministério da Fazenda.”

10. Vejamos, agora, os ensinamentos de Sergio Carlos Covello, sobre a relatividade do sigilo bancário, (*in* O SIGILO BANCÁRIO, Livraria e Editora Universitária de Direito Ltda, 1991, pp. 145/150), que, *mutatis mutandi*, aplica-se no sigilo fiscal.

“1. O sigilo bancário não é absoluto. Muito embora o sigilo bancário se destina a proteger a intimidade do cidadão, apresentando-se como a manifestação de um dos direitos essenciais do ser humano, que o Estado deve proteger como rigor, a obrigação de segredo a cargo do Banco não é absoluta, como no resto não é absoluto o próprio direito à vida privada.

.....
Modernamente, não se estranha essa colocação, que é fruto da transformação crucial por que passaram os direitos da personalidade, em sua evolução histórica. De absolutos que eram no conceito liberal de 1789, quando a única limitação que sofriam era o direito de outrem, foram, aos poucos, se relativizando em vista das exigências sociais e em atenção ao bem comum, de sorte que, na concepção atual, segundo demonstra Ada Pellegrini Grinover, o ordenamento jurídico de um país se considera como sistema de limitações recíprocas dos diversos direitos subjetivos nele existentes.

“Todos os direitos — pondera Ariel Dotti — desde o mais fundamental que é a vida, comportam privações e limitações: as penas de morte e de prisão, as sanções patrimoniais, o confinamento, o banimento, as buscas e apreensões, a desapropriação, o confisco e tantas outras providências em movimento com o objetivo de satisfazer interesses coletivos ou individuais, são alguns exemplos daqueles. Tais limitações resultam da imposição de vida em sociedade em suas mais diversificadas expressões”.

No que tange ao bem jurídico da intimidade, diz Paulo José da Costa Jr. que “não pode o princípio *la vie privée doit être murée* ser

interpretado como se, em torno da esfera privada a ser protegida, devesse ser erguida uma verdadeira muralha. Pelo contrário, os limites da proteção legal deverão dispor de suficiente elasticidade. O homem, enquanto indivíduo que integra uma coletividade, precisa aceitar as delimitações que lhe são impostas pelas exigências da vida em comum. E as delimitações de sua esfera privada deverão ser toleradas tanto pelas necessidades impostas pelo Estado, quanto pelas esferas pessoais dos demais indivíduos, que bem poderão conflitar, ou penetrar por ela”.

Com efeito, a vida em grupo, nas sociedades, tem de restringir direitos para evitar inconveniências a outros direitos notadamente de ordem geral, e não seria lógico que a lei protegesse o interesse particular com prejuízo e dano para a sociedade.

Ferreira Rubio pondera, a propósito, que o direito à intimidade, não escapa à regra geral, antes “trata-se de uma prerrogativa que deve exercer-se dentro de marcos que se lhe fixem razoavelmente em consonância com os direitos dos demais — individualmente considerados, e com os direitos da comunidade como entes integrados de individualidades”.

Sem dúvida, em diversas ocasiões, surge um conflito de interesses: de um lado, a intimidade (interesse eminentemente particular do indivíduo), de outro, o conhecimento da notícia, que pode constituir interesse do Estado ou de outros cidadãos.

Toda vez que o interesse do conhecimento da notícia é considerado relevante, em face da ordem social, deve prevalecer sobre aquele da intimidade, porque a divulgação da circunstância coberta pelo sigilo se justifica por representar interesse superior, como ensina Auletta. Tem-se, então, a supremacia de bem maior de interesse geral.

Na expressão de Adroaldo Mesquita da Costa, em parecer como consultor da República, “o sigilo não é estabelecido para ocultar fatos, mas para revestir a revelação deles de caráter de excepcionalidade”.

No âmbito bancário, domina o mesmo princípio. O legislador não faz do sigilo uma obrigação absoluta. Antes consagra expressamente as hipóteses em que a instituição finan-

ceira não só se desobriga da abstenção, como se obriga a revelar os fatos de que tomou conhecimento em virtude de sua atividade profissional. Destarte, o sigilo vai até onde começa a obrigação de revelar o segredo.”

11. Jurisprudência do STF, a propósito do sigilo bancário:

I — Petição 577-5-DF

O Ministro Carlos Mario Velloso, relator da decisão, afirmou não ser aquele sigilo “um direito absoluto, devendo ceder, é certo, diante do interesse público, do interesse da Justiça, do *interesse social*, conforme, aliás, tem decidido esta Corte...”

II — AGRAVO REGIMENTAL EM INQUÉRITO N. 897-5-DF

EMENTA. — INQUÉRITO. AGRAVO REGIMENTAL. SIGILO BANCÁRIO. QUEBRA. AFRONTA AO ARTIGO 5º, X e XII DA CF: INEXISTÊNCIA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL. CONTRADITÓRIO. NÃO PREVALECE.

I — A quebra do sigilo bancário não afronta o artigo 5º — X e XII da Constituição Federal (Precedente: PET. 577).

II — O princípio do contraditório não prevalece na fase inquisitória (HHCC 55.447 e 69.372, RE 136.239, *inter alia*).

Agravo regimental não provido.

(DJ — 24/03/95).

12. Quanto à legislação que prevê o sigilo fiscal, recepcionada pela atual Constituição, temos:

I — o Decreto-lei nº 5.844/43, art. 201 e §§;

II — a Lei nº 3.470/58, art. 54, manteve o sigilo fiscal, mas alterou o seu conteúdo, quanto às hipóteses em que se impõe o sigilo, bem como pela ampliação de casos de quebra desse sigilo.

O TRF deliberou que, excetuada a hipótese da requisição de informações quando do interesse da Administração Pública, na forma prevista no art. 54 da Lei nº 3.470/58, a quebra do sigilo que protege tais declarações (Decreto-lei 5.844/43 e Lei 3.470/58), só se dará no interesse da Justiça (AI 49.312-SP e 59.766-SP, DJU 29/5/86), *in* Revista de Direito Tributário, Ano 14, jul.-set./90 — nº 53.

III — o Código Tributário Nacional, Lei nº

5.172/66, art. 198, citado pelo Secretário da Receita Federal para o não atendimento da solicitação deste Tribunal.

13. A propósito do tema, em artigo publicado no Correio Braziliense de 14/08/95, em resposta ao artigo intitulado. *Os arapongas* da coluna Ponto de Vista, assinada por Ruy Fabiano, de 10/08/95, (fls. 42/45), Osires de Azevedo Lopes Filho, ex-Secretário da Receita Federal, justifica sua posição sobre sigilo.

Transcrevemos, a seguir, trecho da justificativa do ex-Secretário sobre sigilo fiscal:

“O sigilo fiscal tem de ser interpretado sob a inspiração do princípio constitucional da publicidade, a orientar o serviço público, e o da prestação de contas do agente público. Assim, dados do Fisco como inadimplência de devedores, havendo declaração desses débitos ou decisão definitiva a respeito da sua certeza e liquidez podem ser divulgados, para que o povo tenha conhecimento deles, pois ele é majoritariamente pagador correto dos impostos.

O que fica interdito de divulgação são os dados obtidos pela administração tributária, na intimidade da empresa ou da pessoa física.”

III

Diante do exposto, e considerando:

I — que o sigilo fiscal não é absoluto, cedendo ao princípio da administração pública (art. 37 da CF/88);

II — o princípio da supremacia do interesse público, em relação ao interesse particular;

III — que a norma geral que garante o sigilo fiscal prevista nos incisos X e XII (proteção de intimidade e da vida privada, como a de dados sobre a pessoa), não limita a norma específica do art. 71, inciso IV da CF, que estabelece a competência do Tribunal de Contas da União para:

IV — realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimo-

niais, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II.”

IV — que norma infraconstitucional (Lei nº 5.172/66) não pode impedir a concretização da finalidade de norma superior (art. 71, inciso IV da CF) quando confere ao TCU o poder-dever de realizar auditorias operacionais nas empresas públicas e sociedades de economia mista;

V — que a própria legislação sob sigilo fiscal permite sua quebra, quando no interesse da Administração Pública (art. 54 da Lei nº 3.470/58);

VI — que é a vontade do Legislador em não aplicar o sigilo fiscal às ações deste Tribunal, com a edição das Leis nºs 8.443/93 e 8.730/93;

VII — que a Decisão nº 224/94-TCU — Plenário, é no sentido de não aplicabilidade do sigilo bancário, bem como a inadmissibilidade de sonegação de quaisquer processos, documentos ou informações ao TCU, no exercício de inspeções ou auditorias; e

VIII — que a solicitação do TCU, sob exame, atende aos requisitos e condições constitucionais, legais e regimentais supervenientes,

o Ministério Público manifesta sua aquiescência à proposição do ilustre titular da 5ª SECEX (fl. 03).

Brasília-DF, 1ª de setembro de 1995
Maria Alzira Ferreira, Procuradora

DECISÃO Nº 670/05-TCU — Plenário

1. Processo TC nºs 012.698/95-4 e 018.746/94-2
2. Classe de Assunto: V — Representação
3. Interessado: 5ª Secretaria de Controle Externo
4. Órgão: Secretaria da Receita Federal Vinculação: Ministério da Fazenda
5. Relator: MINISTRO ADHEMAR PALADINI GHISI.

6. Representante do Ministério Público: Dra. Maria Alzira Ferreira

7. Unidade Técnica: 5ª Secex

8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 — firmar entendimento de que o sigilo fiscal de que trata o art. 198 da Lei nº 5.172/66 (Código Tributário Nacional) não se aplica às ações de fiscalização do Tribunal de Contas da União, sendo, portanto, inadmissível a sonegação de quaisquer processos, documentos ou informações solicitados no exercício das diversas espécies de inspeções ou auditorias realizadas por esta Corte de Contas, em face das normas constitucionais e legais em vigor (art. 70, *caput*, e 71, incisos e parágrafos da Constituição Federal, art. 42 da Lei nº 8.443/92 e art. 54 da Lei nº 3.470/58), sob pena das sanções previstas em lei (§§ 1º e 2º do art. 42 c/c art. 58, incisos IV e V, e art. 44 da Lei nº 8.443/92);

8.2 — Autorizar a 5ª Secretaria de Controle Externo a dar continuidade aos trabalhos de auditoria interrompidos em 12.06.95 no âmbito da Secretaria da Receita Federal.

8.3 — encaminhar cópia do Relatório, do Voto e da Decisão ora proferida ao Secretário da Receita Federal, ao Sr. Ministro de Estado da Fazenda e ao Sr. Secretário Federal de Controle para fins de ciência e adoção das medidas cabíveis;

8.4 — arquivar o presente processo.

9. Ata nº 59/95 — Plenário

10. Data da Sessão: 12/12/1995 — Extraordinária.

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça (Presidente), Fernando Gonçalves, Adhemar Paladini Ghisi (Relator), Carlos Átila Álvares da Silva, Homero dos Santos, Paulo Affonso Martins de Oliveira, Iram Saraiva, Humberto Guimarães Souto e Bento José Bugarin.

Marcos Vinícios Vilaça — Presidente, Adhemar Paladini Ghisi — Ministro Relator