SIGILO FISCAL — REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES — TEORIA DA RECEPÇÃO

O sigilo fiscal, como garantia de privacidade, foi recepcionado pela Constituição de 1988.

Não cabe atender a pedido de informações de pagamento sobre o valor de pessoa jurídica que importe violação de sigilo.

Advocacia Geral da União — Parecer nº GQ-11, de 20 de janeiro de 1984.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

PARECER

Nº GQ-11, de 20 de janeiro de 1994. "De acordo, considerando o parecer do Doutor Luiz Alberto da Silva, aprovado pelo Sr. Advogado-Geral da União. Em 20.01.94." (Processo nº 10168.002890/93-71 encaminhado ao Ministério de Estado da Fazenda).

PROCESSO Nº 10168.002890/93-71. *Origem*: Ministério da Fazenda. *Assunto*: Sigilo fiscal

PARECER Nº GQ-11

ADOTO, para os fins e efeitos dos arts. 40 e 41 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, o Parecer em anexo, da lavra do eminente Consultor da União, Doutor LUIZ ALBERTO DA SILVA.

Brasília, 20 de janeiro de 1994. *Geraldo Magela da Cruz Quintão* — Advogado-Geral da União.

PARECER Nº AGU/LA 01/94 (*Anexo ao Parecer nº GQ-11).* PROCESSO Nº 10168.002890/93-71. ASSUNTO: Sigilo fiscal.

EMENTA: O sigilo fiscal na legislação brasileira. A recepção, pela Constituição de 88, dessa legislação. Os casos de quebra do sigilo fiscal. O cabimento de oposição do sigilo fiscal a Requerimento de Informação fundamentado no § 2º do art. 50 da Constituição.

Submete-se a exame da Advocacia-Geral da União a matéria constante do processo em referência, relativa à oponibilidade do sigilo fiscal diante de requerimento de informações proposto por deputado federal e encaminhado ao Ministério da Fazenda pela Câmara dos Deputados.

I — RELATÓRIO

É a seguinte a tramitação do assunto, desde a sua origem disposta cronologicamente, para fins de sua exata compreensão:

1. Requerimento de Informações no 127/88, de 20/10/88, do nobre Deputado Federal Paulo Ramos, dirigido ao Exmo. Sr. Ministro da Fazenda, endossado pelo Sr. 1º Vice-Presidente, Deputado Maurício Campos, em 1º.12.88, e aprovado pela Mesa da Câmara dos Deputados, na mesma data — 1º.12.88.

2. Tal requerimento foi remetido ao então Ministro da Fazenda, tendo sido respondido com a remessa de Parecer da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, conforme o expediente de fls. 39 do processo. O Parecer mencionado é o Parecer PGFN/PG/Nº 168/89, de 16 de março de 1989, da lavra do ilustre Procurador-Geral, Cid Heráclito de Queiroz.

3. Em 04 de abril de 1989, o nobre Deputado Paulo Ramos insistiu na reiteração do pedido (vide informação de fls. 35 do processo), ouvindo-se, em conseqüência, a Comissão de Constituição e Justiça e Redação, que se manifestou, acolhendo Parecer do ilustre Relator, Deputado Tito Costa.

4. Pelo Ofício PS/RI nº 537/90, de 16.11.90, o Primeiro Secretário da Câmara, Deputado Luiz Henrique, reiterou o pedido, após a manifestação do ilustre Relator, Depu-

tado Inocêncio Oliviera, em 08.11.90, aprovado pela Mesa da Câmara dos Deputados na mesma data, reforçado pelo expediente SGM/P nº464, de 12.06.91, do Exmo. Sr. Presidente da Câmara, Deputado Ibsen Pinheiro.

5. A PGFN, diante de pedido de nova manifestação, solicitou o Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e Redação, da lavra do ilustre Deputado Tito Costa (documento de fls. do Processo), que foi juntado (fls. 42/47).

6. Foi, então, proferido o Parecer PGFN/PGA/Nº 671/92, de 15 de junho de 1992, pelo ilustre Procurador-Geral-Adjunto, Lindemberg da Mota Silveira, encaminhado ao Exmo. Sr. Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados, Deputado Inocêncio Oliveira, pelo AVISO Nº 978/MEFP, de 25.06.92.

7. Nova manifestação de inconformidade foi encaminhada pelo expediente SGM/P nº 216, de 5 de abril de 1993, do Exmo. Sr. Presidente da Câmara, Deputado Inocêncio Oliveira, reportando-se ao primitivo Requerimento de Informações no 127, de 1988, de autoria do nobre Deputado Paulo Ramos, das reiterações havidas e da inexistência das informações solicitadas, o que levou a novo pronunciamento da douta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, conforme Parecer proferido na Consulta no 4, de 1992, que anexou-se, manifestando-se pelo reiteração do pedido.

8. Em razão disso, foi proferido o Parecer PGFN/CAT/Nº 622/93, de 12/07/93, da lavra do Coordenador de Assuntos Financeiros e Tributários, Obi Damasceno Ferreira, que hoje ilustra este órgão, como Consultor da União, aprovado pelo eminente Procurador-Geral da Fazenda Nacional. Tal Parecer foi encaminhado ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Inocêncio Oliveira, pelo AVISO Nº 546/MF, de 20.97.93.

9. Após isso, encontra-se anexado ao processo o parecer PGFN/CAT/Nº 620/93, também de 12.07.93, da lavra do Dr. Obi Damasceno, que trata de sigilo bancário.

10. Às fls. 82/83 do processo, encontra-se expediente firmado pelo ilustre Procurador da Fazenda Nacional, datado de 6 de outubro de 1993, e aprovado pelo eminente Procurador-Geral da Fazenda Nacional, em que se dá conta de que a matéria voltava à Procuradoria-Geral, "face às manifestações de inconformação do Poder Legislativo com a solução dada ao assunto, inicialmente pelo Parecer PGFN/CAT/Nº 168/89 (fls. 19 a 22) e, reiteradamente, pelos Pareceres PGFN/PGA nº 671/92 (fls. 60 a 73) e PGFN/CAT nº 622/93 (fls. 74 a 77)". Ressalta-se que o primeiro parecer citado é PGFN/PG/Nº 168/89 (fls. 19 a 32) e o último é de fls. 75 a 77, e não como transcrito no expediente referido.

11. O mesmo expediente menciona que há divergência entre o entendimento contido nos citados Pareceres e a Comissão de Constituição e Justiça e Redação da Câmara dos Deputados, esclarecendo que de tal divergência pode ocorrer confronto político que venha a exigir a intermediação do Poder Judiciário. Assim, recomenda que, "para evitar que tal situação venha a ocorrer e dada a relevância da matéria, seja a mesma examinada pelo órgão máximo de consultoria jurídica da União, esclarecendo que a audiência a esse órgão é de competência privativa do Presidente da República, nos termos do art. 39 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. Solicita-se, assim, o encaminhamento do Processo com vistas a ouvir a Advocacia-Geral da União.

12. Daí decorreu a E.M. nº 356/MF, de 13 de outrubro de 1993, do eminente Ministro de Estado da Fazenda, Interino (fls. 84/85 do processo), acompanhada do AVISO nº 857/MF, de mesma data, dirigido ao Exmo. Ministro de Estado Chefe da Casa Civil, que o despachou para este órgão.

Esta ordem cronológica dos fatos referentes a este processo, com os documentos relevantes produzidos sobre eles.

II — CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

13. Antes de adentrar o exame do mérito da questão, é necessário que se façam algumas considerações a propósito de alguns aspectos do processo que não dizem respeito ao mérito, mas a posições adotadas ao longo do processo.

14. Em primeiro lugar, afirme-se que o que está em exame é a existência ou não de sigilo

fiscal frente ao poder investigatório da Câmara dos Deputados, e não o prestígio de pessoas ou grupos e o respeito ou não pelo Poder Executivo para com o Poder Legislativo. A análise fria dos Pareceres da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional demonstra, à sociedade, que esse órgão apenas cumpriu o dever de interpretar a legislação constitucional e infraconstitucional sobre a matéria. Se interpretou bem ou mal essa legislação, o que se verá depois, é problema que não pode, de maneira alguma, ser confundido com favorecimento ou não a quem quer que seja. Assim, descabida a referência a favorecimento, constante de documentos dos autos. Por outro lado, o fato de o Executivo, com base em Parecer da PGFN, entender impossível fornecer ao Legislativo os dados por este solicitados, de modo algum pode ser entendido como desrespeito, desconsideração ou afronta ao outro Poder. Repilam-se, portanto, essas afirmações.

15. Outro aspecto a merecer consideração diz respeito à apreciação da matéria sob exame pela Advocacia-Geral da União. O expediente a que me referi nos itens 10 e 11 do inciso I desta Nota, mencionou a possibilidade de ocorrer, no caso, confronto político entre os Poderes Executivo e Legislativo, que viria exigir a intermediação do Poder Judiciário, a quem cabe manifestar-se, em definitivo, sobre a constitucionalidade e a legalidade dos atos da Administração Pública. Daí entendeu recomendável que a matéria fosse examinada por este órgão, "*para evitar que tal situação venha a ocorrer e dada a relevância da matéria*". Quanto à relevância da matéria, parece-me que teria cabimento a afirmação. No entanto, quanto a evitar a situação de confronto, entendo que não é procedente.

16. A Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, de fato estabelece:

"Art. 4º São atribuições do Advogado-Geral da União:

.....

X — fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos ou entidades da Administração Federal;

XI — unificar a jurisprudência administrativa, garantir a correta aplicação das leis, prevenir e dirimir as controvérsias entre órgãos jurídicos da Administração Federal;

....."

17. Por outro lado, estabelece a mesma Lei Complementar;

"Art. 40. .....

§ 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento."

18. Poder-se-ia entender, à primeira vista, que a expressão "Administração Federal", inscrita nos dispositivos transcritos, englobasse os três Poderes da União, se entendida em sentido amplo. No entanto, observe-se que o *caput* do art. 131 da Constituição Federal de 88, ao dispor sobre a Advocacia-Geral da União, estabelece a ela competir a representação judicial e extrajudicial da União, "*cabendo-lhe*, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, *as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.*" (Meus os grifos). Desse modo, do exame conjunto desse dispositivo constitucional com os transcritos da Lei Complementar nº 73/93, resta-me a convicção de que a expressão "Administração Federal", nestes insertas, equivale ao Poder Executivo, não incluídos o Legislativo e o Judiciário. Isso, aliás, dá decorreria do princípio da separação de Poderes, estipulado no art. 2º da Constituição.

19. Se assim é, a manifestação da Advocacia-Geral da União, ainda que aprovada pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República e publicada, não implicaria em evitar a possibilidade de ocorrer confronto entre o Poder Executivo e o Legislativo, exigindo a manifestação do Judiciário. Apenas deslocaria, do Ministro da Fazenda para o Chefe do Executivo Federal, o confronto mencionado.

III — DO MÉRITO

20. Feitas essas considerções, passo ao exame do mérito da questão sob exame. Esta questão teve início com o Requerimento de Informações nº 127/88, do nobre Deputado Paulo

Ramos, informando que o livro "A FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO", de autoria de Romero Machado, contém inúmeras denúncias que exigiriam o posicionamento do Congresso Nacional, uma vez que envolviam setores sob a responsabilidade do Governo Federal. Com base nisso, requereu que fosse oficiado ao Exmo. Sr. Ministro da Fazenda, solicitando as seguintes informações:

"01. Se o Sistema Globo tem utilizado da Fundação Roberto Marinho para promover deduções do imposto de renda?

02. Em caso positivo, o envio da relação, ano a ano, das deduções feitas, especificando o valor e os projetos ou campanhas motivadoras das deduções."

21. Como já se viu (item 2 do inciso I deste Parecer), o expediente tramitou na Câmara dos Deputados, foi enviado ao Ministério da Fazenda e mereceu apreciação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, pelo Parecer PGFN/PG/Nº 168/89, do ilustre Procurador-Geral da Fazenda Nacional, Dr. Cid Heráclito de Queiroz. Nesse Parecer, após minucioso exame sobre o sigilo de informações fiscais, a propósito do direito à privacidade, sob os aspectos penais e tributários, o ilustre Procurador-Geral concluiu, *verbis*:

III

A CONCLUSÃO

10. Nessas condições, conclui-se que;

1º) a legislação do sigilo fiscal — referente a dados constantes das declarações de rendimentos e bens dos contribuintes — tem supedâneo no preceito do art. 5º, inciso XII, da Constituição, que se inspira na melhor doutrina do direito à privacidade;

2º) tal legislação, portanto, tem por escopo proteger os direitos do cidadão e não, simplemente, resguardar dados e arquivos do órgãos fazendários;

3º) o Requerimento de Informações em tela choca-se, *data venia*, com a legislação pertinente ao sigilo fiscal;

4º) desse modo, o Sr. Ministro da Fazenda — diante das regras incisivas da lei — não tem como prestar as informações requeridas, pela via procedimental em tela, em que pesem o respeito e o acatamento que as solicitações dos Srs. Parlamentares sempre devam merecer neste Ministério;

5º) destarte, o processo já tramitou pela Secretaria da Receita Federal, que, desse modo, ficou ciente dos fatos a que se refere o ilustre Deputado Paulo Ramos, no aludido Requerimento de Informações."

22. Inconformado com a resposta, o nobre Deputado insistiu na reiteração do pedido, e, após manifestação da Comissão de Constituição e Justiça e Redação, foi o assunto novamente encaminhado ao Ministério (vide itens 3, 4 e 5 do inciso I). O reexame da questão foi feito pelo Parecer PGFN/PGA/Nº 671/92, subscrito pelo ilustre Procurador-Geral-Adjunto, Lindemberg da Mota Silveira. Neste Parecer, além de repetidas as conclusões do Parecer PGFN/PG/Nº 168/89, novamente se examinam os problemas referentes ao direito à privacidade, no que tange aos aspectos penais, fiscais, faz-se a análise da questão em exame, já quanto à manifestação contida no Parecer do ilustre Deputado Tito Costa, Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. Cita, a seguir, decisão do Supremo Tribunal Federal, em Petição nº 577-5-DF, Relator o Ministro Carlos Velloso, a propósito, aplicar-se-ia, *mutatis mutandis*, ao caso sob exame. Em prosseguimento, informa que o motivo do Requerimento de Informações, o livro mencionado no item 20 do inciso II deste, já fora objeto de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, que, em reunião em 06.12.90. aprovara, por 14 votos a 1, justamente o do nobre Deputado Paulo Ramos, o relatório do Senador Francisco Rolemberg, *verbis*:

"1. considerar inconsistentes as afirmações contidas no livro A FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO, a ponto de levá-las a inquérito mais aprofundado;

2. considerar despropositadas ao interesse público informações de caráter estritamente interno à administração da Fundação Roberto Marinho;

3. considerar duvidosos os interesses que moveram o autor do livro A FUNDAÇÃO RO-

BERTO MARINHO a dar divulgação pública a seu trabalho;

4. Assim exposto, e não havendo o que apurar, o Parecer conclui pelo encerramento dos trabalhos desta Comissão Parlamentar de Inquérito."

23. Após isso, assim conclui o Parecer PGFN/PGA/Nº 671/92:

VI

CONCLUSÃO

56. No caso vertente, o pedido de informações havia sido negado anteriormente pelo então titular da Pasta da Fazenda, Ministro MAILSON FERREIRA DA NÓBREGA, com fundamento em Parecer emitido pelo então Procurador-Geral da Fazenda Nacional, Dr. HERÁCLITO DE QUEIROZ.

57. Tendo em vista a existência de referida decisão, que robustece o entendimento anterior, descabe o atendimento ao referifo pedido, objeto de reiteração pela Mesa da Câmara dos Deputados."

24. Como se vê no item 7 do inciso I, houve nova manifestação de inconformidade, por parte da Câmara dos Deputados, o que originou o reexame da matéria, pelo Parecer PGFN/CAT/Nº 622/93, do hoje eminente Consultor da União, Obi Damasceno Ferreira. Nesse Parecer, após historiar os fatos, referindo-se aos Pareceres anteriores, de falar, sucintamente, sobre o sigilo fiscal e de referir-se às conclusões da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, mencionada no item 22 do inciso II deste, conclui-se:

"6. À vista do exposto, outra não poderá ser a conclusão senão a de reafirmar o posicionamento adotado nos precitados Pareceres deste órgão e nos Avisos nºs 200, de 16.03.89, e 978, de 25.06.92, deste Ministério, no sentido do não atendimento do pleito."

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 razão 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 da 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 derrogaria 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 21.09.89, 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 seguints regras:

.....

II — os requerimentos de informação somente poderão referir-se a ato ou fato, na área de competência do Ministério, 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 e 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 juricidade e, conseqüentemente, pelo encaminhamento da reiteração do Requerimento de Informação nº 127, ao Ministério da Fazenda."

26. A extinta Consutoria Geral da República teve oportunidade de examinar a questão referente ao sigilo posta diante dos poderes investigatórios das comissões parlamentares de inquérito. Tal caso foi examinado pelo Parecer nº CR/JM-09/92, da lavra do eminente Consultor da República, hoje Consultor da União, Dr. José Márcio Monsão Mollo, homologado pelo então Consultor-Geral da República, pelo Parecer nº CS-55, aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República e publicado no Diário Oficial da União, de 18 de setembro de 1992 (Seção I, fls. 13.085/13.094). Cuidava-se de pedido de fornecimento de contas telefônicas para fins de investigação de Comissão Parlamentar de Inquérito, caso diverso do ora examinado. No entanto, o mencionado Parecer nº CR/JM-09/92, longo e exaustivo, examinou, de maneira geral, os problemas: do Poder Legislativo, sua função fiscalizadora; da comissão parlamentar de inquérito, sua origem, seus poderes e limites; dos poderes de investigação da autoridade judicial; do direito à vida privada; e da privacidade e investigação judicial, fazendo uso de extensa literatura jurídica e de jurisprudência.

27. ALguns trechos do citado Parecer merecem transcrição, uma vez que podem servir de base de exame da matéria tratada neste processo. Assim, versando sobre os poderes e limites das comissões parlamentares de inquérito, afirma:

"27. A unanimidade do ponto-de-vista de que às comissões parlamentares de inquérito reconhecem-se amplas funções, com amplos poderes, porque decorrente seu papel do direito de investigação do Congresso — direito indiscutível —, embora importante, não é suficiente para a solução das diversas questões que emergem quando do exercício dessas funções e poderes.

.....

35. Das diversas questões decorrentes da discussão em torno dos poderes das comissões parlamentares de inquérito, ganha realce aquela respeitante às garantias individuais donde

destacamos, porque pertinente ao caso aqui analisado, a intangibilidade dos negócios privados dos cidadãos.

.....

36. .....

É, em todo caso, indispensável que, no medir os seus próprios poderes de investigação, a conduta do Congresso, para ser justificada, não resulte em romper a balança ou o equilíbrio que deve ser mantido entre os poderes do Governo e os direitos dos indivíduos, pois uns e outros igualmente essenciais à estrutura constitucional do regime.

.....

38. Nos Estados Unidos os limites ao poder investigatório são traçados pela jurisprudência da Suprema Corte, em razão de não haver dispositivo legal regulando as comissões parlamentares de inquérito. Já no Brasil, esses limites são traçados não só pelos princípios constitucionais, a exemplo daquele país, como também por dispositivo constitucional que expressamente prevê sua existência e por uma lei regulando seu funcionamento.

39. A amplitude da ação das comissões parlamentares de inquérito em relação às pesquisas destinadas à apuração dos fatos determinados que deram causa à sua formação está declarada no art. 2º da Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952."

28. Em seguida, o Parecer nº CR/JM-09/92, nos itens 41 a 43, transcreve trechos do Parecer do eminente jurista Francisco Campos, em que se procura delimitar os poderes das comissões parlamentares de inquérito, a propósito da exigência de revelação de documento particular, que diz respeito ao direito à privacidade. Nesse Parecer, o eminente jurista pátrio deixa claro que do exame da legislação pertinente, impõe-se concluir que existe, em relação aos documentos ou papéis particulares, uma presunção constitucional da imunidade, com fundamento nas garantias constitucionais que asseguram a inviolabilidade da *property* e *privacy* dos indivíduos. E assevera, a seguir que:

"Ora, o poder que se pretende atribuído pela Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, às comissões parlamentares de inquérito de reclamar, com efeito compulsório, a exibição e o exame de documentos ou papéis particulares entesta de maneira tão frontal com as garantias individuais aseguradas na Constituição, que, para admití-lo, seria necessário que sua autorga tivesse sido expressa ou concebida em termos inequívocos; ....."

29. Em prosseguimento, o Parecer nº CR/JM-09/92, no seu item 46, indaga se teria a Constituição de 1988, ao afirmar que as comissões parlamentares de inquérito dsipõem de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, ampliado esse poderes em relação às Constituições anteriores que silenciavam a propósito. A essa indagação responde que, a princípio, parece que não, "tendo havido tãosomente uma explicitação dos poderes das comissões parlamentares de inquérito, uma "confirmação", pelo texto constitucional, daquilo que em doutrina já se admitia e que a jurisprudência já afirmava." Cita, após, no item 48, José Cretella Júnior, para quem a Constituição de 1988 nada mais fez que transcreve o disposto no art. 2º da Lei nº 1.579, de 1952.

30. Ao examinar o problema relativo a privacidade e investigação judicial, o Parecer nº CR/JM-09/92, após tecer várias considerações de ordem doutrinária, e após afirmar que é René Ariel Dotti quem melhor coloco o problema do confronto entre direitos, embora sua análise esteja voltada mais para o confronto entre a a proteção à vida privada e liberdade de informação, esclarece:

"112. Em uma livre adaptação de suas idéias e palavras ao problema do confronto entre a privacidade e o poder de investigação, diríamos que a preocupação básica consiste na tentativa de equilibrar o direito à privacidade com a extensão do poder investigatório judicial, objetivando a formação da convicção por parte daquele encarregado da prestação jurisdicional.

113. A necessidade de se demarcar fronteiras ou limites entre o direito à privacidade e o interesse público na apuração de fatos delituosos deve ser uma constante apreensão na busca de um equilíbrio entre eles."

31. Finalmente, após informar que a preocupação com a preservação dos direitos individuais é fundamental para a sobrevivência da democracia, não constituindo mero capricho,

o subscritor do Parecer nº CR/JM-09/92 refere-se a caso submetido ao Supremo Tribunal Federal, em que se analisou pedido de quebra de sigilo bancário, feito por autoridade policial. O eminente Relator, Ministro Carlos Velloso, após afirmar 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...," acrescentou que "o segredo somente pode ceder com observância de certas formalidades", e assim concluiu seu voto:

"Posta assim a questão, meu voto, no caso, é no sentido de indeferir a solicitação feita pela autoridade policial.

É que, conforme registra, com propriedade, o eminente Chefe do Ministério Público da União, não há, nos autos, prova no sentido de que tenha sido instaurado inquérito policial em que tenha sido o Sr. Antônio Rogério Magri, ex-Ministro do Trabalho e da Previdência Social, indiciado, tampouco está o pedido instruído "com os elementos de prova mínimos de autoria do delito, aptos a justificar a autorização judicial pretendida."

Do exposto, indefiro o pedido, "sem prejuízo de sua reiteração com os indícios de ocorrência de crime e de sua autoria", atendida, ademais, a sugestão posto no parecer: estes autos deverão ser "apensados ao inquérito policial," logo que ele aqui seja distribuído." (fls. 17-18)." (D. J. de 21.08.92, Seção I, fls. 12.787).

32. Fiz esta digressão, a propósito do Parecer nº CR/JM-09/92, para demonstrar, à luz das informações nele contidas, que, quando o poder de investigação, quer do Poder Legislativo, quer de qualquer outro Poder entra em confronto com os direitos individuais, torna-se necessário estabelecer um equilíbrio entre eles, devendo-se impedir que o poder investigatório fira os mencionados direitos individuais além do estritamente necessário. Assim, o poder de investigação, inclusive das Comissões Parlamentares de Inquérito, não é ilimitado. Ora, as Comissões Parlamentares de Inquérito constituem, sem dúvida alguma, o mais contundente, o mais vigoroso instrumento de fiscalização do Poder Legislativo, a ponto de se lhes conferir poderes de investigação próprios das autoridades judiciais (C.F./88, art. 58, § 3º), poder esse não atribuído a nenhum outro órgão do Poder Legislativo. Sendo limitado o poder investigatório das Comissões Parlamentares de Inquérito, como se viu, também necessariamente será limitado o poder de quaisquer outros órgãos do Poder Legislativo, que é inferior ao poder das referidas comissões.

33. Assim, no meu entender, não procede o argumento expedido no pronunciamento da douta Comissão de Constituição e Justiça e Redação, no sentido de que a faculdade contida no art. 50, § 2º, da Constituição é irrestrita, não havendo qualquer ressalva quanto o sigilo fiscal, razão por que a legislação referente ao sigilo fiscal não se aplica a caso previsto na norma constitucional superveniente, bem como, por idêntica razão — ausência de ressalva — não se aplica ao caso o inciso XII do art. 5º da Constituição, sobre o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, que, segundo o ilustre Procurador-Geral da Fazenda Nacional, referir-se-ia ao sigilo fiscal.

34. Se assim é, se os pareceres da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional demonstram, à sociedade, a existência de legislação prevendo o sigilo fiscal, legislação essa indubitavelmente recepcionada, pelas razões expostas, pela Constituição de 88; se as autoridades fiscais, como firmado nos mencionados Pareceres, são responsáveis pela manutenção desse sigilo, impõe-se a conclusão de estar correto o posicionamento da referida Procuradoria-Geral, no sentido de não ser possível ao Exmo. Sr. Ministro da Fazenda prestar as informações solicitadas pela Câmara dos Deputados. Não vejo, as razões apresentadas pela Câmara, nada que elida essa conclusão, nem na ausência de ressalva no § 2º do art. 50 da Constituição, nem nas citadas disposições do Regimento Interno daquela Casa Legislativa. Isso porque, como já se viu, a ausência de ressalvas não tem o condão de afastar o contraste com os direitos individuais, nem mesmo em relação às Comissões Parlamentares de Inquérito, órgãos legislativos que detêm poderes extraordinários.

35. No início do item anterior, afirmei a existência de legislação, prevendo o sigilo fiscal e que essa legislação foi, indubitavelmente, recepcionada pela Constituição de 88. Passo, agora, a explicitar a que legislação me referi e porque foi ela recepcionada. O Parecer PGFN/PG/Nº 168/89, ao cuidar dos aspectos tributários da questão (fls. 23 a 30 do processo), após dissertar sobre as conquistas do fisco brasileiro na obtenção desses dados impôs que se determinasse o sigilo sobre eles, como forma de proteção ao cidadão. Cita, então, o art. 201, *caput*, do Decreto-lei nº 5.844, de 23.09.43, editado em pleno "Estado Novo", *verbis*:

"Todas as pessoas que tomarem parte nos serviços do Imposto de Renda são obrigados a guardar rigoroso sigilo sobre a situação de riqueza dos contribuintes."

36. No § 1º, estendeu-se tal obrigação a todos os funcionários do Ministério da Fazenda e demais servidores públicos que, por dever de ofício, viessem a ter conhecimento da situação de riqueza dos contribuintes. No § 2º, proibiu-se a revelação ou utilização, para qualquer fim, do conhecimento que os servidores adquirissem quanto aos segredos dos negócios ou da profissão dos contribuintes. Finalmente, o § 3º, estabeleceu: "Nenhuma informação poderá ser dada sobre a situação fiscal dos contribuintes, sem que fique registrado, em processo regular, que se trata de requisição feita por magistrado no interesse da Justiça."

37. Posteriormente, a Lei nº 3.470, de 28.11.58, no art. 54, manteve o sigilo fiscal, mas alterou o seu conteúdo, não só quanto às hipóteses em que se impõe o sigilo, como pela ampliação dos casos de quebra de sigilo. Dispõe a norma em referência;

"Art. 54. Nenhuma informação poderá ser dada sobre a situação fiscal e financeira dos contribuintes, sem que fique registrado, em processo regular, que se trata de requisição feita por magistrado no interesse da Justiça ou por chefes de repartições federais, diretores da Prefeitura do Distrito Federal e Secretários da Fazenda nos Estados, no interesse da Administração Pública."

38. Observe-se, no entanto, que o Parágrafo único do art. 54 da mencionada Lei nº 3.470/58 limitou as requisições feitas pelos diretores da Prefeitura do Distrito Federal e pelos Secretários da Fazenda Estadual a "receita e despesa das firmas ou sociedades, bem como a respeito de propriedades imobilárias."

39. Também o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25.10.66) tratou do sigilo fiscal, nos arts. 198 e 199, *verbis*:

"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. Excetuam-se do disposto neste artigo, unicamente, os casos previstos no artigo seguinte e os de requisição regular da autoridade judiciária no interesse da justiça.

Art. 199. A Fazenda Pública Nacional e a dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios prestar-se-ão mutuamente assistência para a fiscalização dos tributos respectivos e permuta de informações, na forma estabelecida, em caráter geral ou específico, por lei ou convênio."

40. O citado Parecer PGFN/PG/Nº 168/89 analisa o disposto no art. 199 do CTN. No entanto, deixo de lado essa análise, uma vez que ela não se faz necessária ao desate da questão sob exame.

No parecer PGFN/CAT/Nº 622/93, último dos pareceres da PGFN anexados ao processo, e já citado, menciona-se, dentre as exceções ao sigilo, além das antes vistas (requisição especial do Poder Judiciário registrada em processo regular e mútua assistência das Fazendas Públicas), os pedidos formulados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, nos termos do disposto no art. 2º da Lei nº 1.579, de 18.03.52. A esse propósito, recorde-se a posição de Francisco Campos, citada no Parecer nº CR/JM-09/92, a que me referi no item 28 deste parecer, no sentido de excluir, da compulsoriedade de exibição, os documentos ou papéis particulares, dada a afronta às garantias individuais asseguradas na Constituição.

No entanto, havendo a Constituição de 88, no § 3º do art. 58, dado às comissões parla-

mentares de inquérito poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias, parece lícito entender-se que suas requisições constituem um terceiro caso de quebra de sigilo fiscal, cabendo, porém, as ponderações feitas no Parecer nº CR/JM-09/92, no sentido de manter-se o necessário equilíbrio entre os poderes de investigação e a proteção aos direitos e garantias individuais.

41. Demonstrada, assim, a existência da legislação prevendo o sigilo fiscal, passo a exame da recepção dessa legislação pela Constituição de 88. Quando é instituída uma nova ordem constitucional, coloca-se o problema de saber o que ocorre com a legislação infraconstitucional preexistente. Evidentemente, o princípio da continuidade das leis, aliado à necessidade de se garantir a segurança das relações jurídicas, não permitiria que se considerasse superada toda a legislação vigente, ao se instituir uma nova ordem constitucional. Cabe verificar, em cada caso, qual subsiste e qual não pode subsistir. Foi precisamente para resolver tal problema que foi desenvolvida a teoria da recepção. Segundo ela, diante do surgimento de uma nova ordem constitucional, são consideradas *revogadas* aquelas normas que colidam, conflitem com a nova ordem e são tidas como *recepcionadas* aquelas que se compatibilizem com a nova ordem, ou seja, com ela não conflitem.

42. Os pareceres da PGFN informam que a legislação sobre o sigilo está alicerçada no inciso X do art. 5º da Constituição Federal, que diz respeito ao direito à privacidade (vejase o Parecer PGFN/PG/168/89, às fls. 30 do processo, item 9, com a ressalva de haver citado o inciso XII; o Parecer PGFN/PGA/Nº 671/92, às fls. 62, item 7; e Parecer PGFN/CAT/Nº 622/93, às fls. 75, final no item 2). Observe-se que, como já dito, o Parecer 168/89 refere-se ao inciso XII, o mesmo fazendo o Parecer 671/92, às fls. 72, item 54.

43. Na realidade, o sigilo fiscal visa a proteger o direito à privacidade, genericamente garantido pelo inciso X do art. 5º Constituição. A garantia insculpida no inciso XII do mesmo art. 5º é um caso particular do direito à privacidade, relativo à inviolabilidade de documentos privados, destinado a garantir, ao mesmo tempo, a inviolabilidade de circulação desses documentos e o seu conteúdo.

44. Verifica-se, assim, que não há qualquer incompatibilidade entre a legislação mencionada nos itens 35 a 39 deste Parecer e a Constituição de 88, uma vez que a referida legislação atende plenamente às garantias previstas nos incisos X e XII da Constituição. Sendo absolutamente compatível com a nova ordem constitucional, impõe-se concluir que a legislação existente sobre o sigilo fiscal foi *recepcionada* pela Constituição de 88, não sendo superada, como já se viu, pelo § 2º do art. 50 da mesma Carta.

45. Restaria, por fim, com referência ao caso sob exame, analisar a possibilidade de invocação, no caso de pessoas jurídicas, dos direitos individuais. Embora não discutido diretamente no processo, o assunto merece referência para o exame da questão não fique incompleto. O festejado constitucionalista pátrio, José Afonso da Silva, ao tratar dos destinatários dos direitos e garantias individuais, após indagar se sendo direitos e garantias *individuais*, pessoas jurídicas não os auferem a nenhum, afirma:

"O princípio é o de que os direitos e garantias assegurados nos incisos do art. 5º se dirigem às *pessoas físicas*, ao indivíduo, e não as pessoas jurídicas. Assim, pensava Pontes de Miranda, (4) em comentário ao art. 153 da Constituição 1968/1969, conquanto em alguma passagem de sua obra diga que determinado direito ampara também as pessoas jurídicas. (5) Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em face da mesma Constituição, admitira que beneficiam também pessoas jurídicas brasileiras e estrangeiras que atuam no Brasil. (6) O princípio é o mencionado acima, mas a pesquisa no texto constitucional mostra que vários dos direitos arrolados nos incisos do art. 5º se estendem às pessoas jurídicas, tais como o princípio da isonomia, o princípio da legalidade, o direito de resposta, o direito da propriedade, o sigilo da correspondência e das comunicações em geral, a inviolabilidade do domicílio, a garantia do direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada, assim como a proteção jurisdicional, o direito de impetrar mandado de segurança". (Curso de Direito

Constitucional Positivo, 8º edição revista, Malheiros Editores, 1992, p. 175/176).

46. Ainda sob o pálio da Constituição pretérita, Manoel Gonçalves Ferreira Filho assevera:

"É preciso, todavia, ponderar que os direitos das pessoas jurídicas são mediatamente direitos de pessoas físicas, sócias ou beneficiárias de sua obra. Por via de conseqüência, despir de garantia os direitos das pessoas jurídicas significa desproteger os direitos das pessoas físicas. Por outro lado, a própria Declaração reconhece às associações o direito à existência, o que de nada adiantaria se fosse possível desvestí-las de todos os demais direitos (vide, *infra*, os comentários ao § 28). Dessa forma, parece que os direitos enunciados e garantidos pela Constituição são de brasileiros, pessoas físicas, mas também os direitos destes mediatamente considerada, ou seja, os direitos das pessoas jurídicas brasileiras." (Comentários à Constituição Brasileira, 3º Volume, Ed. Saraiva, 1975, p. 79).

47. Já na vigência da Constituição de 88, Pinto Ferreira também considerada aplicáveis às pessoas jurídicas os direitos e garantias individuais (Comentários à Constituição Brasileira, 1º volume, Ed. Saraiva, 1989, p. 60). Do mesmo modo, Alcindo Pinto Falcão, quanto ao direito à igualdade e ao sigilo das comunicações privadas (Comentários à Constituição, 1º volume, 1º edição, Liv. Freitas Bastos, 1990, p. 155 a 194).

48. Finalmente, antes de concluir, cabe ressaltar a referência, constante do item 57 do Parecer PGFN/PGA/Nº 671/92, repetida no item 5 do Parecer PGFN/CAT/Nº 622/93. Trata-se da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, Relator o ilustre Senador Francisco Rolemberg, cujas conclusões foram transcritas no item 22 desta Nota. Pelo que aí se vê, a matéria objeto do requerimento de informação de que trata este estudo foi objeto de uma CPI mista. A CPI poderia, com base nos poderes eu lhe são conferidos pela Constituição e pela legislação vigente, determinar a quebra de sigilo fiscal para a obtenção das informações desejadas, embora esse poder, conforme já se viu, não seja incontrastável. No entanto, apreciando a matéria, houve por bem a CPI, certamente levando em conta a questão da proporcionalidade entre o direito de investigação e os direitos e garantias individuais da entidade, considerar que nada havia a apurar, concluindo pelo encerramento dos trabalhos da Comissão. Ora, se assim entendeu a Comissão, por 14 votos a 1, parece além de qualquer razoabilidade o entendimento de que o ilustre Deputado Paulo Ramos, justamente o voto vencido, pudesse superar essa decisão com base no art. 50, § 2º da Constituição. Não será esse, a toda evidência, o objetivo de tal disposição constitucional.

CONCLUSÃO

49. À vista do exposto, parece-me lícito concluir:

1º) É correta a interpretação dada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional ao problema do sigilo fiscal, objeto desta análise, interpretação essa que, segundo entendo, não foi superada pelas manifestações de inconformidade da Câmara dos Deputados.

2º) Não se pode ver na interpretação da PGFN e do Exmo. Sr. Ministro da Fazenda, que nela estribou sua resposta à Câmara dos Deputados, qualquer desrespeito ao Poder Legislativo, consistindo, apenas, em interpretação adequada dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que regem a matéria.

À consideração superior.

Brasília-DF, 17 de janeiro de 1994. *Luiz Alberto da Silva* — Consultor da União.