



MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS TRIBUTÁRIOS

PARECER PGFN/CAT/Nº 166/2018

PARECER PÚBLICO. AUSÊNCIA DE HIPÓTESE QUE JUSTIFIQUE QUALQUER GRAU DE SIGILO. LAI – ARTIGO 6º, INCISO I, DA LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011. DECRETO Nº 7.724, DE 16 DE MAIO DE 2012.

INTERPRETAÇÃO DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA. SIGILO FISCAL. PERMUTA DE INFORMAÇÕES/CONVÊNIOS.

Lei nº 12.846, de 2013 (Lei Anticorrupção – LAC). Acordo de Leniência. Compartilhamento entre a Administração Tributária e as comissões de condução de tratativas de acordo de leniência das informações sobre a situação econômica ou financeira de pessoa jurídica colaboradora. Possibilidade. Hipótese que se amolda perfeitamente à norma prescrita no art. 198, §1º, inciso II, do CTN, a qual autoriza o compartilhamento de dados fiscais entre órgãos da administração pública mediante a transferência do sigilo.

I

O Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Consultoria-Geral da União, ligado à Advocacia-Geral da União, encaminha consulta a esta Coordenação-Geral de Assuntos Tributários, por intermédio do Parecer nº 00056/2017/DEAEX/CGU/AGU, posteriormente complementado por mensagem eletrônica de 03 de dezembro de 2018, suscitando manifestação acerca da possibilidade de compartilhamento de informações econômico-fiscais de contribuintes com as comissões designadas para a negociação do acordo de leniência previsto na Lei Anticorrupção (art. 16 da Lei nº 12.846, de 2013).



2. Com o objetivo de melhor expor a questão, afigura-se relevante transcrever do parecer enviado a esta Coordenação os trechos que abordam, em linhas gerais, os motivos e o objeto da consulta:

“1. Trata-se de parecer de interesse na atuação de combate à corrupção promovida pela Advocacia-Geral da União e o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, por meio de comissões de condução de tratativas de acordo de leniência, constituídas com base no art. 16 da Lei Anticorrupção – Lei 12.846, de 2013.

2. Inicialmente, entendemos que o conhecimento da situação fiscal, com detalhamento dos débitos constituídos, bem como eventuais estudos relacionados à capacidade econômica das empresas, são informações essenciais ao bom desempenho da atividade investigativa das citadas comissões, para fins de instrução do referido processo de leniência, bem como na tomada de decisão acerca da vantagem de se firmar o pacto para melhor atender ao interesse público primário.

[...]

74. Diante de todo o exposto, recomenda-se a remessa do presente parecer à Coordenação de Assuntos Tributário da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, com a finalidade de que ela emita manifestação reconhecendo a necessidade e importância para o Estado Brasileiro do compartilhamento de dados fiscais, para os fins investigativos e de persecução administrativa dos atos positivados na Lei anticorrupção, no âmbito do processo administrativo de acordo de leniência”.

3. Além de reforçar a relevância do acesso às informações sobre a situação econômica ou financeira da pessoa jurídica colaboradora para apurar a infração administrativa objeto do acordo, avaliar a colaboração efetiva e estabelecer parâmetro para fixar o valor do ressarcimento ao erário, da multa e garantias, a consulente, através de mensagem eletrônica, delimitou que:

“O pedido de informações fiscais no âmbito do procedimento de leniência seria exclusivamente em relação à pessoa jurídica colaboradora (aí incluídas todas as empresas do grupo econômico que tenham sido parte no Memorando de Entendimentos). Não alcançará as pessoas físicas e jurídicas identificadas, as quais são investigadas em procedimentos próprios no âmbito da AGU, CGU ou outros órgãos com competência para a matéria, os quais eventualmente poderão solicitar as informações da RFB caso necessário, mas não em decorrência deste parecer”.



4. Feito esse breve apanhado, é importante salientar que à Coordenação-Geral de Assuntos Tributários cabe a análise apenas quanto a aspectos jurídicos de matéria tributária, da dívida ativa e aduaneira, os quais guardem pertinência com sua competência regimental, nos termos dos artigos 22, 23 e 24 do Regimento Interno da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, aprovado pela Portaria MF nº 36, de 24 de janeiro de 2014¹.
5. Sob esse prisma passa-se, então, à análise jurídica da matéria objeto da presente consulta, nos termos dos artigos 12 e 13 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

II

6. O cerne da questão diz respeito à possibilidade jurídica da comissão de condução de tratativas de acordo de leniência ter acesso a informações sobre a situação econômica ou financeira, tais como rendas, rendimentos, patrimônio, débitos, créditos, dívidas, movimentação financeira ou patrimonial, negócios, contratos, relacionamentos comerciais, fornecedores, clientes e volumes ou valores de compra e venda, referentes à pessoa jurídica que venha a manifestar o interesse em firmar o acordo de leniência que encontra previsão no art. 16 da Lei nº 12.846, de 2013.
7. Tal medida, pelo que se depreende, tem por objetivo subsidiar a comissão de leniência com os elementos necessários a que possa apurar a infração administrativa objeto do acordo, avaliar a sua vantagem e a colaboração efetiva, bem assim estabelecer parâmetro para fixar o valor do ressarcimento integral ao erário, da multa e garantias (art. 16, §§ 2º a 4º, da Lei nº 12.846, de 2013).
8. Todavia, antes de nos aprofundarmos sobre o objeto da presente consulta, cabe esclarecer o contexto particular no qual estão inseridas as atividades desenvolvidas pelas comissões designadas com o objetivo de negociar os termos do acordo de leniência, assim como sua relevância dentro do microsistema jurídico inaugurado com o advento da Lei nº 12.846, de 2013, a Lei Anticorrupção.

¹ Regimento Interno da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Portaria MF Nº36, de 24 de janeiro de 2014: “Art. 23. À Coordenação de Assuntos Tributários compete: (...) II - **elaborar, examinar e rever projetos de leis, de medidas provisórias, de decretos e demais atos normativos que envolvam matéria jurídico-tributária;** (...)”



9. Nessa perspectiva, o Parecer PGFN/CAT nº 1.547/2016 aborda o avanço normativo que significou a introdução da Lei nº 12.846, de 2013 no ordenamento jurídico brasileiro:

“8. A Lei Anticorrupção inovou no ordenamento jurídico, ao disciplinar a responsabilização objetiva das pessoas jurídicas por atos de corrupção mesmo sem vínculo contratual com a Administração Pública. A novel legislação foi editada com base em duas diretrizes: a) possibilidade de aplicação da sanção: “busca-se desencorajar a prática de atos lesivos à administração pública com a possibilidade de aplicação de fortes sanções”; b) caráter preventivo com o estímulo ao *compliance*, que consiste em ‘esforços adotados pela iniciativa privada para garantir o cumprimento de exigências legais e regulamentares relacionadas às suas atividades e observar princípios de ética e integridade corporativa’”

10. Para viabilizar a concretização de seus auspiciosos objetivos, a Lei Anticorrupção trouxe em seu artigo 8º o Procedimento Administrativo de Responsabilização, o PAR, que é “*um procedimento administrativo instaurado com o fito de investigar o cometimento de quaisquer das infrações elencadas no art. 5º da LAC (atos lesivos), com vistas à responsabilização objetiva das pessoas jurídicas que os tenham praticado, cabendo a aplicação das sanções estabelecidas no art. 6º da mesma Lei*”².

11. Também foi prevista a possibilidade de a autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública, antes ou quando já em curso o PAR³, celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos na LAC e na Lei nº 8.666, de 1993 (arts. 16 e 17 da Lei nº 12.846, de 2013).

12. No âmbito do Poder Executivo federal e nos casos de atos lesivos contra a administração pública estrangeira, a autoridade responsável por celebrar tais acordos de leniência é a Controladoria-Geral da União - CGU⁴, mediante procedimento específico, cujas características principais foram bem sintetizadas pela consultante no seguinte trecho da mensagem eletrônica:

² Definição cunhada pela consultante em mensagem eletrônica encaminhada no dia 03 de dezembro de 2018.

³ De acordo com o art. 30, § 2º, do Decreto nº 8.420, de 2015: A proposta do acordo de leniência poderá ser feita até a conclusão do relatório a ser elaborado no PAR.

⁴ Art. 29 do Decreto nº 8.420, de 2015.



“O Acordo de Leniência é instrumento de colaboração previsto na Lei Anticorrupção – LAC (Lei nº 12.846/2013), o qual poderá ou não ser precedido de um procedimento administrativo de responsabilização – PAR (art. 8º da LAC).

[...]

O Acordo de Leniência aparece como instrumento mediante o qual a pessoa jurídica colaboradora poderá evitar a aplicação da totalidade das sanções previstas na LAC, desde que cumpra os requisitos previstos no art. 16. A pessoa jurídica que tenha praticado algum ou alguns dos atos lesivos previstos na LAC poderá, assim, apresentar documentos que comprovem a prática do ilícito – identificando os envolvidos – e, por essa colaboração, ter atenuada as sanções na forma do § 2º do art. 16.

O procedimento voltado à celebração de Acordo de Leniência é instaurado a partir da assinatura de Memorando de Entendimentos pelas autoridades máximas da AGU e da CGU com a pessoa jurídica colaboradora. Designada comissão de negociação, esta recebe a documentação objeto da colaboração e passa a apreciar as condutas – infrações elencadas na LAC – praticadas pela pessoa jurídica. Verificada a prática dos atos lesivos à Administração Pública, passa-se a fase de aplicação das sanções, com as reduções na forma do § 2º do art. 16 da LAC e dos valores a serem ressarcidos ao erário, conforme § 3º do mesmo dispositivo”.

13. Assim, logo que firmado o memorando de entendimentos pelas autoridades máximas da AGU e da CGU, designa-se, mediante despacho, a comissão que será responsável pela condução da negociação do acordo⁵, a qual, segundo o art. 5º da Portaria Conjunta AGU/CGU nº 2.278, de 2016, dispõe da seguinte competência:

“Art. 5º Compete à comissão responsável pela condução da negociação do acordo de leniência:

I - esclarecer à pessoa jurídica proponente os requisitos legais necessários para a celebração de acordo de leniência;

II - avaliar se os elementos trazidos pela pessoa jurídica proponente atendem aos seguintes requisitos:

a) ser a primeira a manifestar interesse em cooperar para a apuração de ato lesivo específico, quando tal circunstância for relevante;

b) a admissão de sua participação na infração administrativa;

⁵ Art. 4º, inciso I, da Portaria Conjunta AGU/CGU nº 2.278, de 2016.



- c) o compromisso de ter cessado completamente seu envolvimento no ato lesivo;
- d) a efetividade da cooperação ofertada pela proponente às investigações e ao processo administrativo; e
- e) a identificação dos servidores e particulares envolvidos na infração administrativa.

III - proceder à avaliação do programa de integridade, caso existente, nos termos de regulamento específico do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU;

IV - propor cláusulas e obrigações para o acordo de leniência que, diante das circunstâncias do caso concreto, repute-se necessárias para assegurar:

- a) a efetividade da colaboração e o resultado útil do processo;
- b) o comprometimento da pessoa jurídica em promover alterações em sua governança que mitiguem o risco de ocorrência de novos atos lesivos;
- c) a obrigação da pessoa jurídica em adotar, aplicar ou aperfeiçoar programa de integridade;
- d) o monitoramento eficaz dos compromissos firmados no acordo de leniência; e

e) a reparação do dano identificado ou a subsistência desta obrigação.

V - negociar os valores a serem ressarcidos, com base em critérios de eficiência, preservando-se a obrigação da pessoa jurídica de reparar integralmente o dano causado;

VI - submeter ao Secretário-Executivo do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU e ao Secretário-Geral de Consultoria da Advocacia-Geral da União relatório conclusivo acerca das negociações, sugerindo, de forma motivada, quando for o caso, a aplicação dos efeitos previstos pelo art. 40 do Decreto nº 8.420, de 2015, e o valor da multa aplicável.

§1º A comissão responsável pela condução da negociação poderá solicitar:

I - manifestação sobre a adoção, aplicação ou aperfeiçoamento e a avaliação do programa de integridade de que tratam os incisos III e IV, alínea c, do caput deste artigo, à Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção - STPC do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU; e

II - apoio técnico do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU ou do órgão ou entidade lesada pelo ilícito, inclusive para auxiliar na identificação e quantificação dos valores a serem negociados;

§2º A avaliação do programa de integridade de que trata o inciso III do caput deste artigo poderá aproveitar análise previamente iniciada ou concluída em sede de Processo Administrativo de Responsabilização - PAR.



§3º A cooperação da pessoa jurídica em outros processos ou instâncias de responsabilidade poderá ser considerada para efeitos de atendimento do requisito previsto na alínea “d”, II, do caput deste artigo.

§4º No âmbito da comissão de negociação, compete especificamente aos membros indicados pela Advocacia-Geral da União avaliar a vantagem e procedência da proposta da empresa em face da possibilidade de propositura de eventuais ações judiciais.

§5º O relatório final conterá capítulo próprio com a análise das questões jurídicas realizada pelos membros indicados da Advocacia-Geral da União.

§6º O relatório final será remetido, pelo Secretário-Executivo do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU e pelo Secretário-Geral de Consultoria da Advocacia-Geral da União, para manifestação do Consultor-Geral da União, do Procurador-Geral da União e do Chefe da Consultoria Jurídica do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU e posterior submissão ao Ministro de Estado da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União e ao Advogado-Geral da União”.

14. É justamente para o bom desempenho dessas atribuições, em especial, para a análise da veracidade da documentação objeto da colaboração e a investigação das condutas que correspondem às infrações administrativas elencadas na LAC e na Lei nº 8.666, de 1993, praticadas pela pessoa jurídica colaboradora, de maneira a melhor tutelar o interesse público primário, que a consulente julga ser importante o acesso das comissões de leniência às informações fiscais da pessoa jurídica colaboradora.

15. Sucede que esta Coordenação-Geral já se manifestou firmando compreensão de que as informações sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades estão albergadas pela proteção do sigilo fiscal⁶.

16. Em outras palavras, está sedimentado neste Órgão o entendimento segundo o qual todas as informações pessoais e os dados relativos a operações e negócios dos contribuintes, quer pessoas físicas, quer jurídicas, fornecidas à Fazenda Pública, tais quais os que se pretende que sejam partilhados com as comissões de negociação de acordo de leniência, estão sob o pálio do sigilo fiscal⁷.

⁶ Pareceres PGFN/CAT Nº 695/2010 E 18/2018.

⁷ Parecer PGFN/CAT Nº 1.443/2007.



17. Tal posicionamento deriva da previsão contida no art. 198 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 1966), segundo a qual é vedada a divulgação por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios e atividades.

18. Por ser oportuno, calha trazer, na íntegra, os dispositivos que versam sobre o sigilo fiscal no Código de 1966 com a redação que lhes foi conferida pela Lei Complementar nº 104, de 2001:

Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades.

§ 1º Excetuam-se do disposto neste artigo, além dos casos previstos no art. 199, os seguintes:

I – requisição de autoridade judiciária no interesse da justiça;
II – solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa.

§ 2º O intercâmbio de informação sigilosa, no âmbito da Administração Pública, será realizado mediante processo regularmente instaurado, e a entrega será feita pessoalmente à autoridade solicitante, mediante recibo, que formalize a transferência e assegure a preservação do sigilo.

§ 3º Não é vedada a divulgação de informações relativas a:

I – representações fiscais para fins penais;
II – inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública;
III – parcelamento ou moratória.

Art. 199. A Fazenda Pública da União e as 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. Parágrafo único. A Fazenda Pública da União, na forma estabelecida em tratados, acordos ou convênios, poderá permutar informações com Estados estrangeiros no interesse da arrecadação e da fiscalização de tributos.

19. O sigilo fiscal constitui garantia fundamental prevista como instrumento de proteção aos direitos à intimidade e à vida privada (art. 5º, X e XII, da CF), daí porque, na



esteira da jurisprudência da Suprema Corte, entende-se que “é um desdobramento do direito à intimidade e à vida privada”⁸, inteligência que também encontra alicerce no Parecer PGFN/CAT nº 2.102/2007.

20. Todavia, do mesmo modo que os demais direitos e garantias fundamentais arrolados na Constituição de 1988, a proteção decorrente do sigilo fiscal não é inviolável, tampouco absoluta, cedendo em face dos interesses público, social e da Justiça; sem prejuízo, entretanto, do caráter excepcional de que essa medida se reveste, aspecto que repercute na exigência de decisão fundamentada e na estrita observância aos limites impostos pelo princípio da razoabilidade.

21. Nesse sentido é a lição de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco⁹:

“O sigilo haverá de ser quebrado em havendo necessidade de preservar um outro valor com status constitucional, que se sobreponha ao interesse na manutenção do sigilo. Além disso, deve estar caracterizada a adequação da medida ao fim pretendido, bem assim a sua efetiva necessidade –i. é, não se antever outro meio menos construtivo para alcançar o mesmo fim. O pedido de quebra do sigilo bancário ou fiscal deve estar acompanhado de prova da sua utilidade. Cumpre, portanto, que se demonstre que a “providência requerida é indispensável, que ela conduz a alguma coisa”¹⁰; vale dizer, que a incursão na privacidade do investigado vence os testes da proporcionalidade por ser adequada e necessária.”

22. Com efeito, malgrado o sigilo das informações sobre a situação econômica ou financeira dos contribuintes seja a regra, o legislador, dentro dos parâmetros constitucionais, exerceu sua relativa liberdade de conformação da ordem jurídica para estabelecer algumas exceções em que o sigilo fiscal poderá ser suplantado, é o caso dos §§1º e 3º do art. 198 e do art. 199 do CTN.

23. Dentre tais, considerando as especificidades que permeiam a situação jurídica em análise e o fato de as comissões de leniência integrarem a estrutura da Controladoria-Geral da União, órgão em face do qual esta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional já firmou

⁸ HC 87.654, voto da rel. min. Ellen Gracie, j. 7-3-2006, 2ª T, DJ de 20-4-2006.

⁹ MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. pg. 288.

¹⁰ STF: Pet. 577, RTJ, 148/374.



posição quanto à possibilidade de transferência de sigilo, desde que atendidos os pressupostos do art. 198, §1º, inciso II, do CTN¹¹, torna-se forçoso concluir que a ferramenta jurídica hábil a permitir o compartilhamento de informações fiscais pretendido é mesmo o art. 198, §1º, inciso II, do CTN.

24. Quer dizer, apenas quando houver solicitação de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa, é que será possível o acesso aos dados sobre a situação econômica ou financeira da pessoa jurídica colaboradora pela comissão de negociação do acordo de leniência.

25. Não custa sublinhar que, na essência, o compartilhamento de dados fiscais com amparo no art. 198, §1º, inciso II, do CTN, não consubstancia “quebra de sigilo fiscal”, mas transferência de dados sigilosos entre diferentes órgãos da administração pública, cujos servidores possuem o dever legal de preservar o sigilo da informação, sob pena de responsabilização administrativa e criminal.

26. Vale dizer, a transferência dos dados fiscais de que se cuida não desnatura o caráter sigiloso das informações sobre a situação econômica ou financeira dos contribuintes, de forma que não há qualquer mácula aos direitos à intimidade e à vida privada, sobretudo porque não haverá exposição ou circulação dos dados¹².

27. Pelas razões expostas, é de rigor analisarmos se as informações sobre a situação econômica ou financeira da pessoa jurídica colaboradora podem ser compartilhadas com as comissões destinadas à negociação do acordo de leniência com base no art. 198, §1º, inciso II, do CTN.

28. Os requisitos necessários à incidência da norma que dimana do art. 198, §1º, inciso II, do CTN, a fim de permitir a transferência de dados protegidos por sigilo fiscal, foram identificados no Parecer PGFN/CAT nº 708/2017, do qual vale a pena transcrever o seguinte excerto, *verbis*:

¹¹ Parecer PGFN/CAT nº 768/2006.

¹² O Supremo Tribunal Federal, ao julgar conjuntamente as ADI nº 2.390, 2.386, 2.397 e 2.859, firmou posição de que a transferência de dados sigilosos de um determinado portador, que tem dever legal de sigilo, para outro, que mantém a obrigação de sigilo, permanecendo resguardadas a intimidade e a vida privada da pessoa envolvida, não caracteriza quebra de sigilo.



“i) **solicitação de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública.** Deve a solicitação da informação sigilosa ter partido de, como bem conceituou o Parecer PGFN/CAT nº 1.385/2007, “figura jurídica dotada do poder ou direito de ordenar, de decidir, de atuar ou de se fazer obedecer” como característica pessoal ou como prerrogativa inerente a uma autorização ‘oficial’”, que possa, ao fim e ao cabo, “promover, ou determinar, no respectivo órgão ou entidade, a instauração de processo administrativo”;

ii) **mediante comprovação de instauração regular de processo administrativo**¹³, o qual, na definição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, se apresenta como uma série de atos coordenados para a realização dos fins estatais e aplicação da lei, de forma que o ato final seja precedido de atos materiais e jurídicos capazes de instruí-lo, prepará-lo e fundamentá-lo, com a garantia de contraditório e ampla defesa. Vale aqui lembrar que a indispensabilidade de processo administrativo instaurado impede, por conseguinte, o compartilhamento de informações fiscais quando se tratar de mero procedimento administrativo ou de investigação preliminar;

iii) **com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação.** Este requisito deixa claro que o dado fiscal solicitado somente pode ser fornecido quando restrito única e exclusivamente ao sujeito passivo do processo administrativo. Descabido, assim, o fornecimento de quaisquer informações sobre a situação econômico-financeira de outras pessoas, físicas ou jurídicas;

iv) **por prática de infração administrativa.** Este último requisito deixa clara a necessidade de que o sujeito passivo esteja sendo processado pela prática de infração administrativa, como já bem fixado no Parecer PGFN/CAT/Nº 427/2011, não sendo autorizado o fornecimento para fins de investigação criminal ou responsabilização cível.”

29. Partindo desses pressupostos, cumpre-nos cotejá-los com a situação jurídica *sub examine*.

30. No que diz respeito ao primeiro requisito, a **solicitação de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública**, verifica-se que a comissão designada para tratar dos termos do acordo de leniência terá de ser composta por, no mínimo, dois servidores públicos efetivos e estáveis do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU, bem como um ou mais advogados públicos indicados pela Advocacia-Geral da União (art. 3º, §2º c/c art. 4º, inciso I, da Portaria Conjunta AGU/CGU nº 2.278, de 2016).

¹³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 504-506.



31. Tanto o servidor público indicado pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU quanto o advogado público pertencente aos quadros da Advocacia-Geral da União, enquanto fizerem as vezes de presidente da comissão de leniência, seguramente gozarão das atribuições típicas de autoridade administrativa, o que conduz a se firmar posição pelo preenchimento do primeiro requisito a que faz referência o art. 198, §1º, inciso II, do CTN.

32. Essa linha de raciocínio ganha ainda mais densidade quando identificamos que os membros da AGU e os servidores do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU que compõem a comissão de leniência são servidores efetivos e de carreira, não havendo que se cogitar de acesso a informações sigilosas por terceiros estranhos aos quadros da administração pública federal.

33. Ademais, quanto ao servidor do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU que porventura figure como presidente da comissão de leniência e solicite o compartilhamento de informações fiscais, a consultante optou por adotar as seguintes cautelas:

“o servidor do Ministério da Transparência, que venha a figurar como presidente da comissão de leniência, por sua vez, obterá a qualidade de autoridade administrativa no processo de leniência, quando de sua designação pelo Secretário Executivo da respectiva pasta ministerial. Todavia, quando esse servidor venha a expedir solicitação de compartilhamento de dados fiscais, entendemos prudente formar 2 (duas) condicionantes: (i) que esse pedido decorra do entendimento de sua necessidade em alinhamento com os demais componentes da comissão; e (ii) que haja um controle de juridicidade e concordância intra-comissão expedido por um membro da AGU, o que pode ser suprido com sua assinatura no pedido de informações fiscais, em conjunto com o Presidente da Comissão de Leniência, também chamado de Coordenador da Comissão de Leniência, caso o membro da AGU não seja o respectivo Presidente.”

34. Por outro lado, é certo que os atos levados a efeito pela comissão de leniência com vistas à consecução de seu propósito haverão de ser formalizados em **processo administrativo** regularmente instaurado. Até mesmo porque, como sói ocorrer, os atos praticados pela administração pública devem se revestir da forma que permita o controle de legalidade pelos órgãos competentes, sobretudo em situações como a da celebração de acordo



de leniência, em que há identificação de valores a serem ressarcidos ao erário e de sanções a serem aplicadas à pessoa jurídica que praticou a infração administrativa.

35. Lançando luz acerca dos aspectos que marcam a natureza desse processo administrativo instaurado com o escopo de promover as negociações que poderão culminar na assinatura do acordo de leniência, observem-se os esclarecimentos complementares fornecidos pela consulente:

“Esta Coordenação Anticorrupção já se manifestou em oportunidade anterior que “a instauração do procedimento de Acordo de Leniência pela CGU, nos termos da Lei 12.846, de 2013, sem dúvida alguma consubstancia uma atuação legítima e diligente das competências legais, investigativas e de responsabilização administrativa”. **Tratar-se-ia, portanto, de procedimento de caráter investigativo, integrante do processo punitivo da Administração¹⁴ e voltado à responsabilização administrativa das pessoas jurídicas que pratiquem os atos lesivos à Administração Pública previstos na LAC (art. 5º).** O acordo de leniência porventura celebrado no âmbito de tal procedimento teria, a seu turno, a natureza jurídica próxima ao “ato negocial (negócio jurídico) administrativo”.

Nas palavras de Thiago Marrara¹⁵, o acordo de leniência “(...) integra um processo administrativo punitivo, convivendo com a via unilateral de decisão estatal, ao contrário dos acordos de cessação de prática ou de ajustamento de conduta que, frequentemente, deflagram efeito substitutivo do processo”.¹⁶ O caráter investigativo do procedimento do

¹⁴ Nos processos administrativos punitivos são investigados servidores ou particulares que tiveram uma conduta irregular perante a Administração, e os atos administrativos que os integram são, segundo Hely Lopes Meirelles, “atos que contêm uma sanção imposta pela Administração àqueles que infringem disposições legais, regulamentares ou ordinatórias dos bens ou serviços públicos” (MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Décio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 38. ed. atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2012).

¹⁵ In DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella; MARRARA, Thiago (coords.). **Lei Anticorrupção Comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. P. 197.

¹⁶ O mesmo doutrinador, em artigo científico apresentado na Revista Digital de Direito Administrativo da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da USP, denominado “Acordos de leniência no processo administrativo brasileiro: modalidades, regime jurídico e problemas emergentes”, apresenta duas características relevantes para a compreensão da inserção do acordo de leniência no processo administrativo punitivo, “in verbis”: “A despeito dos problemas terminológicos verificados no Brasil, das nuances dos sistemas estrangeiros e das peculiaridades das diversas espécies de acordo que serão apresentadas neste artigo, a leniência apresenta algumas características essenciais, quais sejam: 1) Trata-se de acordo administrativo integrativo, ou seja, de ajuste que se acopla a processo administrativo com a finalidade de facilitar sua instrução. É verdade que a leniência pode ser firmada antes da abertura do processo. Daí ser possível diferenciar a leniência concomitante da prévia, cujos efeitos podem ou não ser distintos conforme a legislação aplicável. Sem prejuízo, a natureza integrativa persiste, pois decorre da relação essencial do ajuste com o processo. Sem o processo sancionador, não há sentido ou fundamento para cooperação. 2) A leniência não exclui a ação unilateral do Estado. Como o acordo serve para que a autoridade pública obtenha provas que facilitem a instrução e a punição, é normal que o acordo conviva com o processo e com um ato administrativo final de natureza punitiva ou absolutória. Essa observação é relevante para evitar qualquer



acordo de leniência possibilitará à Administração não apenas conhecer das condutas praticadas pela pessoa jurídica colaboradora como também de outras pessoas físicas e jurídicas porventura envolvidas nos atos lesivos.

Os documentos e demais informações levantados na primeira fase do procedimento permitirão, ainda, municiar a Administração de informações confiáveis acerca da capacidade de pagamento da empresa (“abilitytopay”) e de outros dados de caráter financeiro. Possibilitarão, pois, a celebração do acordo que, buscando o ressarcimento do dano ao erário e a devolução de valores apropriados como enriquecimento ilícito, não provoquem a inviabilização das atividades da empresa. Sendo este um equilíbrio bastante delicado objetivado pelos acordos de leniência, busca-se o maior número possível de fontes de informações financeiras confiáveis relativas à pessoa jurídica, o que poderia ser incrementado sobremaneira pelo acesso aos dados custodiados pela Receita Federal do Brasil.” (grifos no original)

36. O excerto também traz à tona o preenchimento dos dois últimos pressupostos do art. 198, §1º, inciso II, do CTN, haja vista ser possível dele extrair que o procedimento em questão tem **o objetivo de investigar o sujeito passivo** (no caso, a pessoa jurídica colaboradora ou o grupo econômico que tenha sido parte no memorando de entendimentos) **a que se refere o acordo de leniência pela prática de uma ou mais infrações administrativas** que se qualifiquem como ato lesivo à Administração Pública (art. 5º da LAC) ou estejam previstas na Lei nº 8.666, de 1993.

III

37. Diante dos fundamentos jurídicos alinhavados, conclui-se que o compartilhamento com as comissões de condução de tratativas de acordo de leniência, constituídas com base no art. 16 da Lei nº 12.846, de 2013 (Lei Anticorrupção), das informações pertinentes à situação econômica ou financeira da pessoa jurídica colaboradora não ofende a garantia constitucional do sigilo fiscal, na medida em que encontra amparo legal no art. 198, §1º, inciso II, do Código Tributário Nacional.

impressão de que os modelos de administração consensual e contratual venham a sepultar o estilo de administração unilateral. Qualquer impressão nesse sentido é falsa. Técnicas de administração consensual e unilateral podem conviver e a leniência comprova essa afirmação, na medida em que o acordo subsidia a formação de um ato administrativo final no processo punitivo”.



38. Contudo, a solicitação de informações quanto à situação econômica ou financeira do sujeito passivo deverá vir acompanhada da demonstração do preenchimento de todos os requisitos do art. 198, §1º, inciso II, do CTN, na qual há de constar fundamentação que evidencie a relação entre o objeto do processo administrativo de leniência e as informações pretendidas.

Submeto à apreciação superior¹⁷.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS TRIBUTÁRIOS, em 11 de dezembro de 2018.


SEVERINO WENDELL PEREIRA CAMPOS
Procurador da Fazenda Nacional

¹⁷Indexação por Matéria – Lista Consultas. 4.3 Interpretação da legislação tributária. 7.2 Sigilo fiscal. 7.3 Permuta de informações/convênios.

Texto chave: Possibilidade jurídica de compartilhamento com as comissões de negociação de acordo de leniência, constituídas com base no art. 16 da Lei nº 12.846, de 2013 (Lei Anticorrupção), das informações sobre a situação econômica ou financeira de pessoa jurídica colaboradora, com fundamento no art. 198, §1º, inciso II, do CTN.



DESPACHO

Processo nº 10951.103207/2018-87

1. Aprovo o Despacho PRACTP-CAT (1576980) e, portanto, o Parecer PGFN/CAT 166/2018 (1576142).
2. Encaminhe-se, conforme sugerido, ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Consultoria-Geral da União e à Secretaria da Receita Federal do Brasil, para conhecimento e providências cabíveis.

Brasília, 28 de janeiro de 2019.

Documento assinado eletronicamente

Phelippe Toledo Pires de Oliveira

Procurador-Geral Adjunto de Consultoria Tributária e Previdenciária Substituto



Documento assinado eletronicamente por **Phelippe Toledo Pires de Oliveira, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) de Consultoria Tributária e Previdenciária Substituto(a)**, em 28/01/2019, às 12:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1704708** e o código CRC **D25425CA**.