



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

PARECER n. 00121/2019/DECOR/CGU/AGU

NUP: 00400.001709/2018-57

INTERESSADOS: PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL - PGFN

ASSUNTO: Empresas estatais. Medidas de governança corporativa. Indícios de irregularidades. Dever de comunicação dos casos aos órgãos e entes de fiscalização. Aspectos relacionados às informações protegidas pelo sigilo.

EMENTA:

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. EMPRESAS ESTATAIS. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES. COMUNICAÇÃO A ÓRGÃOS E ENTES DE CONTROLE. SIGILO BANCÁRIO

I - O entendimento lançado no Parecer SEI nº 6/2018/PGFN-MF não afronta aquele constante do Parecer AGU nº AM - 06, uma vez que tratam de aspectos distintos relativos ao sigilo bancário.

II - O Parecer SEI nº 6/2018/PGFN-MF analisa uma das hipóteses legais de exceção ao dever do sigilo bancário, vivificada pelo inciso IV do § 3º do art. 1º da Lei Complementar nº 105/2001, segundo o qual não constitui violação do mesmo a comunicação às autoridades competentes da prática de ilícitos penais ou administrativos, abrangendo o fornecimento de informações sobre operações que envolvam recursos provenientes de qualquer prática criminosa.

III - O Parecer AGU nº AM - 06 aborda outra hipótese de exceção ao dever de observância do sigilo, além das estabelecidas no art. 1º, §§ 3º e 4º da Lei Complementar nº 105/2001, qual seja, aquela decorrente da prevalência do princípio constitucional da publicidade em detrimento da proteção da privacidade, nos casos de operação ou serviço bancários que envolvam recursos ou subsídios parcial ou integralmente públicos, ainda que a contraparte da instituição financeira seja particular tomador de financiamento.

IV - O espírito que norteou a elaboração do Parecer SEI nº 6/2018/PGFN-MF encontra-se em sintonia com a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 1055941, que concluiu, dentre outras coisas, ser constitucional o compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira da UIF e da Receita Federal com os órgãos de persecução penal, para fins criminais, sem a obrigatoriedade de prévia autorização judicial, devendo ser resguardado o sigilo das informações em procedimentos formalmente instaurados e sujeitos a posterior controle jurisdicional.

V - Segundo o Supremo Tribunal Federal, o compartilhamento dos dados acobertados pelo sigilo bancário deve ser feito unicamente por meio de comunicações formais, com garantia de confidencialidade, certificação do destinatário e estabelecimento de instrumentos efetivos de apuração e correção de eventuais desvios.

Cod. Ement.: 10.

Senhor Coordenador-Geral,

-I-

1. Consta dos autos que a Ilma. Sra. Corregedora-Geral do Ministério da Fazenda, fazendo referência a um Despacho do Exmo. Sr. Ministro daquela Pasta, destinou a Exma. Sra. Chefe de Gabinete da Advocacia-Geral da União o Processo nº 12105.100756/2018-04 e o Parecer SEI nº 6/2018/PGFN-MF, de 10 de outubro de 2018, para ciência e providências necessárias (sequencial 01 do Sapiens).

2. Abaixo, reproduzem-se os termos do Despacho Ministerial, encaminhado não somente a

esta Advocacia-Geral da União (AGU), mas a todos os órgãos jurídicos e correicionais das empresas estatais vinculadas à Pasta, bem como ao Tribunal de Contas da União (TCU) e à Controladoria-Geral da União (CGU/PR):

Interessado: Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda

Assunto: Necessidade de uniformização de entendimento acerca de questão afeta à governança corporativa das empresas estatais

Despacho: Aprovo o disposto no Parecer SEI nº 6/20 18/PGFN -MF, de 10 de outubro de 2018, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que tem por objeto a análise da necessidade de uniformização de entendimento acerca de questão afeta à governança corporativa das empresas estatais. Considerando a relevância da matéria, encaminhe-se, por meio da Corregedoria-Geral do Ministério da Fazenda, cópia da manifestação a todos os órgãos jurídicos e correicionais das estatais vinculadas ao ministério, bem como Tribunal de Contas da União, Controladoria-Geral da União e Advocacia-Geral da União.

3. O PARECER SEI Nº 6/2018/PGFN-MF foi emitido pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) com o intuito de responder consulta formulada pela Assessoria da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda sobre:

a) a definição do momento em que deve a empresa estatal, tendo conhecimento de fato que, para além da esfera disciplinar, tem o potencial de amoldar-se à infração de ordem diversa, especialmente criminal ou improbidade administrativa, comunicar a existência de apuração aos órgãos de controle externo, em especial Ministério Público, CGU/PR, TCU, BACEN e até Secretaria de Controle Interno do Ministério ao qual vinculada; e

b) a necessidade de guarda de sigilo em relação a esses órgãos ou se haveria mero compartilhamento dos sigilos, inclusive fiscal e bancário. A questão transcenderia os sigilos fiscais e bancários, mas também seria inerente aos fatos e autoria, ou eventualmente sigilo profissional ou industrial, dispensando-se, nesses casos, medidas preventivas como utilização de tarjas ou ocultação parcial de conteúdo que impeçam o efetivo conhecimento da questão pela autoridade competente/representada.

4. Eis as conclusões lançadas pela PGFN em seu opinativo:

51. Em resumo ao quanto exposto, e em atenção à consulta submetida a esta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, temos que:

i) como é do conhecimento geral, o descumprimento de deveres e a inobservância de proibições sujeitam o agente público a diferentes esferas de responsabilização (notadamente, a civil - que toca à reparação do dano patrimonial -; a penal- atinente ao cometimento de crimes - e a administrativa - relativa à prática de infração administrativa, no exercício do cargo, emprego ou função públicos);

ii) a investigação dos fatos, com vistas à eventual responsabilização dos possíveis autores do cometimento de desvios, é de competência de diferentes órgãos. Assim, em se verificando indícios de fatos graves ("como [...] de crime e/ou improbidade administrativa"), cumpre que se promova o encaminhamento às instâncias responsáveis por sua apuração, internas e externas à própria entidade, não constituindo requisito a tal encaminhamento a prévia apuração disciplinar no âmbito da própria entidade;

iii) o mero envio das informações existentes (por exemplo, sobre indícios) às instâncias apuratórias não constitui penalidade aos pretensos responsáveis, eis que, antes de qualquer responsabilização, terão a oportunidade de prestar os esclarecimentos cabíveis, em observância à ampla defesa e ao contraditório;

iv) por outro lado, o não encaminhamento das informações sobre fatos graves, quando disponíveis, pode, a depender da avaliação do caso concreto, ser inclusive compreendido como ato de improbidade administrativa (por exemplo, à luz do art. 7º da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que estipula o dever da autoridade administrativa de representar ao Ministério Público, quando a conduta ilícita, caracterizada como ato de improbidade administrativa, causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito) ou mesmo crime (v.g., prevaricação ou condescendência criminosa);

v) a aposição de tarjas pretas, com vistas à não identificação de pessoas ou fatos, não pode ser instrumento adotado para inviabilizar que órgãos como CGU, TCU, Ministério Público e Departamento de Polícia Federal exerçam suas competências. E, caso excepcionalmente levada a efeito, deve ser clara e expressamente fundamentada em disposição legal que assim estabeleça (lembrando que, como regra geral, o que se dá, no âmbito público, é um compartilhamento do dever de sigilo entre os órgãos incumbidos da apuração dos fatos, no âmbito de suas atribuições legalmente estabelecidas);

vi) o ato de aposição de tarjas pretas, ainda que de maneira fundamentada, também se submete ao crivo do Poder Judiciário, podendo, eventualmente, levar à responsabilização de quem, de forma intencional, indevidamente omitiu informações a órgãos com competência investigatória; e

vii) relativamente à matéria afeta à PGACFFS, conclui-se no sentido de que a custódia das informações compartilhadas em razão da comunicação de que trata o inciso IV do S 3º da Lei Complementar nº 105, de 2001, deve, necessariamente, passar para a autoridade competente destinatária da comunicação. Ou seja, a obtenção de informações bancárias pelas autoridades competentes não representa quebra de sigilo, mas sim mera transferência de informações, cujo compartilhamento advém do dever de comunicar a possível prática de ilícitos penais ou administrativos.

52. Promovidos tais esclarecimentos, resta apenas a avaliação da matéria sob o enfoque do sigilo fiscal caso aplicável à espécie.

Por fim, é também relevante o esclarecimento de que as conclusões ora expostas têm por base a legislação pátria existente já há vários anos, não constituindo inovação em face do sistema jurídico pátrio já posto.

5. O PARECER SEI Nº 6/2018/PGFN-MF, de lavra da Exma. Sra. Procuradora-Geral Adjunta de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária, foi aprovado pelo Exmo. Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional que, em seu despacho, datado de 10 de outubro de 2018, **deixou claro que, quanto à análise solicitada a respeito do sigilo fiscal, entenderia desnecessário o seu enfrentamento, eis que aqui não se perquiriria sobre dados que a Administração Tributária tenha obtido em face do seu ofício, o que atrairia a análise da legislação tributária que regulamenta o sigilo fiscal**. Senão, vejamos:

Aprovo. **Quanto à análise solicitada a respeito do sigilo fiscal, entendo desnecessário o seu enfrentamento, eis que aqui não se perquire sobre dados que a Administração Tributária tenha obtido em face do seu ofício, o que atrairia a análise da legislação tributária que regulamenta o sigilo fiscal.**

(Destaque nosso)

6. Por meio do DESPACHO n. 02810/2018/TRIGAB/AGU, de 07 de novembro de 2018 (sequencial 02 do Sapiens), a Exma. Sra. Chefe de Gabinete da Advogada-Geral da União fez encaminhar os autos a esta Consultoria-Geral da União (CGU/AGU), para análise e manifestação, conforme previsto no art. 12, inciso V, do Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010, com posterior submissão do assunto ao Gabinete da Advogada-Geral da União, nos termos do art. 4º, inciso XI, da Lei Complementar nº 73/93.

7. O caso foi distribuído para exame do Advogado signatário em 09 de novembro de 2018, tendo sido elaborada a NOTA n. 00215/2018/DECOR/CGU/AGU, de 20 de novembro de 2018 (sequencial 03 do Sapiens), onde se concluiu pela necessidade de se submeter a questão ao crivo da então Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (CONJUR/MP) e da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST/MP), com o intuito de que pudessem avaliar se haveria alguma divergência, ressalva ou consideração a fazer quanto às conclusões lançadas no PARECER SEI Nº 6/2018/PGFN-MF.

8. A NOTA n. 00215/2018/DECOR/CGU/AGU foi acolhida por V.Exa. por meio do DESPACHO n.º 750/2018/DECOR/CGU/AGU, de 22 de novembro de 2018 (sequencial 04 do Sapiens), que acrescentou que pareceria conveniente, também, colher um pronunciamento da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CONJUR/CGU) sobre o tema versado no Parecer SEI n.º 6/2018/PGFN-MF.

9. A manifestação da SEST/MP foi instrumentalizada pela Nota Técnica nº 28778/2018-MP, sem data, assinada eletronicamente em 12 de dezembro de 2018 (sequencial 08 do Sapiens), tendo ali se asseverado o seguinte:

7. Trata-se de discussão de cunho eminentemente jurídico, extrapolando as atribuições desta Secretaria. Contudo, a título de colaboração passa-se a tecer algumas observações.

8. A Lei nº 13.303/2016 impõe um rígido regime de transparência e prestação de contas para as Empresas Estatais, no qual se estabelece diversas instâncias e mecanismos de controle, correição e gestão de riscos. É importante que se esclareça que os aludidos mecanismos e estruturas de governança estabelecidos pela Lei de Responsabilidade das Estatais não se sobrepõem, tampouco afastam as competências dos órgãos de controle já existentes, tais como CGU, TCU, Ministério Público e Departamento de Polícia Federal.

9. O propósito da criação de diversos órgãos internos dentro das empresas estatais, tais como Corregedoria, Comitês e Ouvidoria, não foi arrefecer o atual aparato externo de

controle existente, mas sim robustecê-lo. Neste sentido, a interação e comunicação entre estes mecanismos, além de relevante para apuração de infrações, garantem a preservação do interesse e patrimônio público.

10. Ao final, aduziu a SEST/MP que não possuiria divergências, ressalvas ou considerações a registrar quanto às conclusões apresentadas no PARECER Nº 6/2018/PGFN-MF.

11. A CONJUR/MP, por seu turno, se pronunciou por meio da NOTA n. 02836/2018/GAB-CONJUR-MP/CGU/AGU, também datada de 12 de dezembro de 2018 (sequencial 10 do Sapiens), emitida no sentido de aquiescer com as conclusões lançadas no PARECER SEI Nº 6/2018/PGFN-MF.

12. De nossa parte, uma vez tendo recebido os subsídios acima referidos, fizemos elaborar a NOTA n. 00240/2018/DECOR/CGU/AGU, de 17 de dezembro de 2018, onde manifestamo-nos no sentido de que, assim como já haviam concluído a SEST/MP e a CONJUR/MP, não havia reparos a fazer em relação às conclusões lançadas no PARECER Nº 6/2018/PGFN-MF.

13. O opinativo acima referido foi submetido ao crivo do Exmo. Sr. Coordenador de Orientação, ainda em 17 de dezembro de 2018, encontrando-se, no momento, pendente de apreciação.

14. Nesse ínterim, eis que a CONJUR/CGU veio a encaminhar a sua manifestação. Por meio da NOTA n. 00060/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 11 de setembro de 2019 (sequencial 12 do Sapiens), opinou pelo acatamento das conclusões contidas no Parecer SEI nº 6/2018/PGFN-MF, **no sentido de que o compartilhamento de informações sobre irregularidades praticadas no âmbito das empresas estatais pode se verificar com as autoridades com competência de investigação e controle, independentemente de autorização judicial ou de inauguração de contraditório na esfera disciplinar.**

15. **No pertinente às informações acobertadas por sigilo bancário**, todavia, recomendou a CONJUR/CGU a aplicação do Parecer AGU nº AM - 06, vinculante para toda a Administração Pública Federal, **que exigiria autorização judicial, inclusive para o compartilhamento. Nesse ponto, concluiu que, caso no bojo de determinado documento existisse informação resguardada por sigilo bancário, juntamente com informação não sigilosa, referido trecho sigiloso do documento deveria ser tarjado antes do compartilhamento com os órgãos de controle. Caso eventualmente os órgãos de investigação e controle desejassem ter acesso ao trecho ocultado em razão de sigilo bancário, deveriam valer-se do Poder Judiciário para tal finalidade.**

16. A fim de nortear o seu entendimento, doravante, a CONJUR/CGU rogou a esta CGU/AGU que se manifestasse sobre a aplicabilidade do inciso IV, parágrafo 3º, do artigo 1º, da Lei Complementar nº 105, de 2001, uma vez que o tema não havia sido enfrentado expressamente no âmbito do Parecer AGU nº AM - 06.

17. A NOTA n. 00060/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU veio a ser aprovada pelo Exmo. Sr. Coordenado-Geral do Processos Judiciais e Disciplinares da CONJUR/CGU, através do DESPACHO n. 00560/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 25 de setembro de 2019 (sequencial 13 do Sapiens), e pelo Exmo. Sr. Consultor Jurídico da Pasta, por meio do DESPACHO n. 00571/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 27 de setembro de 2019 (sequencial 14 do Sapiens).

18. Retornaram os autos à apreciação do Advogado signatário.

19. Eis o relatório.

-II-

20. Como relatado, trata-se de consulta formulada pela Assessoria da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda a PGFN, com o intuito de que lhe fossem esclarecidas questões atinentes (I) ao momento em que empresas estatais, ao terem conhecimento de fatos que possam caracterizar atos infracionais para além da esfera disciplinar, como crimes e atos de improbidade administrativa, devam comunicar a existência de apuração aos órgãos de controle externo, em especial Ministério Público, CGU/PR, TCU, BACEN e até Secretaria de Controle Interno do Ministério ao qual vinculada; e (II) à necessidade de guarda ou de compartilhamento de sigilo em relação aos mesmos.

21. Os questionamentos foram respondidos pela PGFN por meio do PARECER SEI Nº 6/2018/PGFN-MF.

22. De uma maneira geral, todos os órgãos ouvidos se manifestaram pela correção do entendimento construído pela PGFN no âmbito de seu opinativo.

23. **N o pertinente às informações acobertadas por sigilo bancário**, todavia, a CONJUR/CGU se pronunciou no sentido de que a manifestação da PGFN pareceria não estar em sintonia com o Parecer AGU nº AM - 06, expedido *a posteriori* e publicado em 2019.

24. Isso porque o Parecer AGU nº AM – 06 pareceria ser um pouco mais restrito em relação ao compartilhamento de informações que dizem respeito ao sigilo bancário, exigindo, para sua efetivação, que haja a celebração de convênio entre o Banco Central do Brasil ou Comissão de Valores Mobiliários e o Ministério Público, tribunais de contas e Controladoria-Geral da União, ao passo que a PGFN, por seu turno, estaria a defender o entendimento pela possibilidade de compartilhamento de informações acobertadas pelo sigilo bancário com autoridades competentes independentemente de autorização judicial, nos casos em que haja suspeita de prática de ilícitos penais ou administrativos, com fulcro no inciso IV do § 3º do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001.

25. Eis alguns trechos do Parecer nº AM – 06 citados pela CONJUR/CGU com o intuito de demonstrar o entendimento mais restritivo em relação à forma de se dar o compartilhamento de informações acobertadas pelo sigilo bancário:

6. Restou consolidado, por fim, o entendimento no sentido de que, **para os fins do inciso I do § 4º, do art. 2º, da Lei Complementar nº 105, de 2001, o Ministério Público, os tribunais de contas e o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União são "órgãos públicos fiscalizadores", por conseguinte, estão legitimados a celebrar convênios com o Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários, "objetivando a realização de fiscalização conjuntas, observadas as respectivas competências", desde que preservado o dever de manutenção do sigilo, na forma do § 5º do art. 2º, da Lei Complementar nº 105, de 2001.** Neste sentido, nas hipóteses em que efetivamente incidir o sigilo bancário, este deve ser oposto ao Ministério Público, aos tribunais de contas e ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, ressalvada a possibilidade da celebração do convênio de que trata o inciso I do § 4º, do art. 2º, da Lei Complementar nº 105, de 2001.

(...)

22. Convém esclarecer, todavia, que a exceção ao sigilo bancário decorrente do princípio da publicidade atinge apenas a operação inicial de transferência dos recursos públicos, e não as operações subsequentes realizadas pelo tomador dos recursos e decorrentes da disponibilização destes em conta corrente ou por outro meio, uma vez que estas são operações financeiras privadas. **Não se olvida que pode surgir a necessidade, inclusive para apuração de ilícitos penais, de verificar estas operações subsequentes; nesta situação, porém, será indispensável que o legitimado obtenha ordem judicial específica** (art. 1º, § 4º, da Lei Complementar nº 105, de 2001). (destacamos)

(Primeiro destaque nosso. Segundo, do original)

26. De acordo com a CONJUR/CGU, o Parecer nº AM – 06, ao realizar um cotejo da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, que organiza e disciplina o sistema de controle interno do Poder Executivo federal, e da Lei Complementar nº 75/1993, Lei Orgânica do Ministério Público da União, com a Lei Complementar nº 105/2001, **reforçaria a necessidade de ordem judicial, inclusive para o compartilhamento, com a CGU e com o MP, de informações acobertadas por sigilo bancário.**

27. Eis mais um trecho do Parecer AGU nº AM - 06 citado pela CONJUR/CGU para demonstrar a sua convicção:

II.3 - Oponibilidade do sigilo, caso existente, a órgãos de controle, especialmente ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas da União e ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

34. A interpretação desenvolvida nos itens anteriores desta fundamentação reduz de modo expressivo o impacto da definição sobre a possibilidade de compartilhamento de dados bancários sigilosos, sem decisão judicial, com órgãos de controle, justamente pelo fato de que as controvérsias verificadas nos processos administrativos em epígrafe dizem respeito, em grande parte, a dados que, à luz do item II.1 deste parecer, não serão considerados sigilosos e portanto estarão disponíveis para análise e avaliação não apenas pelos órgãos de controle, mas também pelo cidadão.

35. Ainda assim, isto não basta para tornar prejudicada a necessidade de análise da oponibilidade do sigilo bancário – quando existir – a estes órgãos, já que os autos registram, por exemplo, a pretensão do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União de ter acesso a dados das contas correntes individualizadas do PIS/PASEP, que continuam protegidos por sigilo, segundo a argumentação desenvolvida no item II.1 deste parecer. Impõe-se, portanto, a abordagem do tema.

36. O art. 26 da Lei nº 10.180, de 2001, citado como fundamento para o dever de compartilhamento de sigilo, estabelece o seguinte:

Art. 26. Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonogado aos servidores dos Sistemas de Contabilidade

Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, no exercício das atribuições inerentes às atividades de registros contábeis, de auditoria, fiscalização e avaliação de gestão.

§ 1º O agente público que, por ação ou omissão, causar embarço, constrangimento ou obstáculo à atuação dos Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno, no desempenho de suas funções institucionais, ficará sujeito à pena de responsabilidade administrativa, civil e penal.

§ 2º Quando a documentação ou informação prevista neste artigo envolver assuntos de caráter sigiloso, deverá ser dispensado tratamento especial de acordo com o estabelecido em regulamento próprio.

§ 3º O servidor deverá guardar sigilo sobre dados e informações pertinentes aos assuntos a que tiver acesso em decorrência do exercício de suas funções, utilizando-os, exclusivamente, para a elaboração de pareceres e relatórios destinados à autoridade competente, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e penal.

§ 4º Os integrantes da carreira de Finanças e Controle observarão código de ética profissional específico aprovado pelo Presidente da República.

37. Como se vê, o dispositivo proíbe a sonegação de informações e documentos; sonegar significa ocultar arditosamente a existência de algo, o que é diverso de negar acesso de modo fundamentado em lei a documento ou informação objeto de sigilo bancário. Portanto, este dispositivo simplesmente não se aplica ao caso.

38. Além disso, este dispositivo consta de lei ordinária, de modo que sua utilização como fundamento para compartilhamento do sigilo bancário viola a reserva de lei complementar para dispor sobre sistema financeiro (art. 192 da Constituição), como já exposto no item II.2 desta fundamentação. **O fato de se tratar de mero compartilhamento do sigilo, e não quebra, não dispensa a previsão em lei complementar, uma vez que a Lei Complementar nº 105, de 2001, regula os dois temas (sobre o compartilhamento, cf. sobretudo o art. 1º, § 3º, IV e VI[13]) e considera que o dever de sigilo é da instituição financeira (art. 1º, caput[14]), e não do “Estado brasileiro” como um todo.**

39. Nota-se, ainda, que a Lei Complementar nº 105, de 2001, é lei especial em relação à Lei nº 10.180, de 2001, uma vez que esta última é de aplicação geral (o destinatário da norma não é o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, mas sim toda e qualquer pessoa que tenha desenvolvido atividade pública), enquanto a primeira é restrita apenas a dados protegidos por sigilo bancário. Em caso de conflito, a lei especial derroga, na hipótese por ela regulada, a lei geral.

40. A necessidade de observância do sigilo bancário está longe de inviabilizar a atividade de controle; as instituições financeiras podem ser obrigadas a fornecer informações consolidadas, que abranjam grupos de operações e certos períodos de tempo, permitindo a fiscalização sem violação do sigilo. Se, a partir destas informações, o órgão de controle identificar indícios concretos de ilegalidade que só possam ser confirmados mediante informações ou dados de operações específicas, pode obtê-los por ordem judicial (art. 1º, § 4º, da Lei Complementar nº 105, de 2001). Estes dados concretos não estão imunes a controle, sendo equivocado tratar as controladorias e o controle como sinônimos; o Banco Central pode exercer este controle e o faz, não havendo qualquer imunidade gerada pela oponibilidade do sigilo bancário ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. O Congresso Nacional também pode determinar a quebra ou o compartilhamento do sigilo, não só por meio de comissão parlamentar de inquérito, mas também no exercício da autoridade máxima do controle parlamentar externo (art. 4º da Lei Complementar nº 105, de 2001), que o controle interno tem a função de apoiar (art. 74, IV, da Constituição), reserva que se justifica em razão da gravidade do compartilhamento do sigilo. Por fim, continua possível a repressão criminal a estes ilícitos, por atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário.

41. Também não é o caso de fazer ponderação entre diversos princípios constitucionais supostamente em conflito (intimidade vs. direito do trabalhador no caso do FGTS e PIS-PASEP; intimidade vs. previsão constitucional de controle), porque esta ponderação já foi feita de antemão pelo próprio legislador na Lei Complementar nº 105, de 2001, que preferiu não contemplar o controle interno ou mesmo o controle externo exercido pelos tribunais de contas entre as hipóteses de compartilhamento do sigilo bancário, salvo se houver ordem judicial (art. 1º, § 4º) ou convênio com Bacen ou CVM (art. 2º, § 4º, I).

42. Quanto à tese dos poderes implícitos, não se pode ignorar que o ordenamento jurídico não regulou apenas os fins, mas também os meios, portanto não existe discricionariedade absoluta em relação à escolha destes, que não pode se dar à margem da Lei Complementar nº 105, de 2001.

43. Quanto ao suposto conflito com os direitos do trabalhador, convém lembrar que este também é protegido pelo sigilo bancário e nada garante que o controle interno adote interpretações que o beneficiem, sendo perfeitamente possível que determine ou recomende ao banco a supressão de créditos que considere inadequados, por exemplo.

44. O sigilo bancário, se incidente, também deve ser oposto ao Ministério Público, incluídos todos os seus ramos.

45. O art. 8º, § 2º, da [Lei Complementar nº 75, de 1993](#), evocado como fundamento para a possibilidade de compartilhamento de dados protegidos com o Ministério Público, sem ordem judicial, dispõe:

§ 2º Nenhuma autoridade poderá opor ao Ministério Público, sob qualquer pretexto, a exceção de sigilo, sem prejuízo da subsistência do caráter sigiloso da informação, do registro, do dado ou do documento que lhe seja fornecido.

46. O dispositivo acima transcrito se refere a autoridade, o que exclui as instituições financeiras públicas, que exercem atividade econômica, e não atuam no exercício de competências que pressuponham supremacia ou poder de império ou imposição coativa de sua vontade aos particulares, o que está pressuposto no conceito de “autoridade”.

47. Além disso, a [Lei Complementar nº 105, de 2001](#), é lei especial em relação à [Lei Complementar nº 75, de 1993](#), uma vez que esta última é de aplicação geral (o destinatário da norma não é o Ministério Público, mas sim toda e qualquer autoridade), enquanto a primeira é restrita apenas a dados protegidos por sigilo bancário. Como já dito, é de conhecimento geral que a lei especial derroga, na hipótese por ela tratada, a lei geral.

48. Ademais, a [Lei Complementar nº 105, de 2001](#), regulou integralmente o tema do sigilo bancário, o que configura revogação tácita de normas sobre o assunto eventualmente constantes de leis anteriores (art. 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro[15]). **Ao fazê-lo, só previu a atuação do Ministério Público no recebimento de notícia de crime (art. 9º, caput[16]) ou na formulação de requerimento judicial de quebra do sigilo (nesta última hipótese, sem menção expressa), e não no acesso, sem ordem judicial, a dados protegidos por sigilo.**

49. Não apresenta qualquer relevância para o caso concreto, neste ponto, a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADIn 2.859/DF, julgada em 2016 pelo Plenário, que considerou constitucional o compartilhamento do sigilo bancário com a fiscalização tributária nas hipóteses previstas na [Lei Complementar nº 105, de 2001](#), sem necessidade de ordem judicial, pois tratou justamente de hipótese em que há previsão direta de lei, o que não existe para o Ministério Público.

50. Aliás, convém esclarecer que não foi casual a exclusão pelo legislador de requisições diretas do Ministério Público, dos tribunais de contas e de outros órgãos de controle do elenco de situações em que pode se dar o compartilhamento de sigilo bancário ([art. 1º, § 4º, da Lei Complementar nº 105, de 2001](#)).

51. A [Lei Complementar nº 105, de 2001](#), que regula o sigilo bancário, foi resultado da aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 220, de 1998. Este projeto se iniciou no Senado Federal (em que recebeu a identificação de PLS nº 219/1995), por iniciativa do então Senador Lúcio Alcântara (PSDB-CE). Na versão do projeto inicialmente aprovada no Senado, o art. 4º estabelecia o seguinte:

Art. 4º O Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários, nas áreas de suas atribuições, e as instituições financeiras fornecerão ao Poder Legislativo Federal, ao Ministério Público Federal e, quando se tratar de recursos públicos, ao Tribunal de Contas da União as informações e os documentos sigilosos que, fundamentadamente, se fizerem necessários ao exercício de suas respectivas competências constitucionais e legais.

§ 1º As comissões parlamentares de inquérito, no exercício de sua competência constitucional e legal de ampla investigação, obterão diretamente das instituições financeiras ou por intermédio do Banco Central do Brasil ou da Comissão de Valores Mobiliários, as informações e documentos sigilosos de que necessitarem.

§ 2º As solicitações de que trata este artigo deverão ser previamente aprovadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de suas respectivas comissões parlamentares de inquérito, ou do Tribunal de Contas da União, por maioria de votos, presente a maioria absoluta de

seus membros.

§ 3º As requisições de que trata este artigo quando, formuladas pelo Ministério Público Federal, serão previamente aprovadas pelo Conselho Superior do Ministério Público Federal.

§ 4º Excetuadas as comissões parlamentares de inquérito da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, o disposto neste artigo não abrange:

I - a revelação de informações:

a) sobre os locais e as instituições financeiras em que se encontrem depositadas ou aplicadas as reservas internacionais do País;

b) sobre operações com as reservas internacionais efetuadas há menos de um ano;

c) sobre o saldo e a movimentação das contas de reservas bancárias das instituições financeiras;

II - o acesso aos sistemas de processamento e às bases de dados, consideradas de segurança, ou seja, que possibilitem alterações por parte do usuário.

§ 5º Às autoridades do Poder e do órgão solicitante será transferida a responsabilidade pela preservação do sigilo das informações e dos documentos fornecidos.

52. Contudo, o substitutivo aprovado na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados, de autoria do Deputado Ney Lopes (PFL-RN), modificou substancialmente a redação deste dispositivo, que passou a ser a seguinte:

Art. 5º O Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários, nas áreas de suas atribuições, e as instituições financeiras fornecerão ao Poder Legislativo Federal as informações e os documentos sigilosos que, fundamentadamente, se fizerem necessários ao exercício de suas respectivas competências constitucionais e legais.

53. Esta redação acabou sendo aprovada nas duas casas legislativas e é a que consta no art. 4º, caput, da lei tal como sancionada e publicada. Em seu parecer, após citar precedente do Supremo Tribunal Federal, o Deputado Ney Lopes justificou a mudança:

A par disso, firmo meu entendimento de que, com efeito, não há como se estabelecer ressalvas ao exercício de um direito fundamental, dispensando-se a apreciação prévia do Poder Judiciário. Em que pese ser o Ministério Público, órgão constitucionalmente incumbido de fiscalizar a lei, e o Tribunal de Contas da União, órgão auxiliar do Poder Legislativo no controle externo, somente com a intervenção do Judiciário, no curso de um processo ou de um inquérito, será garantido o exercício do contraditório e da ampla defesa àqueles que tivessem o seu sigilo ameaçado.

Assim, estribado na melhor doutrina e pacífica jurisprudência, reputo materialmente inconstitucionais os dispositivos do projeto sob exame que visam [a] conceder acesso a informações sigilosas sem a devida autorização judicial e apresento o Substitutivo em anexo, saneando os vícios apontados.

54. Como se vê, a exclusão do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União - e, por extensão, do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - do elenco dos que podem ter acesso a dados protegidos por sigilo bancário sem ordem judicial foi objeto de decisão explícita, intencional e fundamentada do Congresso Nacional, não se podendo falar em esquecimento ou má redação da Lei Complementar nº 105, de 2001.

55. Convém ressaltar, por fim, que apesar deste ponto não ter sido debatido de forma ampla no PARECER N.º 028/2010/ASJUR/CGU-PR (Processo nº 00190.027761/2014-22), mas apenas mencionado, que o Ministério Público, os tribunais de contas e o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União podem ser considerados órgãos fiscalizadores de instituições financeiras para os fins previstos no art. 2º, § 4º, I, da Lei Complementar nº 105, de 2001, cuja redação é a seguinte:

§ 4º O Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários, em suas áreas de competência, poderão firmar convênios: I - com outros órgãos públicos fiscalizadores de instituições financeiras, objetivando a realização de fiscalizações conjuntas, observadas as respectivas

competências.

56. Estes “outros órgãos públicos fiscalizadores de instituições financeiras” só podem ser aqueles que não são especializados apenas neste tema, mas que podem vir a exercer controle sobre a atividade-fim da instituição financeira, o que inclui o Ministério Público, os tribunais de contas e as controladorias (e exclui, entre outros, o Ministério do Trabalho, órgãos ambientais e a fiscalização urbanística e de posturas realizadas pelos municípios e pelo Distrito Federal).

57. Este dispositivo reforça as conclusões anteriores, pois se a Lei Complementar nº 105, de 2001, exigiu convênio e atuação conjunta do Bacen ou CVM, não cabe dispensar estes requisitos para permitir o acesso destes outros órgãos fiscalizadores a dados protegidos por sigilo bancário.

58. Por fim, convém lembrar que a Lei Complementar nº 105, de 2001, teve sua constitucionalidade reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto de diversas ações diretas de inconstitucionalidade, entre elas a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.390/DF (julgada pelo Plenário em 24-02-2016, relator o Ministro Dias Toffoli). Completando este julgamento, o Supremo Tribunal Federal, no já citado Mandado de Segurança nº 33.340/DF, reconheceu que o sigilo bancário incide de modo diferenciado se estiverem presentes recursos públicos e que o Tribunal de Contas da União pode fiscalizar a atuação de instituições financeiras públicas.(grifamos)

28. Dessa forma, para a CONJUR/CGU:

a) especificamente no que diz respeito às irregularidades verificadas nas empresas estatais cujas informações estejam acobertadas por sigilo bancário, o entendimento a ser seguido deve ser o do Parecer AGU nº AM - 06, vinculante para toda a Administração Pública Federal, no sentido de não se poder realizar o compartilhamento, salvo no caso da existência de ordem judicial autorizadora ou caso seja celebrado o convênio de que trata o parágrafo 4º, do artigo 2º, da Lei Complementar nº 105, de 2001;

c) de acordo com o entendimento do Parecer AGU nº AM - 06, as disposições sobre compartilhamento de informações sigilosas contidas na Lei nº 13.303, de 2016 (Lei das Estatais), não seriam aplicáveis ao sigilo bancário, pois segundo o entendimento vinculante “lei ordinária não pode dispor sobre sigilo bancário, sob pena de lesão ao art. 192 da Constituição” e

d) não incide a proteção ao sigilo bancário, em decorrência da aplicação do princípio constitucional da publicidade, ao menos nas seguintes situações: a) operação bancária em que a contraparte da instituição financeira é pessoa jurídica de direito público; ou b) operação bancária que envolva recursos públicos, ainda que parcialmente, independentemente da contraparte da instituição financeira.

29. Como relatado, diante do fato de que o Parecer Vinculante não teria abordado, pelo menos diretamente, a exceção ao sigilo prevista no inciso IV, parágrafo 3º, do artigo 1º da Lei Complementar nº 105, de 2001, dispositivo esse que norteou as conclusões da PGFN quando da emissão do Parecer SEI nº 6/2018/PGFN-MF, rogou a esta CGU que se manifestasse sobre o alcance do dispositivo legal citado.

30. Dessa forma, antes de qualquer outra providência, cumpre verificar o que estabelece o inciso IV do § 3º do art. 1º da Lei Complementar nº 105/2001:

Art. 1º As instituições financeiras conservarão sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados.

(...)

§ 3º Não constitui violação do dever de sigilo:

(...)

IV - a comunicação, às autoridades competentes, da prática de ilícitos penais ou administrativos, abrangendo o fornecimento de informações sobre operações que envolvam recursos provenientes de qualquer prática criminosa;

(Destaque nosso)

31. Ao interpretar o dispositivo legal referido, a PGFN se pronunciou da seguinte forma:

III Do sigilo bancário

43. No que toca ao sigilo bancário, matéria afeta à Adjuntoria de Consultoria Fiscal,

Financeira e Societária - PGACFFS[171, disciplinado pela Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, o mesmo corresponde à obrigação imposta às instituições financeiras e às pessoas a elas equiparadas de conservar sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados, configurando infração penal a sua quebra injustificada.

44. Quanto às exceções ao dever de sigilo, a própria Lei Complementar nº 105, de 2001, no § 3º do seu art. 1º, estabelece quais são as hipóteses excepcionais, *in verbis*:

“Art. 1º As instituições financeiras conservarão sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados.

(...)

§ 3º Não constitui violação do dever de sigilo:

I – a troca de informações entre instituições financeiras, para fins cadastrais, inclusive por intermédio de centrais de risco, observadas as normas baixadas pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central do Brasil;

II – o fornecimento de informações constantes de cadastro de emitentes de cheques sem provisão de fundos e de devedores inadimplentes, a entidades de proteção ao crédito, observadas as normas baixadas pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central do Brasil;

III – o fornecimento das informações de que trata o [§ 2º do art. 11 da Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996](#);

IV – a comunicação, às autoridades competentes, da prática de ilícitos penais ou administrativos, abrangendo o fornecimento de informações sobre operações que envolvam recursos provenientes de qualquer prática criminosa;

V – a revelação de informações sigilosas com o consentimento expresso dos interessados;

VI – a prestação de informações nos termos e condições estabelecidos nos artigos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º e 9 desta Lei Complementar.” (Grifou-se)

45. Acerca da amplitude da norma disposta no inciso IV do § 3º do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 2001, que trata da comunicação, às autoridades competentes, da prática de ilícitos penais ou administrativos, destaca-se os seguintes comentários da doutrina de Carlos Alberto Hagstrijm[19], *in verbis*:

“É norma, como se vê, de conteúdo amplo, realçado, ainda, pela segunda oração ('abrangendo o fornecimento de informações Pode-se afirmar, também, que essa norma insere-se, de certa forma, no quadro de combate aos crimes contra o sistema financeiro (Lei nº 7.492), à improbidade administrativa (Lei nº 8.429, de 2/06/1992), ao crime organizado (Lei nº 9.034, de 1995) e à lavagem de dinheiro (Lei nº 9.613, de 1998).

(...)

Assim, estão legitimados para efetuar a comunicação, além dos órgãos fiscalizadores, todos aqueles que tenham acesso às informações sigilosas, principalmente, é óbvio, as próprias instituições financeiras e seus representantes (controladores, administradores, empregados, etc).

(...)

Cabe indagar, ademais: como deve ser entendida a expressão 'autoridades competentes'? Creio que a resposta a essa questão deve levar em conta a amplitude do preceito. Autoridades competentes serão os órgãos públicos e seus agentes, com atribuições para conhecer do assunto tratado: a autoridade tributária, se de ilícito fiscal se cuidar; o órgão a que pertença o agente inculcado por ato de improbidade, etc.

Em se tratando de crime, apesar de inexistir, aqui, a limitação pertinente ao destinatário da comunicação, conto no caso do art. 90, parece-me que, por uma questão de uniformidade, a comunicação deve se dirigir ao MP.

Há, ainda, outra indagação: seria admissível, nos casos de crimes, a comunicação ao MP e, igualmente, a uma autoridade administrativa? Entendo que isto é possível, se a matéria interessar à autoridade administrativa, como, p. ex., nos casos de improbidade administrativa, que levam à responsabilidade administrativa e eventualmente civil, além da penal." (Grifou-se)

46. No que tange aos fatos objeto da comunicação, estão claramente definidos no inciso IV do § 3º do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 2001. Trata-se de fatos que estejam definidos em lei como ilícitos penais ou administrativos. A norma não exige que o comunicante detenha prova robusta da ocorrência dos ilícitos em questão, bastando que possua indícios suficientes de sua prática.

47. Ademais, extrai-se da norma em questão, que o comunicante deverá juntar à comunicação as informações pertinentes, ainda que sigilosas, necessárias à apuração ou comprovação dos fatos.

48. Todavia, no caso, é imprescindível que se preserve o caráter sigiloso das informações fornecidas. É dizer, tais informações continuarão ao abrigo da proteção conferida pela Lei Complementar nº 105, de 2001, sob tutela, agora, e também, da autoridade competente receptora da comunicação.

49. Nesse contexto, e sob a ótica exclusiva do sigilo bancário, responde-se à consulta no sentido de que a custódia das informações compartilhadas em razão da comunicação de que trata o inciso IV do § 30 do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 2001, deve, necessariamente, passar para a autoridade competente destinatária da comunicação. É dizer, a obtenção de informações bancárias pelas autoridades competentes não representa quebra de sigilo, mas sim mera transferência de informações, cujo compartilhamento advém do dever de comunicar a possível prática de ilícitos penais ou administrativos.

50. Finalmente, apesar de o objeto do julgamento tenha sido o requerimento de informações albergadas pelo sigilo bancário, não abrangendo a hipótese de comunicação, de que ora se cuida, torna-se importante ressaltar, nesta oportunidade, o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 21.729-4/DF, no sentido de que as operações que envolvam recursos públicos não se submetem ao sigilo bancário, prevalecendo em relação às mesmas os princípios constitucionais da publicidade e da moralidade. De acordo com a Suprema Corte, prevalece, nesse caso, o princípio da publicidade, inscrito no art. 37, caput, da Constituição Federal, que obriga toda a Administração Pública, seja a direta ou a indireta. O acórdão prolatado nos autos do referido processo restou assim ementado, in verbis:

"Mandado de Segurança. Sigilo bancário. Instituição financeira executora de política creditícia e financeira do Governo Federal. Legitimidade do Ministério Público para requisitar informações e documentos destinados a instruir procedimentos administrativos de sua competência. 2. Solicitação de informações, pelo Ministério Público Federal ao Banco do Brasil S/A, sobre concessão de empréstimos, subsidiados pelo Tesouro Nacional, com base em plano de governo, a empresas do setor sucroalcooleiro. 3. Alegação do Banco impetrante de não poder informar os beneficiários dos aludidos empréstimos, por estarem protegidos pelo sigilo bancário, previsto no art. 38 da Lei nº 4.595/1964, e, ainda, ao entendimento de que dirigente do Banco do Brasil S/A não é autoridade, para efeito do art. 8º, da LC nº 75/1993. 4. O poder de investigação do Estado é dirigido a coibir atividades afrontosas à ordem jurídica e a garantia do sigilo bancário não se estende às atividades ilícitas. A ordem jurídica confere explicitamente poderes amplos de investigação ao Ministério Público - art. 129, incisos VI, VIII, da Constituição Federal, e art. 8º, incisos II e IV, e § 2º, da Lei Complementar nº 75/1993. 5. Não cabe ao Banco do Brasil negar, ao Ministério Público, informações sobre nomes de beneficiários de empréstimos concedidos pela instituição, com recursos subsidiados pelo erário federal, sob invocação do sigilo bancário, em se tratando de requisição de informações e documentos para instruir procedimento administrativo instaurado em defesa do

patrimônio público. Princípio da publicidade, ut art. 37 da Constituição. 6. No caso concreto, os empréstimos concedidos eram verdadeiros financiamentos públicos, porquanto o Banco do Brasil os realizou na condição de executor da política creditícia e financeira do Governo Federal, que deliberou sobre sua concessão e ainda se comprometeu a proceder à equalização da taxa de juros, sob a forma de subvenção econômica ao setor produtivo, de acordo com a Lei nº 8.427/1992. 7. Mandado de segurança indeferido". (MS 21.729-4/DF, Rel. MM. MARCO AURÉLIO, Rel. p/ Acórdão Min. NÉRI DA SILVEIRA, DJ 19/10/2001)

32. Em síntese, para a PGFN:

a) o sigilo bancário corresponde à obrigação imposta às instituições financeiras e às pessoas a elas equiparadas de manter discrição sobre suas operações ativas e passivas e serviços prestados, configurando infração penal a sua quebra injustificada;

b) as exceções ao dever de sigilo estão definidas no § 3º do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 2001;

c) a amplitude das disposições constantes do IV do § 3º do art. 1º da Lei Complementar nº 105/2001, segundo comentários da doutrina de Carlos Alberto Hagstriim, leva a que:

c.1) a norma deva ser tida em sentido amplo, inserindo-se, de certa forma, no quadro de combate aos crimes contra o sistema financeiro (Lei nº 7.492), à improbidade administrativa (Lei nº 8.429, de 2/06/1992), ao crime organizado (Lei nº 9.034, de 1995) e à lavagem de dinheiro (Lei nº 9.613, de 1998);

c.2) estejam legitimados a efetuar a comunicação, além dos órgãos fiscalizadores, todos aqueles que tenham acesso às informações sigilosas, principalmente, é óbvio, as próprias instituições financeiras e seus representantes (controladores, administradores, empregados, etc);

c.3) as autoridades competentes seriam os órgãos públicos e seus agentes, com atribuições para conhecer do assunto tratado: a autoridade tributária, se de ilícito fiscal se cuidar; o órgão a que pertença o agente inculcado por ato de improbidade, etc;

c.4) em se tratando de crime, apesar de inexistir, aqui, a limitação pertinente ao destinatário da comunicação, por uma questão de uniformidade, a comunicação deve se dirigir ao MP; e

c.5) seria possível se fazer a comunicação de crimes também à autoridade administrativa, além do MP, caso a matéria possa lhe interessar, como, p. ex., nos casos de improbidade administrativa, que levam à responsabilidade administrativa e eventualmente civil, além da penal.

d) os fatos objeto da comunicação estariam claramente elencados no inciso IV do § 3º do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 2001, tratando-se daqueles que estejam definidos em lei como ilícitos penais ou administrativos;

e) a norma não exige que o comunicante detenha prova robusta da ocorrência dos ilícitos em questão, bastando que possua indícios suficientes de sua prática;

f) o comunicante deverá juntar à comunicação as informações pertinentes, ainda que sigilosas, necessárias à apuração ou comprovação dos fatos. Em casos tais, é imprescindível que se preserve o caráter sigiloso das informações fornecidas.

g) as informações continuarão ao abrigo da proteção conferida pela Lei Complementar nº 105, de 2001, sob tutela, agora, e também, da autoridade competente receptora da comunicação.

h) sob a ótica exclusiva do sigilo bancário, a custódia das informações compartilhadas em razão da comunicação de que trata o inciso IV do § 30 do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 2001, deve, necessariamente, passar para a autoridade competente destinatária

da comunicação.

i) a obtenção de informações bancárias pelas autoridades competentes não representa quebra de sigilo, mas sim mera transferência de informações, cujo compartilhamento advém do dever de comunicar a possível prática de ilícitos penais ou administrativos; e

j) torna-se importante ressaltar o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 21.729-4/DF, no sentido de que as operações que envolvam recursos públicos não se submetem ao sigilo bancário, prevalecendo em relação às mesmas os princípios constitucionais da publicidade e da moralidade.

33. A nosso ver, não há qualquer reparo a fazer quanto às conclusões lançadas no Parecer SEI nº 6/2018/PGFN-MF.

34. Afinal, a própria Lei Complementar nº 105/2001 apontou, como hipótese de exceção da violação do dever de sigilo bancário, a comunicação às autoridades competentes, da prática de ilícitos penais ou administrativos, abrangendo o fornecimento de informações sobre operações que envolvam recursos provenientes de qualquer prática criminosa, **não se tendo feito ali qualquer observação quanto à necessidade de autorização judicial para o compartilhamento de dados.**

35. Também não vislumbramos qualquer dissonância do opinativo elaborado pela PGFN em face do Parecer AGU nº AM – 06, por entender que ambos abordam questões distintas em relação ao sigilo bancário.

36. Se resta evidente, da leitura do Parecer SEI nº 6/2018/PGFN-MF, que ali se discorre sobre uma das hipóteses legais de exceção ao dever de sigilo, não resta menos explícito que no Parecer AGU nº AM – 06 se examina questão “além das hipóteses previstas no art. 1º, §§ 3º e 4º, da Lei Complementar nº 105/2001”, qual seja, a possibilidade de se excetuar a proteção ao sigilo bancário, em decorrência da incidência do princípio constitucional da publicidade. É o que se depreende de sua ementa:

EMENTA: Direito Administrativo. Acesso às informações protegidas por sigilo bancário pelos órgãos de controle. **Princípio da publicidade.** Extensão ou compartilhamento de sigilo. **Prevalência do princípio constitucional da publicidade, nos termos deste parecer.** Oponibilidade do sigilo, quando existente, a órgãos de controle.

1. Além das hipóteses previstas no art. 1º, §§ 3º e 4º, da Lei Complementar nº 105, de 2001, não incide a proteção ao sigilo bancário, em decorrência da incidência do princípio constitucional da publicidade, ao menos nas seguintes situações: a) operação bancária em que a contraparte da instituição financeira é pessoa jurídica de direito público; ou b) operação bancária que envolva recursos públicos, ainda que parcialmente, independentemente da contraparte da instituição financeira.

2. Para este fim, devem ser considerados recursos públicos aqueles previstos nos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, incluídos os orçamentos previstos no § 5º do art. 165 da Constituição.

3. Por coerência, também devem ser considerados públicos os recursos titularizados não pela coletividade como um todo, mas por coletividades parciais (como os trabalhadores regidos pela CLT ou servidores públicos) que sejam administrados pelo poder público, tal como o FGTS e o Fundo PIS-PASEP, mas apenas em relação à sua aplicação pelas instituições financeiras, excluídas as operações bancárias realizadas entre o banco e o titular de contas individualizadas (cotista do fundo), que continuam protegidas pelo sigilo bancário.

4. **A exceção ao sigilo bancário decorrente do princípio da publicidade** atinge apenas a operação inicial de transferência dos recursos públicos, e não as operações subsequentes realizadas pelo tomador dos recursos e decorrentes da disponibilização destes em conta corrente ou por outro meio.

5. **A exceção ao sigilo bancário, decorrente da incidência do princípio constitucional da publicidade**, não implica a supressão de outros sigilos previstos em lei ou em norma regulatória editada pela autoridade competente, em especial o Banco Central do Brasil ou a CVM – Comissão de Valores Mobiliários, cuja incidência sobre documentos apresentados à instituição financeira ou por ela produzidos deve ser verificada caso a caso.

6. Salvo na hipótese de celebração do convênio a que se refere o art. 2º, § 4º, I, da Lei Complementar nº 105, de 2001, o sigilo bancário, quando incidente, deve ser oposto inclusive ao Ministério Público, aos tribunais de contas e ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, sendo inaplicáveis o art. 26 da Lei nº 10.180, de 2001, e o art. 8º, § 2º, da Lei Complementar nº 75, de 1993.

(Destaque nosso)

37. A consulta que culminou com a expedição do Parecer AGU nº AM – 06 tinha por objeto, em síntese, a extensão do sigilo bancário previsto no art. 1º, *caput*, da Lei Complementar nº 105/2001, a operações realizadas com recursos públicos e sua oponibilidade a órgãos de controle interno e externo, mais especificamente ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas da União e à antiga Controladoria-Geral da União, hoje Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (denominação utilizada pelos arts. 21, XXII, e 66 a 68 da Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017).

38. Quando dos debates travados no âmbito da Câmara Nacional de Uniformização (CNU), órgão então integrante da estrutura desta CGU/AGU, o relator do caso, objetivando facilitar a análise, desdobrou o tema controvertido nos seguintes quesitos:

6. No relatório apresentado, conforme descrito acima, o tema controvertido foi desdobrado nos seguintes quesitos:

a) **há outras exceções ao dever de observância do sigilo bancário, além das expressamente estabelecidas no art. 1º, §§ 3º e 4º, da Lei Complementar nº 105, de 2001?**

b) **o princípio constitucional da publicidade, previsto no art. 37, caput, da Constituição, é fundamento suficiente para o reconhecimento, por interpretação, de exceção ao dever de observância do sigilo bancário, mesmo sem previsão na Lei Complementar nº 105, de 2001, em relação a operação ou serviço bancários que envolvam recursos ou subsídios parcial ou integralmente públicos, ainda que a contraparte da instituição financeira seja particular tomador de financiamento? Caso positivo, em que medida?**

c) o sigilo bancário referente às operações realizadas por instituição financeira com recursos de um fundo financeiro pode ser oposto ao órgão público gestor do próprio fundo?

d) aplica-se a proteção ao sigilo bancário prevista na Lei Complementar nº 105, de 2001, à atividade da instituição financeira que atua como agente operador de fundo, tal como a Caixa Econômica Federal faz em relação ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)?

e) caso não se configure exceção ao dever de observância do sigilo bancário, este pode ser compartilhado por meio do acesso dos dados pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, com base no art. 26 da Lei nº 10.180, de 2001, mediante compromisso de manutenção do sigilo?

f) caso não se configure exceção ao dever de observância do sigilo bancário, este pode ser compartilhado por meio do acesso dos dados pelo Ministério Público, com base no art. 8º, § 2º, da Lei Complementar nº 75, de 1993, mediante compromisso de manutenção do sigilo?

g) o Ministério Público e o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União podem ser considerados órgãos fiscalizadores de instituições financeiras para os fins previstos no art. 2º, § 4º, I, da Lei Complementar nº 105, de 2001?

(Destaque nosso)

39. Percebe-se claramente da leitura dos quesitos “a” e “b”, elaborados no âmbito da CNU e que culminaram com a elaboração do PARECER PLENÁRIO nº. 5/2017/CNU/CGU/AGU, de 30 de novembro de 2017, que veio a receber a numeração AM – 06 após a aprovação do Exmo. Sr. Advogado-Geral da União, que:

a) estar-se-iam analisando outras exceções ao dever de observância do sigilo bancário, além das expressamente estabelecidas no art. 1º, §§ 3º e 4º, da Lei Complementar nº 105, de 2001; e

b) abordar-se-ia se o princípio constitucional da publicidade seria fundamento suficiente, ou não, para se excepcionar o dever de observância do sigilo bancário, mesmo sem previsão na Lei Complementar nº 105, de 2001, em relação a operação ou serviço bancários que envolvessem recursos ou subsídios parcial ou integralmente públicos, ainda que a contraparte da instituição financeira fosse particular tomador de financiamento.

40. Dessa maneira, verifica-se que:

a) o Parecer SEI nº 6/2018/PGFN-MF analisa uma das hipóteses legais de exceção ao dever do sigilo bancário, vivificada pelo inciso IV do § 3º do art. 1º da Lei Complementar nº 105/2001; e

b) o Parecer AGU nº AM – 06 aborda outra hipótese de exceção ao dever de observância do sigilo, além das estabelecidas no art. 1º, §§ 3º e 4º da Lei Complementar nº 105/2001, qual

seja, aquela decorrente da prevalência do princípio constitucional da publicidade em detrimento da proteção da privacidade, nos casos de operação ou serviço bancários que envolvam recursos ou subsídios parcial ou integralmente públicos, ainda que a contraparte da instituição financeira seja particular tomador de financiamento.

41. A nosso ver, portanto, por tratarem de aspectos distintos do sigilo bancário, não vislumbramos que o Parecer SEI nº 6/2018/PGFN-MF esteja em descompasso com o Parecer AM – 06.

42. E como se não bastasse isso, há que se acrescentar que o Parecer SEI nº 6/2018/PGFN-MF está em estrita consonância com a jurisprudência pátria.

43. Em consulta à jurisprudência do Egrégio Tribunal Regional da 4ª Região (TRF4), localizamos precedente recente que atesta a inocorrência da violação do sigilo bancário na apuração de responsabilidade e comunicação do fato ilícito às autoridades competentes sem prévia autorização judicial. Eis a ementa de interesse:

EMENTA: DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL. PECULATO. ART. 312 E § 1º DO CÓDIGO PENAL. NULIDADE DA AÇÃO. **APURAÇÃO ADMINISTRATIVA CONTRA EMPREGADO DA INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. VIOLAÇÃO DE SIGILO BANCÁRIO. LC 105/2001. INOCORRÊNCIA. AUTORIZAÇÃO JUDICIAL INAPLICÁVEL.** EMISSÃO CHEQUES SEM FUNDOS E ACATAMENTO PELO PRÓPRIO EMPREGADO DO BANCO. NÃO CARACTERIZAÇÃO DE DELITO PENAL. APROPRIAÇÃO DE VALORES DE TARIFAS BANCÁRIAS PELO EMPREGADO E DEVIDAS AO BANCO. SAQUES DE CONTA BANCÁRIA DE CLIENTES E APROPRIAÇÃO PELO EMPREGADO DO BANCO. CRIMES DE PECULATO DO ART. 312 DO CP. ARREPENDIMENTO POSTERIOR. ART. 16 DO CÓDIGO PENAL. NECESSÁRIA REPARAÇÃO DO DANO INTEGRAL. INOCORRÊNCIA. PROMESSA DE PAGAMENTO OU CONSOLIDAÇÃO DE DÍVIDA INADIMPLIDA. NÃO CARACTERIZAÇÃO. CRIME CONTINUADO. ART. 71 DO CÓDIGO PENAL. ART. 327, § 2º, DO CÓDIGO PENAL NÃO DESCRITO NA DENÚNCIA. NÃO ADMISSIBILIDADE DA INCIDÊNCIA EM SEDE RECURSAL. SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA E VIOLAÇÃO DO DIREITO DE DEFESA. ESGOTAMENTO DA JURISDIÇÃO DO TRIBUNAL. COMUNICAÇÃO AO JUÍZO DE ORIGEM PARA INÍCIO DO CUMPRIMENTO DA PENA.

1. Não há se falar em violação de sigilo bancário na apuração de responsabilidade de empregado de empresa pública, no caso, a Caixa Econômica Federal, quando é utilizada a própria conta bancária para prática de atos ilícitos. É direito e dever da empregadora pública apurar ilícitos e comunicá-los às autoridades competentes.

(...)

(TRF4, ACR 5002145-31.2016.4.04.7114, SÉTIMA TURMA, Relatora para Acórdão CLÁUDIA CRISTINA CRISTOFANI, decisão em 05/11/2019, juntado aos autos em 06/11/2019)

(Destaque nosso)

44. Abaixo, de modo a melhor esclarecer o alcance do julgado, citamos um trecho do voto do E. Desembargador Relator:

A condição particular do Apelante-réu, gerente de contas da Caixa Econômica Federal e correntista da própria instituição, em relação aos fatos imputados, não está abrangido pela proteção que a referida Lei Complementar confere em relação a ele. A garantia do sigilo protege o correntista de indevida revelação de suas operações e dados bancários para órgãos externos à instituição financeira detentora das informações. **Em relação à própria instituição no relacionamento com seu cliente ou com seus empregados, na apuração de irregularidades, não há se falar nessa proteção, mas ao contrário, a instituição financeira tem o dever de apurar e informar as autoridades competentes sobre eventuais fraudes e outros ilícitos.** A proteção é direito do correntista em relação a outrem e sobre outros fatos que não de sua relação bancária. Saliente-se que para atos praticados em sua própria conta corrente e pelo próprio correntista, as informações produzidas são utilizadas no seu interesse. Entenda-se por interesse aquilo que afete sua esfera jurídica, favorável ou desfavorável. No caso do Apelante-réu, a ele foi imputada conduta de autorizar pagamentos de cheques sem provisão de fundos em sua própria conta bancária. Há duas relações jurídicas que convergem e sustentam o mesmo ato: ser correntista e empregado da instituição financeira. Outras duas imputações são de apropriar-se de valores sacados de contas de outros clientes e desviar tarifas devidas à Caixa para proveito próprio, tudo mediante instrumentos de que dispunha, que poderia incluir sua própria conta bancária, por óbvio.

O empregador tem o direito de apurar irregularidades eventualmente praticadas pelos seus empregados; a conta particular do empregado na instituição, que foi eventualmente objeto de prática do ilícito, não poderia estar livre da apuração pela proteção do sigilo. O que se apura são ilícitos perpetrados pelo empregado com o uso de dados e operações bancárias; não se trata de compartilhamento de informações para terceiros ou outras investigações. Os elementos obtidos pela Caixa Econômica Federal foram decorrentes de sua atuação

regular, de seu direito de apurar ilícitos nas suas operações, seja para evitar fraudes e prejuízos a clientes, seja para evitar desfalques em suas apurações contábeis.

Na relação jurídica cliente-banco, ressalte-se, mais uma vez, que a proteção do sigilo não ocorre para as providências da instituição financeira contra o cliente. Pensar diferente, para exigir-se autorização judicial, levaria ao absurdo dos bancos serem obrigados a obter ordem judicial prévia para apuração de valores e propositura de ação de cobrança de saldo devedor em conta bancária.

Os documentos da apuração disciplinar no âmbito administrativo, que subsidiaram a investigação penal, não constituem prova ilícita. Não há nulidade no inquérito e a denúncia está amparada em investigação regular, que foi submetida ao contraditório e renovação em juízo.

O parecer do Ministério Público Federal do **Evento**, subscrito pela **Procuradora Regional da República, Dra. Ana Luísa Chiodelli von Mengden**, argumenta sobre a validade dos elementos que instruíram a investigação e cita precedente deste Tribunal, na ACR 2005.71.15.003678-6, da relatora a Des. Cláudia Cristina Cristofani, publicada no D.E. de 27.08.2009, cuja ementa, no que interessa aqui, é do entendimento de que **"É ilícita a prova produzida por instituição financeira no âmbito interno de apuração do processo disciplinar instaurado contra sua servidora, porquanto desnecessária a autorização judicial para quebra do sigilo bancário nessa hipótese."**

(Destaque nosso)

45. Abaixo, mais um ilustrativo julgado do TRF4 referente ao tema:

EMENTA: PENAL E PROCESSUAL PENAL. ART. 19 DA LEI Nº 7.492/86. PRELIMINAR DE MÉRITO. UTILIZAÇÃO DE PROVA ILÍCITA. NÃO CONFIGURAÇÃO. MATERIALIDADE, AUTORIA E DOLO. COMPROVAÇÃO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA.

1. O artigo 1º, §3º, da Lei Complementar nº 105/2001 dispõe que não constitui violação do dever de sigilo, imposto às instituições financeiras, a comunicação às autoridades competentes da prática de ilícitos penais ou administrativos, abrangendo o fornecimento de informações sobre operações que envolvam recursos provenientes de qualquer prática criminosa, não havendo o que se falar em nulidade.

(...)

(TRF4, ACR 5029146-42.2016.4.04.7000, OITAVA TURMA, Relator JOÃO PEDRO GEBRAN NETO, juntado aos autos em 30/10/2019)

(Destaque nosso)

46. Constatou do voto do Desembargador Relator o seguinte:

Preliminarmente, a defesa dos réus **LUIZ CECONELLO RODRIGUES e DJALMA SOARES BARBALHO FILHO** requer que seja declarado nulo o processo originário alegando que este se originou de prova ilícita, uma vez que foi produzida por pessoa incompetente para tal fim - no caso, o gerente da Ag. da CEF de Águas de Sarandi à época dos fatos - e que **dados bancários foram fornecidos à autoridade policial sem autorização judicial.**

Não obstante os apontamentos da defesa, não há reparos a serem feitos na sentença no ponto.

No que tange à comunicação da CEF à autoridade policial sobre suspeitas de fraude, tal conduta encontra-se albergada pelo art. 1º, § 3º, inciso IV, da Lei Complementar nº 105/2001, que assim prevê:

Art. 1º As instituições financeiras conservarão sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados.

(...)

§ 3º Não constitui violação do dever de sigilo:

(...)

IV - a comunicação às autoridades competentes, da prática de ilícitos penais ou administrativos, abrangendo o fornecimento de informações sobre operações que envolvam recursos provenientes de qualquer prática criminosa;(grifo nosso)

Dessa forma, uma vez estando diante de suspeita de fraudes na contratação de financiamentos habitacionais no âmbito do Programa "Minha Casa, Minha Vida", era responsabilidade da referida instituição financeira encaminhar notícia-crime

ao órgão persecutório para apuração da provável prática de delitos.

(Destaque nosso)

47. Abaixo, ementas de julgados proferidos pelo Egrégio Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5), também no sentido de que não constitui violação do dever de sigilo, imposto às instituições financeiras, a comunicação às autoridades competentes, sem necessidade de prévia autorização judicial, da prática de ilícitos penais ou administrativos, abrangendo o fornecimento de informações sobre operações que envolvam recursos provenientes de qualquer prática criminosa:

PENAL E PROCESSUAL PENAL. CRIMES DE FURTO QUALIFICADO E DE ASSOCIAÇÃO CRIMINOSA - ART. 155, PARÁGRAFO 4º, II, E ART. 288, AMBOS DO CÓDIGO PENAL - E DE QUEBRA DE SIGILO FORA DAS HIPÓTESES PREVISTAS EM LEI - ART. 10 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 105/2001. ABSOLVIÇÃO SUMÁRIA POR NULIDADE DA PROVA COLHIDA NAS INVESTIGAÇÕES. INOCORRÊNCIA. DADOS CADASTRAIS. **PRESCINDIBILIDADE DE AUTORIZAÇÃO JUDICIAL.** ART. 17-B DA LEI Nº 9.613/1998. SIGILO BANCÁRIO. DESMEMBRAMENTO DA CADEIA DE LANÇAMENTOS BANCÁRIOS. QUEBRA MEDIANTE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO JUDICIAL. AUSÊNCIA DE NULIDADE DA PROVA COLHIDA. REGULAR PROCESSAMENTO DA AÇÃO PENAL. APELAÇÃO PROVIDA.

1. Cuida-se de apelação interposta pelo Ministério Público Federal contra sentença de fls. 172/178, proferida em 13 de novembro de 2015, que absolveu sumariamente Magnaldo Nascimento Frazão, Mário Luís Andrade Santos, Fabison de Jesus Silva e Genilson Sales de Sousa, nos termos do art. 397, III, do Código de Processo Penal, da imputação nos crimes do art. 155, parágrafo 4º, II, e no art. 288, ambos do Código Penal, e do art. 10 da Lei Complementar nº 105/2001, **ao entendimento de que a prova colhida durante a investigação estaria viciada, por ausente autorização judicial para a quebra do sigilo bancário, conduzindo à nulidade da mesma, concluiu a sentença pela absolvição sumária dos acusados.**

2. Narra a denúncia (fls. 2-B/9) que os acusados, sob a forma de uma organização criminosa, promoveram saques fraudulentos via internet, em conta bancária vinculada à Caixa Econômica Federal (CEF), havendo o correntista daquela instituição financeira, Josimar Antônio do Nascimento, apresentado contestação a lançamentos realizados em sua conta-corrente, apontado fraude em transferências bancárias via internet, ocorridas nos dias 19 e 20 de abril de 2005, totalizando R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais), no que, após rastreamento realizado pela instituição financeira, foi identificado que o acusado Magnaldo Nascimento Frazão seria um dos beneficiários da operação, tendo em vista que a transferência realizada no dia 19 de abril, no valor de R\$1.000,00 (mil reais), teve como destino conta bancário de sua titularidade, e que as demais transferências ocorridas no mesmo dia, uma de idêntico valor e outra de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), além de outra, no dia 20 de abril, de R\$1.500,00 (mil e quinhentos reais), teriam como destino contas que serviram como passagem para desvincular o real beneficiário da origem, acrescentando a peça acusatória que Magnaldo Nascimento Frazão, cooptado por Mário Luís Andrade Santos, vulgo "Mamário", teria a função de arregimentar pessoas possuidoras de cartões bancários e confessou ter cedido sua conta bancária e cartão magnético para receber transferência fraudulenta de valores; Fabison de Jesus Silva, vulgo "uchudo", seria o responsável por violar os dados bancários e efetivar as transferências ilegais e saques clandestinos, além de igualmente aliciar pessoas para fornecer suas contas bancárias para viabilizar a operação; e Genilson Sales de Sousa, vulgo "Bil", promoveu a abertura de uma conta na CEF a fim de instrumentalizar a fraude, emprestando sua senha e cartão bancário para um indivíduo chamado "Biraci", os quais não foram devolvidos, recebendo pela sua participação na empreitada criminosa R\$ 50,00 (cinquenta reais).

3. Em suas razões de apelo (fls. 184/191), aduz o órgão acusador que as informações prestadas pela Caixa Econômica Federal se refere a dados cadastrais, não submetidos ao sigilo protegido pela norma constitucional, além do que tem ela, como instituição financeira, o dever de fiscalizar e noticiar eventual irregularidade que possa consubstanciar ilícito penal, pelo que não se trataria de prova ilícita, por prescindir de autorização judicial para a sua obtenção.

4. Os argumentos lançados quando da resposta à acusação, pela nulidade da prova colhida, observa-se não assistir razão aos mesmos, e em consequência aos fundamentos lançados na sentença absolutória, eis que, de um lado, em 09 de julho de 2012 (Lei nº 12.683/2012), foi incluído o art. 17-B à Lei nº 9.613/1998, o qual dispõe que "a autoridade policial e o Ministério Público terão acesso, exclusivamente, aos dados cadastrais do investigado que informam qualificação pessoal, filiação e endereço, independentemente de autorização judicial, mantidos pela Justiça Eleitoral, pelas empresas telefônicas, pelas instituições financeiras, pelos provedores de internet e pelas administradoras de cartão de crédito" e, ademais, os dados cadastrais não estão protegidos pelo direito à intimidade (art. 5º, X, CF), que sequer exige autorização judicial para sua flexibilização, diferentemente do que ocorre no inciso XI (busca domiciliar), inciso XII (interceptação) e inciso LXI (decreto de prisão) do mesmo artigo. Dizendo de outro modo, não há cláusula de reserva de jurisdição para o direito à intimidade, relativamente a dados cadastrais.

5. Através do ofício expedido pela CEF foram fornecidos à investigação tão somente os dados cadastrais dos titulares das contas bancárias beneficiárias das transferências que se apontam fraudulentas, cujo desmembramento da cadeia dos posteriores lançamentos bancários tiveram suporte em decisão judicial, em sede de Pedido de Quebra dos Sigilos Bancários e Telemáticos.

6. Tendo em vista que as operações bancárias (transferências) que ensejaram as investigações envolviam recursos supostamente resultantes de práticas ilícitas, aplicável à hipótese do art. 1º, parágrafo 3º, IV, da Lei Complementar nº 105/2001, de que não constitui violação do dever de sigilo a comunicação, às autoridades competentes, da prática de ilícitos penais ou administrativos, abrangendo o fornecimento de informações sobre operações que envolvam recursos provenientes de qualquer prática criminosa.

7. Apelação provida para reformar a sentença com o fito de, afastada a absolvição sumária, ser retomado o regular processamento do feito.

(PROCESSO: 200582000109327, ACR - Apelação Criminal - 14195, DESEMBARGADOR FEDERAL LEONARDO CARVALHO, Segunda Turma, JULGAMENTO: 14/11/2017, PUBLICAÇÃO: DJE - Data: 20/11/2017 - Página: 29)

PENAL. APELAÇÃO CRIMINAL. ART. 155, PARÁGRAFO 4º, II, DO CÓDIGO PENAL. **QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO PELA INSTITUIÇÃO BANCÁRIA. POSSIBILIDADE. ART. 1º, PARÁGRAFO 3º, IV, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 105/2001. COMUNICAÇÃO DE DELITO. PROVA LÍCITA.** TRANSFERÊNCIA VIA INTERNET E SAQUE FRAUDULENTO EM CONTA-CORRENTE MEDIANTE O USO DE CARTÃO MAGNÉTICO. FURTO QUALIFICADO PELA FRAUDE. AUTORIA E MATERIALIDADE COMPROVADAS. PENA APLICADA NO MÍNIMO LEGAL. RECURSO DO MPF PROVIDO.

1. Apelação Criminal interposta pelo Ministério Público Federal, insurgindo-se contra a decisão que absolveu os Réus do crime previsto no art. 155, parágrafo 4º, II, do Código Penal, fundamentando-se na ilicitude das provas, porque a instituição bancária, ao encaminhar à Polícia Federal o procedimento administrativo, contendo cópias dos extratos e das operações bancárias, bem como o número das contas e os dados cadastrais dos Apelados, teria violado o sigilo bancário dos Apelados.

(...)

3. O art. 1º, parágrafo 3º, IV, da Lei Complementar nº 105/2001, preceitua que não constitui violação do dever de sigilo das instituições bancárias a "comunicação, às autoridades competentes, da prática de ilícitos penais ou administrativos, abrangendo o fornecimento de informações sobre operações que envolvam recursos provenientes de qualquer prática criminosa".

4. O sigilo bancário não obsta a que a própria instituição financeira tenha acesso às contas de seus clientes, quando necessário à apuração de prática de operações financeiras fraudulentas, podendo comunicar a prática do delito já com o fornecimento de informações internas indicadoras da materialidade e da autoria, sem a necessidade de autorização judicial.

5. Situação diversa da prevista no parágrafo 4º, do mesmo dispositivo, que exige a autorização judicial para a quebra de sigilo e diferente também daquela que foi considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal no RE nº 389.808/PR, que conflita com a Constituição ao atribuir à Receita Federal o afastamento do sigilo de dados bancários relativos ao contribuinte.

6. Inocorrência de invalidade das provas, porque os extratos bancários dos Apelados foram encaminhados diretamente pela CAIXA, constituindo notícia de crime à Autoridade competente, no caso, à Polícia Federal, em estrita obediência ao comando do art. 1º, parágrafo 3º, IV, da Lei Complementar nº 105/2001, que dispensa a autorização judicial para quebra de sigilo bancário, em caso de comunicação de crime.

(...)

11. Apelação do MPF provida.

(PROCESSO: 200884000028370, ACR - Apelação Criminal - 11060, DESEMBARGADOR FEDERAL ÉLIO WANDERLEY DE SIQUEIRA FILHO (CONVOCADO), Terceira Turma,

48. Agora, abaixo, trazemos à baila ementas de julgados proferidos pelo Egrégio Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2):

Ementa: PENAL. PROCESSO PENAL. INSERÇÃO DE DADOS FALSOS EM SISTEMA DE INFORMAÇÃO. ART. 313-A. EMPREGADO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. PRELIMINAR DE NULIDADE AFASTADA. AUTORIA E MATERIALIDADE CONFIGURADAS. PENA-BASE FIXADA DE FORMA ADEQUADA. PERDA DO CARGO PÚBLICO CORRETAMENTE DECRETADA.

I- Independentemente de autorização judicial, não há nulidade no compartilhamento pela CEF de informações destinadas à autoridades de persecução penal sobre operações que envolvam recursos provenientes de prática criminosa, nos termos do art. 1º, §3º, inciso IV, da Lei Complementar n.º 105/01.

(...)

(TRF2, Vice-Presidência, Apelação 0041079-96.2014.4.02.5101, Relator Vladimir Costa Magalhães, julgamento em 18.10.2018, data da disponibilização em 22.10.2018)

Ementa: PENAL E PROCESSUAL PENAL. ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA. ESTELIONATO E FURTO QUALIFICADOS. OPERAÇÃO CAIXA PRETA. FRAUDE NA AQUISIÇÃO DE PRODUTOS E SAQUES EM DINHEIRO. AUTORIA E MATERIALIDADE. COMPROVAÇÃO. CONCURSO MATERIAL. PROVA ILÍCITA. INEXISTÊNCIA. DOSIMETRIA DA PENA. CULPABILIDADE E MOTIVO DO CRIME. CIRCUNSTÂNCIAS DESFAVORÁVEIS.

I. Autoria e materialidade dos crimes praticados pelos réus, em concurso material, de organização criminosa (art. 2º da Lei n. 12.850/13), estelionato qualificado (art. 171, § 3º do CP), em continuidade delitiva e de furto qualificado (art. 155, § 4º do CP), também em continuidade delitiva, em razão da captação de dados de cartões de créditos - seja através da inserção de dispositivos coletores de dados de cartões magnéticos (chupa-cabras) nos caixas eletrônicos do aeroporto internacional do Rio de Janeiro, seja pela substituição de máquinas originais de pagamento em estabelecimentos comerciais (Operação Caixa Preta) - , copiando informações sigilosas dos cartões usados para transferi-los para cartões regraváveis (clonados) empregados fraudulentamente na aquisição de produtos e saques de dinheiro.

II. Ausência de ilicitude de prova na utilização de dados fornecidos por instituições financeiras brasileiras sem autorização judicial que não extrapolem a permissão legal do disposto no art. 1º, § 3º, IV, da LC 105/2001.

(...)

(TRF2, Vice-Presidência, Embargos Infringentes 0511752-15.2015.4.02.5101, Rel. Marcello Ferreira de Souza Granado, decisão em 20.09.2018, disponibilização em 05.10.2018)

49. Também o Egrégio Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3) já se manifestou sobre o tema que constitui objeto dos presentes autos. Senão, vejamos:

AÇÃO ANULATÓRIA. ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. AUSÊNCIA DE NULIDADE DA SENTENÇA. FISCALIZAÇÃO PELA RECEITA FEDERAL. ATO QUE ENSEJOU O REQUERIMENTO DE MANDADO DE BUSCA E APREENSÃO DE MERCADORIAS. INEXISTÊNCIA DE ILEGALIDADE. RECURSO DESPROVIDO.

(...)

- Quanto à suscitada quebra de sigilos bancário e fiscal pela autoridade fiscal, esta Corte já se pronunciou no sentido da possibilidade do compartilhamento dos dados obtidos pela Receita Federal do Brasil para fins de instrução processual penal.

- Veja-se que, conforme asseverou o magistrado a quo, os ofícios enviados entre órgãos da Receita Federal têm a finalidade de comunicar às autoridades competentes a prática de possível ilícito penal. Consoante ressalva constante da Lei Complementar nº 105/2001 no artigo 1º, § 3º, inciso IV, tal comunicação não constitui quebra do dever de sigilo.

(TRF3, Quarta Turma, Apelação Cível 1734625/SP, Rel. Juiz Convocado Ferreira da Rocha, julgamento por unanimidade em 21.02.2019, publicação no e-DJF3 Judicial 1, de 13.03.2019)

50. Esse último julgado diz respeito ao compartilhamento de dados obtidos pela Receita Federal. Não obstante não se tratar de caso referente a uma empresa estatal, forçoso concluir que o espírito que norteou a decisão reverbera as decisões proferidas pelas demais Cortes Regionais, anteriormente citadas.

51. O mesmo se pode afirmar acerca do julgado proferido pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça (STJ) quando da análise do AgRg no REsp 1601127/SP:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. CRIME CONTRA A ORDEM TRIBUTÁRIA. COMPARTILHAMENTO DE DADOS BANCÁRIOS OBTIDOS PELA RECEITA FEDERAL COM O MINISTÉRIO PÚBLICO, PARA FINS DA PERSECUÇÃO CRIMINAL. ESGOTAMENTO DA VIA ADMINISTRATIVA FISCALIZATÓRIA E CONSTATAÇÃO DE POSSÍVEL CRIME. LEGALIDADE DA PROVA. COMUNICAÇÃO QUE DECORRE DE OBRIGAÇÃO LEGAL. AUSÊNCIA E OFENSA À RESERVA DE JURISDIÇÃO. AGRAVO PROVIDO.

I - É lícito o compartilhamento promovido pela Receita Federal, dos dados bancários por ela obtidos a partir de permissivo legal, com a Polícia e com o Ministério Público, ao término do procedimento administrativo fiscal, quando verificada a prática, em tese, de infração penal. Precedentes.

II - Não ofende a reserva de jurisdição a comunicação promovida pela Receita Federal nas condições supra descritas, por decorrer de obrigação legal expressa. Agravo provido.

(STJ, Quinta Turma, AgRg no REsp 1601127/SP, Rel. para o acórdão Min. Felix Fischer, julgamento por maioria em 20.09.2018, publicado no DJe de 26.09.2018)

(Destaque nosso)

52. Por fim, em prol da regularidade e do acerto do entendimento lançado no opinativo da PGFN, e da conclusão de que o mesmo não afronta os ditames do Parecer AGU nº AM - 06, há que se enfatizar que, recentemente, o Supremo Tribunal Federal (STF), estabeleceu regra para o compartilhamento, sem autorização judicial, de dados sigilosos da Unidade de Inteligência Financeira (UIF) e da Receita Federal do Brasil (RFB) com órgãos de controle.

53. Segundo a tese aprovada pela Suprema Corte, é válido o compartilhamento de informações da Receita e da UIF com órgãos de fiscalização, devendo as informações ser enviadas apenas por comunicações formais, garantindo-se o sigilo e apurando-se eventuais abusos.

54. Assim foi veiculada notícia na página do STF [\[1\]](#) na rede mundial de computadores:

Plenário define tese sobre compartilhamento de dados financeiros sem autorização judicial

A tese de repercussão geral diz respeito ao RE 1055941, em que o STF considerou válido o compartilhamento de dados pela Receita Federal e pela UIF (antigo Coaf) com o Ministério Público para fins criminais.

04/12/2019 17h17

Por maioria de votos, o Plenário do Supremo Tribunal Federal aprovou nesta quarta-feira (4) a tese de repercussão geral no Recurso Extraordinário (RE) 1055941, no qual foi validado o compartilhamento com o Ministério Público e com as autoridades policiais dos dados bancários e fiscais do contribuinte obtidos pela Receita Federal e pela Unidade de Inteligência Financeira (UIF) sem a necessidade de autorização prévia do Poder Judiciário.

A tese fixada foi a seguinte:

1 - É constitucional o compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil, que define o lançamento do tributo, com os órgãos de persecução penal, para fins criminais, sem a obrigatoriedade de prévia autorização judicial, devendo ser resguardado o sigilo das informações em procedimentos formalmente instaurados e sujeitos a posterior controle jurisdicional.

2 - O compartilhamento pela UIF e pela Receita Federal do Brasil, referente ao item anterior, deve ser feito unicamente por meio de comunicações formais, com garantia de sigilo, certificação do destinatário e estabelecimento de instrumentos efetivos de apuração e correção de eventuais desvios.

(PR/CR//CF)

55. O acórdão relativo ao RE 1055941 ainda não foi redigido, mas se pode pressupor que o entendimento segundo o qual não constitui violação do dever de sigilo, imposto às instituições financeiras, a comunicação às autoridades competentes da prática de ilícitos penais ou administrativos, abrangendo o fornecimento de informações sobre operações que envolvam recursos provenientes de qualquer prática criminosa, encontra-se prestigiado.

-III-

56. Isto posto, opinamos que:

a) o entendimento lançado no Parecer SEI nº 6/2018/PGFN-MF não afronta aquele constante do Parecer AGU nº AM - 06, uma vez que tratam de aspectos distintos relativos ao sigilo bancário;

b) o Parecer SEI nº 6/2018/PGFN-MF analisa uma das hipóteses legais de exceção ao dever do sigilo bancário, vivificada pelo inciso IV do § 3º do art. 1º da Lei Complementar nº 105/2001, segundo o qual não constitui violação do mesmo a comunicação às autoridades competentes da prática de ilícitos penais ou administrativos, abrangendo o fornecimento de informações sobre operações que envolvam recursos provenientes de qualquer prática criminosa;

c) o Parecer AGU nº AM - 06 aborda outra hipótese de exceção ao dever de observância do sigilo, além das estabelecidas no art. 1º, §§ 3º e 4º da Lei Complementar nº 105/2001, qual seja, aquela decorrente da prevalência do princípio constitucional da publicidade em detrimento da proteção da privacidade, nos casos de operação ou serviço bancários que envolvam recursos ou subsídios parcial ou integralmente públicos, ainda que a contraparte da instituição financeira seja particular tomador de financiamento;

d) o espírito que norteou a elaboração do Parecer SEI nº 6/2018/PGFN-MF encontra-se em sintonia com a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 1055941, que concluiu, dentre outras coisas, ser constitucional o compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira da UIF e da Receita Federal com os órgãos de persecução penal, para fins criminais, sem a obrigatoriedade de prévia autorização judicial, devendo ser resguardado o sigilo das informações em procedimentos formalmente instaurados e sujeitos a posterior controle jurisdicional; e

e) Segundo o Supremo Tribunal Federal, o compartilhamento dos dados acobertados pelo sigilo bancário deve ser feitos unicamente por meio de comunicações formais, com garantia de confidencialidade, certificação do destinatário e estabelecimento de instrumentos efetivos de apuração e correção de eventuais desvios.

57. Eis a nossa análise acerca das questões apresentadas pela CONJUR/CGU.

[\[1\] https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=431690&ori=1](https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=431690&ori=1)

À consideração superior.

Brasília, 26 de dezembro de 2019.

MAURÍCIO BRAGA TORRES
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00400001709201857 e da chave de acesso 93d0f6fb

Documento assinado eletronicamente por MAURICIO BRAGA TORRES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 361747902 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MAURICIO BRAGA TORRES. Data e Hora: 26-12-2019 11:17. Número de Série: 13874156. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

DESPACHO n. 00029/2020/DECOR/CGU/AGU

NUP: 00400.001709/2018-57

INTERESSADOS: PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL - PGFN

ASSUNTOS: GESTÃO INSTITUCIONAL

Exmo. Senhor Consultor-Geral da União,

1. Aprovo o Parecer nº 121/2019/DECOR/CGU/AGU, nos termos do Despacho nº 830/2019/DECOR/CGU/AGU.

2. Caso acolhido, recomenda-se que seja conferida ciência à Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União; à Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil; à Procuradoria-Geral Federal; às Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios e órgãos assemelhados; às Consultorias Jurídicas da União nos Estados e no Município de São José dos Campos; e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, encarecendo que esta providencie remessa de cópia do Parecer ora aprovado e dos subsequentes Despachos à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais e à Corregedoria do Ministério da Economia.

Brasília, 13 de janeiro de 2020.

VICTOR XIMENES NOGUEIRA
ADVOGADO DA UNIÃO
DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00400001709201857 e da chave de acesso 93d0f6fb

Documento assinado eletronicamente por VICTOR XIMENES NOGUEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 365097225 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VICTOR XIMENES NOGUEIRA. Data e Hora: 13-01-2020 12:10. Número de Série: 1781977. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE

SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12 ANDAR - AGU SEDE | FONE (61) 2026-8557 BRASÍLIA/DF 70.070-030

DESPACHO n. 00033/2020/GAB/CGU/AGU

NUP: 00400.001709/2018-57

INTERESSADOS: PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL - PGFN

ASSUNTOS: GESTÃO INSTITUCIONAL

1. Aprovo, nos termos do Despacho nº 29/2020/DECOR/CGU/AGU, o Parecer nº 121/2019/DECOR/CGU/AGU, da lavra do Dr. Maurício Braga Torres.

2. Submeto as manifestações desta Consultoria-Geral da União ao Excelentíssimo Advogado-Geral da União, para deliberação final. Caso acolhido, solicito a restituição dos autos a esta Consultoria-Geral da União para providências subsequentes, nos termos do Despacho nº 29/2020/DECOR/CGU/AGU.

Brasília, 15 de janeiro de 2020.

(assinado digitalmente)
ARTHUR CERQUEIRA VALÉRIO
Advogado da União
Consultor-Geral da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00400001709201857 e da chave de acesso 93d0f6fb

Documento assinado eletronicamente por ARTHUR CERQUEIRA VALERIO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 366239803 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ARTHUR CERQUEIRA VALERIO. Data e Hora: 15-01-2020 16:18. Número de Série: 17340791. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO SUBSTITUTO Nº 016

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 00400.001709/2018-57.

INTERESSADOS: PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL.

ASSUNTOS: GOVERNANÇA CORPORATIVA. PARECER SEI Nº 6/2018/PGFN-MF.

APROVO, nos termos do Despacho do Consultor-Geral da União nº 00033/2020/GAB/CGU/AGU, o Parecer nº 121/2019/DECOR/CGU/AGU.

Restituam-se os autos à Consultoria-Geral da União, para as providências cabíveis.

Brasília, 17 de janeiro de 2020.


RENATO DE LIMA FRANÇA