



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

PARECER SEI Nº 6/2018/PGFN-MF

Parecer público. Consulta. Governança Corporativa. Dever de comunicação de indícios de irregularidades. Aspectos relacionados às informações protegidas pelo sigilo.

Processo SEI nº 12105.100756/2018-04

I

Trata-se de consulta, originária da Assessoria da Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda[1], decorrente da necessidade de uniformização de entendimento acerca de questão afeta à governança corporativa das empresas estatais, cuja solução, no âmbito da consultoria jurídica do Ministério da Fazenda, incumbe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, nos termos do art. 13 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993[2].

2. A consulta da Assessoria da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda encontra-se formulada nos seguintes termos, *in verbis*:

“2. Inicialmente, a primeira questão versa sobre o momento em que deve a estatal, tendo conhecimento de fato que, para além da esfera disciplinar, tem o potencial de amoldar-se a infração de ordem diversa, especialmente criminal ou improbidade administrativa, comunicar a existência de apuração aos órgãos de controle externo, em especial Ministério Público, Controladoria Geral da União, TCU, BACEN e até Secretaria de Controle Interno do Ministério ao qual vinculada.

3. Efetivamente, pretende-se definir, segundo a melhor diretriz jurídica, qual o momento a partir do qual devem, fatos graves, como indícios de crime e/ou improbidade administrativa, ser reportados às autoridades competentes (se indispensável a inauguração da via administrativa disciplinar, o aperfeiçoamento do contraditório ou o esgotamento da instância em âmbito administrativo, antes do encaminhamento de notícia dos referidos fatos graves a órgãos de controle, como Ministério Público, TCU e CGU).

4. A questão se coloca em razão da interpretação que se pretenda atribuir ao dever de sigilo que norteia o processo disciplinar (artigo 150, Lei nº 8.112, de 1990), e o dever de representação (artigos 116, XII e 154, parágrafo único, da mesma norma c/c art. 7º da Lei 8.429, de 1992 - Lei de Improbidade Administrativa e art. 24, §6º, da Lei 13.303, de 2016 - Lei de Estatais).

5. Superada a definição do marco inicial desse dever de comunicação de fato grave a órgãos de controle externo, há dúvida acerca da necessidade de guarda de sigilo em relação a esses órgãos ou se há mero compartilhamento dos sigilos, inclusive fiscal e bancário. A questão transcende os sigilos fiscais e bancários, mas também é 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.

6. Ante exposto, submetemos a presente consulta à PGFN para que seja prestada a necessária orientação jurídica acerca dos temas em epígrafe.”

3. É o relato do essencial. Passa-se ao enfrentamento das questões.

II

Momento de se noticiar sobre possíveis irregularidades graves às diferentes instâncias apuratórias

4. No que tange às atribuições da Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria Administrativa, são tecidos os apontamentos contidos neste capítulo[3].

5. A primeira questão posta a exame faz referência ao conhecimento de fatos graves (“*como indícios de crime e/ou improbidade administrativa*”) no âmbito de empresas estatais, e carrega a dúvida quanto ao momento a partir do qual se deve se dar conhecimento de tais fatos às autoridades competentes à sua apuração, em diferentes esferas para além da meramente disciplinar.

6. Como é sabido, as entidades da Administração Pública indireta não se sujeitam somente ao direito privado, mas também, e em muitos aspectos, ao direito público, já que seu regime jurídico é híbrido, havendo a necessidade, portanto, de atender ao interesse público. É o que já assentou o Supremo Tribunal Federal, conforme se depreende do Informativo STF nº 576:

“O Min. Ricardo Lewandowski, relator, negou provimento ao recurso. Salientou, primeiro, que, relativamente ao debate sobre a equiparação da ECT à Fazenda Pública, a Corte, no julgamento da ADPF 46/DF (DJE de 26.2.2010), confirmou o seu caráter de prestadora de serviços públicos, declarando recepcionada, pela ordem constitucional vigente, a Lei 6.538/78, que instituiu o monopólio das atividades postais, excluídos do conceito de serviço postal apenas a entrega de encomendas e impressos. Asseverou, em passo seguinte, que o dever de motivar o ato de despedida de empregados estatais, admitidos por concurso, aplicar-se-ia não apenas à ECT, mas a todas as empresas públicas e sociedades de economia mista que prestam serviços públicos, em razão de não estarem alcançadas pelas disposições do art. 173, § 1º, da CF, na linha de precedentes do Tribunal. **Observou que, embora a rigor, as denominadas empresas estatais ostentarem a natureza jurídica de direito privado, elas se submetem a regime híbrido, ou seja, sujeitar-se-iam a um conjunto de limitações que teriam por escopo a realização do interesse público. Assim, no caso dessas entidades, dar-se-ia uma derrogação parcial das normas de direito privado em favor de certas regras de direito público.** RE 589998/PI, rel. Min. Ricardo Lewandowski, 24.2.2010. (RE-589998)” (negritei)

7. O Tribunal de Contas da União também se manifestou sobre o tema, destacando a diferenciação do regime jurídico aplicável às estatais (AC-34-1/11-8, Relator Aroldo Cedraz)[4]:

“2. No tocante ao primeiro ponto, é inegável que o inciso II do § 1º do art. 173 da Constituição Federal estabelece a sujeição das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias.

3. Ocorre, porém, que o inciso III do mesmo dispositivo também as sujeita à realização de licitação, ainda que com normas específicas, e à observância dos princípios da administração pública.

4. Assim, fica claro que, apesar da tentativa de aproximação do regime jurídico das empresas estatais que exploram atividade econômica do regime próprio das empresas privadas, tais regimes jamais serão idênticos – até mesmo porque, em termos lógicos, se assim fosse, aquela primeira categoria deixaria de existir de forma autônoma.

5. Conclui-se, pois, que, os contratos da Petrobras, não obstante as peculiaridades que lhes venham a ser atribuídas pela lei, jamais deixarão de ser, sob determinados aspectos, contratos administrativos, que devem ser interpretados, no tocante a esses aspectos, à luz dos princípios do regime jurídico administrativo e das normas que regulam as contratações administrativas.

6. Dessa forma, não pode a Companhia deixar de atentar para os parâmetros estabelecidos nas leis e regulamentos que disciplinam sua atuação, que, nos termos do citado inciso III do § 1º do art. 173 da Constituição Federal, devem acompanhar os princípios da administração pública.”

8. Nesse contexto, incide o controle positivo do Estado, o qual tem por finalidade verificar se as empresas estatais estão cumprindo os fins para os quais foram criadas, estando, pois, obrigadas a preservar os essenciais interesses da sociedade, submetendo-se ao dever de transparência dos seus atos e ao de participação e de prestação de contas à sociedade dos recursos públicos utilizados em seus objetivos, tudo em conjunto com a Administração Pública direta e em obediência aos princípios da publicidade, da informação, da eficiência e da moralidade.

9. Nessa mesma linha, o arcabouço normativo enfatiza a importância da atuação de órgãos de controle, sendo dever do administrador viabilizar, no que tange às informações existentes no âmbito da respectiva entidade, a adequada atuação tanto do controle interno como do controle externo, tendo em vista os desafios impostos pela política ampliada da autonomia das entidades da Administração Pública indireta e os compromissos assumidos pela República Federativa do Brasil, no plano internacional[5].

10. Saliente-se o disposto no art. 87, § 3º, da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016[6], e no art. 47, § 3º, do Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016[7], no sentido de que os tribunais de contas e os órgãos integrantes do sistema de controle interno poderão solicitar para exame, **a qualquer tempo**, documentos de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias no Brasil e no exterior, obrigando-se, os jurisdicionados, à adoção das medidas corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem determinadas. **Ora, se tais órgãos podem, a qualquer tempo, solicitar informações com vistas ao exercício da atividade de controle dos atos ocorridos nas estatais** (o que abrange não apenas, mas também o viés da legalidade dos atos), **pareceria um contrassenso a criação de fórmulas que obrigassem o término de apuração disciplinar interna às entidades, antes que se pudesse disponibilizar informações – ou se promover o encaminhamento de notícias de irregularidades – aos referidos órgãos de controle.**

11. De se recordar, em acréscimo, que o artigo 85 da Lei nº 13.303, de 2016, refletindo o que já consta desde 1988 no art. 70 da Constituição Federal, reitera o papel da ampla competência fiscalizatória dos órgãos de controle interno e externo. E não se justificaria excluir dessa ampla competência fiscalizatória a avaliação de fatos que, cumulativamente, possam caracterizar também crimes ou improbidade administrativa, até porque as disposições mencionadas também têm por escopo afastar a possibilidade de utilização das empresas estatais para fins que não sejam aqueles voltados à promoção da finalidade sócio-institucional de sua criação.

12. Assim, se chegarem ao conhecimento de gestores das estatais notícias sobre irregularidades graves passíveis de controle pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU ou pelo Tribunal de Contas da União – TCU, **impõe-se a imediata comunicação dos fatos às autoridades competentes, não sendo condição prévia a instauração de processo administrativo disciplinar, tampouco o esgotamento da via administrativa disciplinar**, para que tais órgãos de controle tomem ciência de fatos relevantes à sua atuação e já possam iniciar, dentro da esfera de competência de cada qual, os trabalhos de apuração e adoção de medidas para a preservação do interesse e do patrimônio públicos.

13. Em acréscimo, faz-se necessário um outro esclarecimento. A despeito de se haver feito menção à desnecessidade sequer de *instauração* de processo administrativo disciplinar, **o mesmo se diga da própria sindicância investigativa**. Afinal, sendo o escopo de tal instituto apuratório, precipuamente, o levantamento de informações que possam conduzir a futura imputação de responsabilidades, caso já existam elementos que apontem para a ocorrência de fatos irregulares seria um despropósito a exigência de prévia instauração e/ou conclusão de tal sindicância, como requisito ao encaminhamento das informações a outras instâncias apuratórias. Entendimento em sentido contrário parece-nos excessivamente formalista, e viria em desprestígio a diferentes princípios, como o da moralidade administrativa e o da

eficiência (esta, compreendida em acepção ampla). Com efeito, a demora no encaminhamento da notícia sobre fatos graves a outras instâncias apuratórias que não as internas às estatais pode levar a uma maior dificuldade no levantamento de informações pertinentes, pelo desaparecimento de provas, por exemplo, ou mesmo à prescrição dos atos tendentes à punição dos responsáveis pelas irregularidades detectadas.

14. Atente-se, em acréscimo, que as ponderações acima também são aplicáveis no que se refere ao encaminhamento de informações sobre fatos graves ao **Ministério Público** ou ao **Departamento de Polícia Federal**. Caso existam indícios a apontar a ocorrência dos mencionados fatos (aqui compreendidos em sentido amplo, podendo abarcar possíveis crimes ou atos de improbidade administrativa), o atendimento ao interesse público clama que se dê encaminhamento às instâncias apuratórias respectivas.

15. Com efeito, o descumprimento de deveres e a inobservância de proibições sujeitam o agente público à responsabilidade civil (quando causa dano patrimonial à Administração Pública ou a terceiro, por ação ou omissão, dolosa ou culposa), penal (quando pratica conduta que configura crime funcional) e administrativa (quando pratica infração ou ilícito administrativo decorrente do exercício do cargo, emprego público ou função). Sobre o tema, discorre José dos Santos Carvalho Filho[8]:

“A responsabilidade se origina de uma conduta ilícita ou da ocorrência de determinada situação fática prevista em lei e se caracteriza pela natureza do campo jurídico em que se consuma. Desse modo, a responsabilidade pode ser civil, penal e administrativa. Cada responsabilidade é, em princípio, independente da outra. Por exemplo, pode haver responsabilidade civil sem que haja responsabilidade penal ou administrativa. Pode também haver responsabilidade administrativa sem que se siga conjuntamente a responsabilidade penal ou civil. Sucede que, em algumas ocasiões, o fato que gera certo tipo de responsabilidade é simultaneamente gerador de outro tipo; se isso ocorrer, as responsabilidades serão conjugadas. Essa é a razão por que a mesma situação fática é idônea a criar, concomitantemente, as responsabilidades civil, penal e administrativa.

Se as responsabilidades se acumulam, a consequência natural será a da acumulabilidade das sanções, visto que para cada tipo de responsabilidade é atribuída uma espécie de sanção. No que toca ao servidor público, foi exatamente esse o motivo pelo qual o estatuto funcional federal dispôs que *“as sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si”*.

Em virtude da independência das responsabilidades e, em consequência, das respectivas instâncias, é que o STF já decidiu, acertadamente, que pode a Administração aplicar ao servidor pena de demissão em processo disciplinar, mesmo se ainda em curso a ação penal a que responde pelo mesmo fato. Pode até mesmo ocorrer que a decisão penal influa na esfera administrativa, mas isso *a posteriori*. O certo é que a realização do procedimento administrativo não se sujeita ao pressuposto de haver prévia definição sobre o fato firmada na esfera judicial.” (itálico e negrito no original)

16. Assim, *“É possível que a mesma conduta configure infração administrativa, acarrete dano à Administração e seja tipificada como crime. Neste caso, o agente público arcará com as consequências da responsabilidade administrativa, civil e criminal, pois as três têm fundamento e natureza diversos”*[9].

17. Havendo, pois, o dever de apuração por diferentes órgãos, no âmbito das diferentes esferas de responsabilização, não se verifica o dever de aguardo da apuração disciplinar, interna às empresas estatais, antes do envio de notícia sobre irregularidades graves aos demais órgãos apuratórios. Tudo em observância à necessária defesa aos interesses públicos e a princípios que são caros ao funcionamento da Administração Pública, inclusive a indireta.

18. Cumpre esclarecer, por pertinente, que **o mero encaminhamento das referidas notícias sobre fatos que, em tese, podem caracterizar desvios graves não constitui penalidade aos pretensos responsáveis**. Nas diferentes instâncias de responsabilização, os eventuais autores de desvios terão a oportunidade de prestar os esclarecimentos cabíveis, em observância à ampla defesa e ao contraditório. Já **o não encaminhamento das informações sobre fatos graves, quando disponíveis, poderia, 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[10], 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, nos termos dos arts. 319 e 320 do Código Penal, lembrando-se que, para fins penais, considera-se funcionário público quem, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, “exerce cargo, emprego ou função pública”, nos termos do art. 327 do mesmo Diploma).

19. Em reforço ao que foi dito, a título exemplificativo e por observar a mesma *ratio* acima exposta, é relevante lembrar que o Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU (Brasília, janeiro de 2017, p. 22)[11] recomenda que: “*Quando a infração disciplinar estiver capitulada como crime, o respectivo processo deverá ser remetido ao Ministério Público para instauração da ação penal cabível, conforme arts. 154, parágrafo único e 171 da Lei nº 8.112/90. A remessa do processo disciplinar ao Ministério Público Federal deve ocorrer após a conclusão, em decorrência da observância dos princípios da legalidade, do devido processo legal e da presunção de inocência. Nada obstante, o processo disciplinar pode ser encaminhado pela comissão disciplinar a qualquer momento à autoridade instauradora, para que esta, se entender cabível, e o caso assim o exigir, remeta cópia ao Ministério Público Federal, sem prejuízo do andamento dos trabalhos da comissão*” (destaques não originais). Reforce-se, sem prejuízo e pelas razões também já expostas, que, caso a estatal detenha por outros meios informações consistentes sobre a ocorrência de desvios, sequer a prévia abertura do processo administrativo disciplinar ou da sindicância investigatória pode ser tida como requisito à comunicação às demais instâncias fiscalizadoras/apuradoras.

20. De se lembrar, por fim, que o próprio artigo 5º, inciso XXXIV, alínea *a*, da Constituição da República, classifica como direito fundamental de todos a possibilidade de comunicar ao órgão público competente o possível cometimento de um ato ilegal.

21. Em suma, não é necessária a anterior instauração da instância disciplinar interna à empresa pública ou sociedade de economia mista, tampouco sua finalização para que, a partir do conhecimento de fatos que apontem para um possível cometimento de infração criminal ou de ato de improbidade, adotem as estatais as medidas necessárias à comunicação do suposto ilícito aos órgãos corresponsáveis pela apuração do ocorrido, no âmbito das respectivas instâncias de responsabilização.

Grau de sigilo a ser observado pelas estatais na comunicação de fato grave aos órgãos de controle externo.

22. O segundo questionamento apresentado a esta PGFN que diz respeito à necessidade de guarda de sigilo em relação aos órgãos de controle, ou se há mero compartilhamento dos sigilos, inclusive fiscal e bancário, 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.

23. A Lei nº 13.303, de 2016, e o Decreto nº 8.945, de 2016, preveem que os órgãos de controle externo e interno fiscalizarão as empresas estatais, inclusive as domiciliadas no exterior, quanto à legitimidade, à economicidade e à eficácia da aplicação de seus recursos, sob o ponto de vista contábil, financeiro, operacional e patrimonial (art. 85, *caput*, da referida Lei; art. 45, *caput*, do mencionado Decreto).

24. Os normativos previram, ainda, os instrumentos de que dispõem os órgãos de controle interno e externo para a realização dessa atividade fiscalizatória, destacando-se o acesso irrestrito aos documentos e às informações necessários à realização dos trabalhos, inclusive aqueles classificados como sigilosos pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista, nos termos da Lei nº 12.527, de 2011 [12] (art. 85, § 1º, da referida Lei; art. 45, § 1º, do mencionado Decreto).

25. O grau de confidencialidade será atribuído pelas empresas estatais no ato de entrega dos documentos e informações solicitados, tornando-se o órgão de controle com o qual foi compartilhada a informação sigilosa corresponsável pela manutenção do seu sigilo (art. 85, § 2º, da Lei; art. 45, § 2º, do Decreto).

26. Os órgãos de controle terão acesso às informações das estatais relativas a licitações e contratos, inclusive aquelas referentes a bases de preços; demonstrações contábeis; atas e demais expedientes oriundos de reuniões, ordinárias ou extraordinárias, dos conselhos de administração ou fiscal das estatais, inclusive gravações e filmagens, quando houver, cabendo às estatais a disponibilização de todos esses dados, quando solicitadas pelos órgãos de controle para a realização de trabalhos de auditoria. É o que dispõem o art. 86, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei nº 13.303, de 2016, e art. 46, §§ 1º, 2º e 3º, do Decreto nº 8.945, de 2016.

27. E há uma razão para que os órgãos de controle sejam munidos desses instrumentos fiscalizatórios, com acesso irrestrito aos documentos e às informações necessários à realização dos trabalhos, inclusive aqueles classificados como sigilosos pelas estatais, nos termos da Lei nº 12.527, de 2011: como vimos, as empresas estatais estão sujeitas ao regime jurídico híbrido; seus agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia estão, pois, obrigados a velar pela estrita observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência no trato dos assuntos que lhe são afetos, traduzindo-se no que a doutrina denomina de boa administração (Constituição da República de 1988, art. 37, *caput*).

28. Sendo agentes públicos (o que engloba os agentes políticos, os servidores públicos, os empregados públicos e os contratados por tempo determinado), estão sujeitos às prescrições da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 1992), de modo que todo aquele que executa funções públicas, no sentido mais amplo dessa expressão, sujeitam-se à referida lei.

29. E, nesse ponto, é importante salientar que a Lei nº 8.429, de 1992, prevê, em seu art. 4º, que os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos, o que implica o dever de adotar procedimentos e medidas eficientes e eficazes para resguardar os princípios da Administração Pública, sob o prisma de combate ao recebimento de vantagem indevida, da imoralidade e da desonestidade funcional.

30. É o que nos ensinam Jessé Torres Pereira Júnior e Marinês Restelatto Dotti[13]:

“[...] a boa administração é direito da sociedade, a que corresponde um dever político e jurídico da administração estatal, por isso que a atuação desta se compromete com a legalidade, a legitimidade, a imparcialidade, a impessoalidade, a moralidade, a motivação, a qualidade, a presteza, a racionalidade, a objetividade, a coordenação, a economicidade, a eficiência e a publicidade, tais os valores e princípios norteadores da gestão que satisfaz o interesse público.

[...]

Em outras palavras, tangencia a improbidade administrativa a omissão específica de providências eficientes e eficazes para corrigir o funcionamento defeituoso de procedimentos administrativos cotidianos tão importantes para o interesse público, como são aqueles que se desdobram no processo de contratações de compras, obras, serviços, concessões e permissões.

Para a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa é preciso aquilatar se a ação ou omissão do agente público denota menosprezo e esses valores e princípios constitucionais aos quais deve obediência no exercício do múnus público que lhe acompanha o exercício do cargo, de sorte a demonstrar não reunir os atributos indispensáveis ao desempenho ou à permanência em funções públicas.”

31. Desse modo, e como já se disse, negar o acesso aos órgãos de controle interno e externo de informações e documentos essenciais ao desenvolvimento de seus trabalhos poderia, em tese, até mesmo configurar ato de improbidade administrativa, por omissão na adoção de providências para corrigir as ilegalidades e para a preservação do interesse coletivo.

32.

Há, ainda, a previsão contida no art. 26 e §§ da Lei nº 10.180, de 2001:

“Art. 26. Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado 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 embaraço, 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.” (negritei)

33.

Vale dizer, a sonegação de informações e documentos aos órgãos de controle interno e externo configura restrição aos trabalhos de auditoria, sujeitando o agente público à responsabilização administrativa, civil e penal, além de poder se enquadrar em uma das hipóteses em que as contas do administrador público podem ser julgadas como irregulares, conforme previsão contida no art. 16, inciso I, da Lei nº 8.443, de 1992[14].

34.

A respeito do tema, o Tribunal de Contas da União entende que: “Não é cabível à Controladoria-Geral da União apor sigilo à identificação de responsáveis perante o TCU, ante os deveres atribuídos ao controle interno, pelo art. 74 da Constituição Federal, de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional e de dar ciência ao Tribunal de irregularidades e ilegalidades constatadas” (Acórdão 1195/2018, Plenário, Prestação de Contas, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman).

35.

É importante salientar, ainda, que a proteção do sigilo objetiva resguardar o repasse ilegítimo de informações e documentos a terceiros. Não se protegem os dados, documentos e informações em si, mas a troca dessas informações, dados e documentos, que não pode ser violada por sujeito estranho.

36.

Tanto assim, que a Lei nº 13.303, de 2016, prevê que as informações que sejam revestidas de sigilo bancário, estratégico, comercial ou industrial serão assim identificadas, respondendo o servidor administrativa, civil e penalmente pelos danos causados à empresa pública ou à sociedade de economia mista e a seus acionistas em razão de eventual divulgação indevida (art. 86, § 4º, da Lei; art. 46, § 4º, do Decreto).

37.

Também responderá administrativa, civil e penalmente o servidor que der causa à indevida divulgação de informações contratuais referentes a operações de perfil estratégico ou que tenham por objeto segredo industrial, não se aplicando essa vedação em relação aos órgãos de controle interno e externo. É o que prevê o art. 88 da Lei nº 13.303, de 2016[15], *in verbis*:

Art. 88. As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão disponibilizar para conhecimento público, por meio eletrônico, informação completa mensalmente atualizada sobre a execução de seus contratos e de seu orçamento, admitindo-se retardo de até 2 (dois) meses na divulgação das informações.

§ 1º A disponibilização de informações contratuais referentes a operações de perfil estratégico ou que tenham por objeto segredo industrial receberá proteção mínima necessária para lhes garantir confidencialidade.

§ 2º O disposto no § 1º não será oponível à fiscalização dos órgãos de controle interno e do tribunal de contas, sem prejuízo da responsabilização administrativa, civil e penal do servidor que der causa à eventual divulgação dessas informações.

38. Essa distinção entre dados e comunicação é de suma importância, como nos ensina Tércio Sampaio Ferraz Jr[16]:

“[...] A troca de informações (comunicação) é que não pode ser violada por sujeito estranho à comunicação. De outro modo, se alguém, não por razões profissionais, ficasse sabendo legitimamente de dados incriminadores relativos a uma pessoa, ficaria impedido de cumprir o seu *dever* de denunciá-los!

Quando, por outro lado, alguém – um outro – intercepta uma mensagem, por exemplo, abre uma carta que não lhe foi endereçada, ocorre violação de sigilo. Não importa o conteúdo da comunicação epistolar, não importa, pois, que na carta, esteja apenas a reprodução de um artigo de jornal publicado na véspera. O sigilo terá sido violado de qualquer modo, mesmo se o conteúdo da correspondência é público, pois a proteção não é para o que consta da mensagem (tecnicamente, o chamado *relato* ou *conteúdo* comunicado), mas para a ação de enviá-la e recebê-la.”

39. Quando se está em jogo interesse público, também deverá ser observado o sigilo legal, porém, **no âmbito público o sigilo é transferido entre órgãos ou de entidade para órgão, de acordo com suas competências legal ou constitucionalmente estabelecidas**, mantendo-se apenas perante terceiros. É o que se depreende dos seguintes julgados do Tribunal de Contas da União:

“5. Diante dos fatos noticiados, proferi o seguinte despacho (peça 13):

‘4. Preliminarmente, conheço da representação, por entender presentes os requisitos estabelecidos no art. 237, inciso V e parágrafo único, e 246 do Regimento Interno e 86, inciso II, da Lei 8.443/1992.

5. Com relação ao mérito, compreendo que o deslinde da matéria envolve, em primeiro lugar, a discussão da obrigatoriedade ou não de a entidade jurisdicionada fornecer ao TCU cópia de atos administrativos ainda não finalizados.

6. Embora não seja possível o controle formal de ato administrativo ainda não finalizado, uma vez que ainda não houve a manifestação de vontade da autoridade competente, entendo que deve ser franqueado ao Tribunal amplo acesso aos atos preparatórios, papéis de trabalho e minutas de atos administrativos, a fim de permitir o exercício célere, eficiente e eficaz do controle formal, quando o ato for praticado.

7. Não se trata, por óbvio, de defender o controle prévio de atos ou a atuação do TCU como consultor ou cogestor da Administração Pública, mas de criar as condições institucionais para que as competências constitucionais deferidas ao TCU sejam exercidas sem restrições, como impõe o art. 87, incisos II e III, da Lei 8.443/1992:

“Art. 87. Ao servidor a que se refere o artigo anterior, quando credenciado pelo Presidente do Tribunal ou, por delegação deste, pelos dirigentes das unidades técnicas da secretaria do Tribunal, para desempenhar funções de auditoria, de inspeções e diligências expressamente determinadas pelo Tribunal ou por sua Presidência, são asseguradas as seguintes prerrogativas:

(...)

II - acesso a todos os documentos e informações necessários à realização de seu trabalho;

III - competência para requerer, nos termos do Regimento Interno, aos responsáveis pelos órgãos e entidades objeto de inspeções, auditorias e diligências, as informações e documentos necessários para instrução de processos e relatórios de cujo exame esteja expressamente encarregado por sua chefia imediata.

8. Dessa forma, entendo que cabe somente à equipe de fiscalização e ao próprio Tribunal, por meio de seus Ministros ou Colegiado, avaliar se um determinado documento serve ao escopo do trabalho e ao propósito de subsidiar a instrução de um processo de controle externo. Nesse

sentido, não pode a entidade jurisdicionada negar-lhes o acesso sob nenhum pretexto, a menos nas situações que envolvam dados de terceiros protegidos por sigilo constitucional, em que deverão ser cumpridos os procedimentos previstos para a espécie.

9. Por óbvio, o TCU deve respeitar a classificação atribuída na origem às informações obtidas em suas fiscalizações, conforme o art. 4º, § 2º, da Resolução-TCU 254, de 10 de abril de 2013. **Todavia, as entidades públicas não podem invocar a natureza sigilosa da informação como motivo para a recusa de fornecimento dos dados a este Tribunal, precipuamente quando as informações são da própria entidade pública da entidade jurisdicionada, pois os sigilos constitucionais são direitos conferidos ao cidadão perante o Estado, não sendo cabível se invocar o direito de intimidade do Estado perante o próprio Estado.**

10. Sendo assim, julgo irregular a recusa de fornecimento do orçamento do Convite nº 1742559.15.8 sob o argumento de que o documento encontrava-se na fase de possíveis ajustes. Como consequência, considerando que o prejuízo ao regular andamento da fiscalização já se consumou, ante a sonegação dos documentos solicitados pela equipe de fiscalização, determino à SeinfraPet que identifique os responsáveis pela ocorrência e promova a sua audiência, submetendo os autos previamente a este Gabinete, juntamente com a análise aduzida no item 20 adiante.” (Acórdão 3059/2016, Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, data da sessão 30/11/2016). (destaques não originais)

“O sigilo bancário de que trata a LC 105/2001 não se aplica às informações referentes a contas específicas, abertas exclusivamente para movimentação de recursos descentralizados pela União mediante convênios ou outros instrumentos congêneres, sendo inadmissível a sonegação de quaisquer processos, documentos ou informações solicitados pelo TCU.” (Acórdão 4832/2018, Segunda Câmara, Tomada de Contas Especial, Relator Ministro-Substituto André de Carvalho)

“As informações sobre operações financeiras que envolvam recursos públicos não estão abrangidas pelo sigilo bancário a que alude a LC 105/2001, visto que operações da espécie estão submetidas aos princípios constitucionais da Administração Pública. É prerrogativa do TCU o acesso a essas informações, independentemente de autorização judicial.” (Acórdão 915/2017, Plenário, Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Benjamin Zymler)

“A transferência de dados e informações sigilosos entre órgãos da Administração Pública legalmente qualificados para detê-los não configura quebra de confidencialidade. O dever de sigilo imposto ao detentor original da informação passa também a obrigar o novo detentor, permanecendo resguardadas a intimidade e a vida privada dos envolvidos.” (Acórdão 563/2017, Plenário, Solicitação do Congresso Nacional, Relator Ministro Benjamin Zymler)

40. Nesse ponto, cumpre esclarecer que cada entidade deve indicar com precisão a informação sigilosa que esteja sob a tutela de sigilo comercial, estratégico, profissional, industrial ou ainda outro, apresentando, inclusive, a motivação para a classificação do sigilo, nos termos do art. 3º, inciso I, da Lei nº 12.527, de 2011, c/c art. 50 da Lei nº 9.784, de 1999. Por exemplo, o Tribunal de Contas da União já decidiu que *“Os orçamentos estimativos das contratações da Petrobras são de natureza pública. Não são dados imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, nem constituem segredo comercial da companhia, estando, assim, fora do alcance dos arts. 155, §1º, da Lei 6.404/76, 1.190 e 1.191 do Código Civil”* (Acórdão 1854/2015, Plenário, Auditoria, Relator Ministro Benjamin Zymler).

41. Em acréscimo, é pertinente também o lembrete de que **a oposição de tarjas pretas, com vistas à não identificação de pessoas ou fatos, não pode ser instrumento adotado para inviabilizar órgãos como CGU, TCU, Ministério Público e Departamento de Polícia Federal do exercício de 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). De se alertar, ademais, que **o ato de oposição 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.**

42. Por fim, cumpre esclarecer que, especificamente sobre o sigilo de dados de instituições financeiras e eventual existência de sigilo para dados fiscais, por abranger matéria estranha às atribuições desta PGACA, não restaram enfrentados neste capítulo.

III

Do sigilo bancário

43. No que toca ao sigilo bancário, matéria afeta à Adjuntoria de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária - PGACFFS[17], 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[18].

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 Hagström[19], *in verbis*:

“É norma, como se vê, de conteúdo amplo, realçado, ainda, pela segundo 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, como no caso do art. 9º, 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 § 3º 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. Min. MARCO AURÉLIO, Rel. p/ Acórdão Min. NÉRI DA SILVEIRA, DJ 19/10/2001)

IV

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[20], 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 § 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.

53. 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.

Submeta-se à elevada consideração do Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 10 de outubro de 2018.

Documento assinado eletronicamente

RICARDO SORIANO DE ALENCAR

Procurador-Geral Adjunto de Consultoria Administrativa

Documento assinado eletronicamente

ANA PAULA LIMA VIEIRA BITTENCOURT

Procuradora-Geral Adjunta de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária

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.

2. Atente-se que o detentor de informações sigilosas são empresas estatais, como esclarecido na consulta da Secretaria-Executiva. Assim, mesmo que se tratem de informações que o potencial investigado tenha prestado à Administração Tributária e que, por algum motivo, estejam na posse da empresa estatal, não há que se falar em sigilo fiscal.

3. Por certo que a empresa estatal deverá zelar pela manutenção do sigilo da informação, com todas as cautelas destacadas ao longo deste Parecer quando as transmitir aos órgãos de investigação, a fim de que a intimidade do potencial investigado seja preservada.

4. Nessa hipótese, como de resto nas demais hipóteses abordadas no referido Parecer, caberá ao órgão de investigação estatal zelar pela manutenção do sigilo desses dados.

5. Todavia, parece-me que de sigilo fiscal não se trata, eis que o conceito de Administração Tributária não abarca sequer outros órgãos da administração direta que não tenham atribuições relacionadas à constituição e cobrança do crédito tributário, o que dizer então de empresas estatais.

Restitua-se à Secretaria-Executiva/MF, com posterior submissão da matéria ao Exmo. Sr. Ministro de Estado da Fazenda, com vistas a que essa autoridade avalie a pertinência de aprovação do Parecer e destas considerações jurídicas complementares, à luz do disposto no art. 42 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993[21].

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 10 de outubro de 2018.

Documento assinado eletronicamente

FABRÍCIO DA SOLLER

Procurador-Geral da Fazenda Nacional

[1] Nota SEI nº 1/2018/ASSESSORIA/SE-MF.

[2] “Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências”.

[3] Cumpre assentar que parte das considerações apresentadas neste capítulo refletem avaliações levadas a efeito no âmbito da Coordenação Jurídica de Ética e Disciplina desta Procuradoria-Geral – COJED/PGFN, notadamente pela Dra. Andrea Ferraz Karla de Magalhães, a quem é devido o crédito pela construção de diversas das informações expostas.

[4] Disponível em:

<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d31313230353430&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-COMPLETO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>, visualizado em 2/10/2018.

[5] Com a assinatura de diversos acordo internacionais, como a “Convenção das Nações Unidas sobre Corrupção” (promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006), a “Convenção Interamericana de Combate à Corrupção” (Promulgada pelo Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002), e a “Convenção sobre a Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico” (Promulgada pelo Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000).

[6] “Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

[7] “Regulamenta, no âmbito da União, a Lei no 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

[8] CARVALHO FILHO. José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 9ª ed., Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2002, p. 574.

[9] MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 20ª ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 363.

[10] Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

[11] Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/manual-pad-versao-janeiro-2017.pdf/view>, visualizado em 19/9/2018.

[12] “Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências”.

[13] PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. **A improbidade administrativa e a função econômica endorregulatória do estatuto das empresas do Estado.** In Revista Juris Plenum Direito Administrativo, ano IV, n. 13, mar. 2017, p. 19-34.

[14] Art. 16. As contas serão julgadas:

I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão no dever de prestar contas;

b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;

d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos

[15] Art. 48 do Decreto nº 8.945, de 2016.

[16] FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **Direito Constitucional: liberdade de fumar, privacidade, estado, direitos humanos e outros temas**. Barueri: Manole, 2007, p. 169-170.

[17] *cf.* arts. 9º e 14 do Regimento Interno da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, aprovado pela Portaria MF nº 36, de 24 de janeiro de 2014.

[18] *cf.* arts. 1º e 10 da Lei Complementar nº 105, de 2001.

[19] Hagström, Carlos Alberto. **Comentários à lei do sigilo bancário: Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009.

[20] Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

[21] “Art. 42. Os pareceres das Consultorias Jurídicas, aprovados pelo Ministro de Estado, pelo Secretário-Geral e pelos titulares das demais Secretarias da Presidência da República ou pelo Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, obrigam, também, os respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas”.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Lima Vieira Bittencourt, Procurador(a)-Geral Adjunto(a)**, em 10/10/2018, às 19:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Soriano de Alencar, Procurador(a)-Geral Adjunto(a)**, em 10/10/2018, às 22:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Fabrcio da Soller, Procurador(a)-Geral da Fazenda Nacional**, em 10/10/2018, às 22:54, 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 **1260583** e o código CRC **0E62E49B**.