



ESTADO DE MINAS GERAIS
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO



Procedência: Secretaria de Estado de Fazenda

Interessado: Estado de Minas Gerais

Número: 15.299

Data: 17 de dezembro de 2013

Ementa:

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO. REQUERIMENTO FEITO POR ADVOGADOS SOBRE CRÉDITOS DE TERCEIROS EM FACE DA MINASCAIXA. SIGILO FISCAL. ARTIGO 198 DO CTN. INCIDÊNCIA DA REGRA GERAL. NÃO ENQUADRAMENTO EM QUALQUER DAS HIPÓTESES EXCEPCIONAIS. IDENTIFICAÇÃO DA AGÊNCIA DE CONTAS CORRENTES. SIGILO BANCÁRIO. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA. INDAGAÇÃO SOBRE OCORRÊNCIA OU NÃO DE PRESCRIÇÃO. LIMITES DA ATIVIDADE DE CONSULTORIA JURÍDICA. INADMISSIBILIDADE DA AGEMG ORIENTAR INTERESSES PARTICULARES E PROFISSIONAIS DE TERCEIROS.

Relatório

Trata-se de expediente encaminhado pelo Secretário de Estado da Fazenda sobre solicitações de informações relativas aos credores quirografários da extinta MINASCAIXA, com base no direito ao acesso à informação, consoante a Lei Federal nº 12.527/11. Esclareceu-se que o remanescente de tais créditos encontra-se registrado na contabilidade do Estado pelo valor de R\$ 4.083.132,23, atualizados em 20.09.2001, de titularidade de 1836 credores, “sendo 81 desses créditos originários do setor público, correspondendo ao valor de R\$ 2.453.686,23, que representa 60% do total financeiro”, ao que acresce:

“Tendo em vista tratar-se de saldos de aplicações e de contas bancárias de correntistas da extinta Minascaixa, faz-se necessário a análise do pleito, com base na lei do sigilo bancário, em especial quanto à prescrição e ao fornecimento de relação contendo os nomes dos credores quirografários que ainda não foram pagos.”



Foi anexado ao expediente cópia do ofício CT GESAG 0169/2013 relativo ao pedido aviado pelos advogados Ney Pinheiro de Freitas e Eder Carlos de Lima solicitando as seguintes informações:

- “- Ainda existem credores quirografários para receber créditos oriundos da Minascaixa?
- Caso positivo, ainda existe saldo disponível para este pagamento? Qual o valor total?
- O pagamento dos credores quirografários já estaria prescrito?
- Gostaria de receber uma relação dos credores quirografários que ainda não foram pagos, composta por nome completo e o nome da agência onde a conta era mantida.
Essa medida se faz necessária em razão de haver pessoas interessadas para as quais prestamos serviços, e necessitam de tais créditos, por se tratar de natureza falimentar.”

Determinada a remessa dos autos à Consultoria Jurídica, promoveu-se a regular distribuição.

É o breve relatório. Passo a opinar.

Parecer

Resulta claro que o cerne da matéria em discussão refere-se à possibilidade de se deferir aos advogados requerentes a lista dos credores quirografários da extinta MinasCaixa com os nomes completos e agências em que as contas eram mantidas, o saldo disponível para pagamento pelo Estado, bem como análise jurídica sobre o fato de estarem prescritos, ou não, os créditos em questão.

No tocante ao pedido de informação, tem-se a Lei nº 12.527, que entrou em vigor em 16 de maio de 2012, reconhecendo a informação relativa à função administrativa como bem público que pertence aos cidadãos. Impõe a regra de que a informação é pública, sendo o sigilo exceção restrita aos casos enumerados na lei e por tempo determinado. Absorve paradigma de publicidade desenvolvido a partir de marcos legais como a “Freedom of the Press Act” da Suécia (1766) e a “Freedom of Information Act” dos EUA (1966), além dos



diplomas editados por mais de noventa países que já adotaram legislação voltada à transparência por parte do Estado.

O Relatório de promoção e proteção do direito de liberdade de opinião e expressão formulado pela ONU em 2000 fixou padrões internacionais no tocante à publicidade estatal, fixando princípios orientadores da concreção desse dever. Além de prescrever a máxima divulgação, a obrigação de disseminar documentos públicos voluntariamente, a promoção de um governo aberto com exceções à publicidade limitadas, estabeleceu a necessidade de fácil acesso à informação (dever de rápido processamento) e de exceções limitadas, sem a possibilidade de sua previsão expressa em diplomas legais convertam o sigilo em regra geral. (SILVA, Silvana Moreira. Leis de acesso à informação e ganhos democráticos: panorama latinoamericano e caso brasileiro. Paper aprovado para apresentação no Simpósio Nacional sobre Democracia e Desigualdades)

Certo é que, desde maio de 2012, é preciso conduzir as interpretações administrativas assegurando observância à máxima de que “a divulgação têm precedência”, devendo-se cumprir o regime de exceções previsto, de modo fundamentado e razoável, em lei e em norma regulamentar. As exceções consagradas em lei e em decreto aplicam-se nos casos específicos enumerados, com observância do que restar delineado em cada hipótese.

Cumpre advertir, cumulativamente, que uma das grandes transformações impostas pela Lei Federal nº 12.527/12 é a de que o pedido de informações apresentado ao Estado não precisa ser motivado. O artigo 10, § 3º da Lei Federal nº 12.527 determinou que “são vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.” Assim sendo, não se exige do requerente indicação de fato capaz de justificar a pretensão de conhecimento do documento público, nem mesmo menção a dispositivo jurídico que lhe sirva de embasamento. Dispôs-se expressamente na lei norma equivalente à orientação da Corte Interamericana no sentido de não ser necessário atribuir interesse, nem afetação pessoal para obter a informação em poder do Estado. De fato, qualquer interessado poderá apresentar pedido, nos termos do artigo 10 da Lei nº 12.257, ausente indicação de motivos determinantes. Diante de tal requerimento aviado pelo interessado, a decisão administrativa, ao revés, exige motivação (artigo 11, § 1º, II da Lei Federal nº 12.527/11); também é imprescindível assegurar ao interessado a oportunidade de apresentação de inconformismo, mediante interposição de recurso no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua ciência (artigo 15 da Lei Federal nº 12.527/11).



À obviedade, há limites lógicos em relação ao direito de acesso como, v.g., a existência da informação. Para o Estado ser obrigado a fornecer, é preciso que a informação exista. Exigir que o governo seja transparente não é o mesmo que tornar-se um centro de pesquisas e informação para o público. A ausência de um levantamento genérico, relativamente a um montante de passivo público relativo a entidade extinta, não levado a efeito v.g., consubstancia motivo suficiente para negativa de acesso, porquanto não clara a natureza rotineira do seu objeto. Registra-se, ainda, que pedidos genéricos, desproporcionais ou que exijam trabalho de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, não devem ser atendidos, conforme hipóteses dos incisos do artigo 16 do Decreto Estadual nº 45.969, de 24.05.2012. Pedidos genéricos como lista de “todos os credores quirografários”, com indicação das agências nas quais cada um mantinha suas contas, enquadram-se claramente na normatização estadual que indica as situações de inviabilidade de informação. Nesse contexto, reconhece-se que a divulgação de dados genéricos sobre créditos públicos é jurídica e faticamente impossível.

Além das exceções ao dever de publicidade ativa e passiva impostas pela Lei Federal nº 12.527/2011, certo é que outros preceitos da ordem jurídica continuam em vigor, resguardando hipóteses razoáveis de sigilo. Assim é o caso do sigilo das comunicações (artigo 5º, XII da CR), o sigilo industrial (artigo 195 da Lei Federal nº 9.279/1996), o sigilo da fonte (artigo 5º, XIV da CR), o sigilo das propostas apresentadas em licitação (artigo 3º, § 3º da Lei Federal nº 8.666/1993), segredo de justiça (artigo 155 do CPC), dentre outros. Cumpre destacar, a esse propósito, a regra que impõe o sigilo fiscal no ordenamento pátrio. O Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25.10.1966, recepcionada como lei complementar pela CR/88) determina no artigo 198:

“Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação para qualquer fim, por parte da Fazenda Pública ou de seus funcionários, de qualquer informação, obtida em razão do ofício, sobre a situação econômica ou financeira dos sujeitos passivos ou de terceiros e sobre a natureza e o estado dos seus negócios ou atividades.”

Decorre do transcrito dispositivo a obrigatoriedade do Estado manter em segredo aspectos que sejam pertinentes à situação econômica ou financeira de qualquer pessoa física ou jurídica que mantenha relação com o Poder Público. A realização de simples atividade hermenêutica evidencia que a existência de créditos em face do Estado, responsável pelo passivo de entidade já extinta da sua



Administração Indireta, representa circunstância excluída da divulgação. Afinal, não pode ser revelado pela Administração dado que evidencie a situação econômica ou financeira de quaisquer terceiros que devam ou tenham créditos ou débitos em face do Estado.

Sendo assim, o artigo 198 do CTN impõe à Administração o sigilo fiscal quando, no exercício de suas competências, identificar ou obtiver dados que se relacionem com o patrimônio de empresas ou pessoas físicas, tratando-se de aspecto inclusive protegido pelo artigo 5º, X e XII da Constituição da República. Tal proteção constitucional é assegurada às pessoas físicas e às pessoas jurídicas, sendo nesse sentido a lição da doutrina que ainda adverte: “Com relação a essa necessidade de proteção à privacidade humana, não podemos deixar de considerar que as informações fiscais e bancárias, sejam as constantes nas próprias instituições financeiras, sejam as constantes na Receita Federal ou organismos congêneres do poder público, constituem parte da vida privada da pessoa física ou jurídica”. (MORAES, Alexandre. Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 163) Em especial neste caso, os advogados requerentes não intenciam saber dados de fornecimento rotineiro e necessários à identificação na vida comercial cotidiana de qualquer indivíduo ou empresa, a saber, número de RG, de CPF ou de CNPJ, nome completo e equivalentes. Ao contrário, requerem publicidade de informações que não são fornecidas espontaneamente de modo habitual pelo próprio titular, inserindo-se na esfera privada protegida constitucionalmente e excluída da divulgação por parte do Estado.

Não há dúvida, portanto, que dados de pessoas físicas e jurídicas obtidos por órgãos como a Secretaria da Fazenda por qualquer meio ou forma, somente podem servir como mecanismo de exercício das suas competências legais, sendo vedada a exposição dessas informações em face de outrem, mesmo em se tratando de advogados privados.

Identificam-se, no ordenamento em vigor, exceções à analisada regra do sigilo fiscal. Determina a Lei Complementar nº 104, de 10.01.2001, que deu nova redação ao artigo 198 do CTN e determinou como exceção à regra do caput as hipóteses dos incisos do § 1º, bem como o § 3º, ambos do mencionado dispositivo:

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

I – requisição de autoridade judiciária no interesse da justiça;



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

(...)

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

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

É conclusão óbvia a de que as hipóteses transcritas consubstanciam exceções ao sigilo fiscal determinado no “caput”. No caso em exame, entretanto, certo é que não há requisição judicial, nem mesmo solicitação de autoridade administrativa para qualquer investigação, ausente representações fiscais para fins penais, inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública, parcelamento ou moratória. Estamos diante de pedido aviado por advogados privados sobre créditos de entidade extinta da Administração Direta Estadual, com base em alegado interesse de clientes em obter satisfação dos seus créditos. Tem-se inexistente, portanto, qualquer dos casos que autorizaria afastamento da proteção do sigilo fiscal imposto ao Estado pelo “caput” do artigo 198 do CTN. Outrossim, não há qualquer interesse público que justificasse tal medida excepcional, capaz de comprometer regra como a do artigo 5º, X da CR.

Além da incidência do sigilo fiscal, tem-se, cumulativamente, a incidência do sigilo bancário na espécie. Trata-se de uma obrigação jurídica imposta aos bancos, instituições financeiras, Banco Central, CVM e outras entidades mencionadas no artigo 1º, § 1º da Lei Complementar nº 105/2001 no sentido de não revelar informações obtidas em razão da atividade profissional desenvolvida, salvo hipótese autorizativa legal. Referido dever estende-se, à obviedade, aos sucessores das entidades sujeitas ao sigilo bancário, donde se conclui que informações como a agência em que titulares mantinham suas contas bancárias não podem ser fornecidas a terceiros pelo Estado. Nesse sentido, tem-se o entendimento de Luciana Veiga Caires e Luiz Fernando Belinetti:

“Divergências à parte, o fato é que tanto o inciso X como o inciso XII do artigo 5º da CF têm por escopo, em última análise, a proteção do direito à privacidade e intimidade e, como já ressaltado, as informações bancárias integram a vida



privada dos indivíduos, tendo o sigilo bancário, ainda que por via oblíqua, assentou constitucional, de tal modo que as exceções a esses direitos devem ter sempre caráter restritivo. Atualmente, o sigilo bancário é regulamentado pela Lei Complementar (LC) nº 105, de 10 de janeiro de 2001, a qual revogou o Art. 38 da Lei nº 4.595/64.

(...)

Resta patente, portanto, que o sigilo fiscal não se confunde com o sigilo bancário (...)

Com efeito, o sigilo fiscal impõe-se às pessoas políticas de direito público, às autoridades, na qualidade de seus órgãos e aos seus funcionários, agentes públicos ou técnicos; o sigilo bancário deve ser observado pelas instituições financeiras elencadas no Art. 1º, parágrafo 1º da LC 105/2001, pelo Banco Central do Brasil e pela Comissão de Valores Mobiliários, conforme dispõe o Art. 2º e seu parágrafo 3º da referida lei.

O objeto do sigilo fiscal são as informações referentes à situação econômica ou financeira dos contribuintes ou terceiros, que podem, eventualmente, abranger as informações bancárias; já em relação ao sigilo bancário, o objeto abrange não só as operações de intermediação de crédito, mas também os dados referentes aos serviços prestados pelas instituições financeiras.” (CAIRES, Luciana Veiga. BELINETTI, Luiz Fernando. Execução Civil: a busca de bens pelo credor e o direito aos sigilos bancário e fiscal *in* Scientia Iuris, Londrina, v. 9, 2005, p. 190; 193-194)

À luz de tais ponderações, reitera-se que não é lícito ao Estado fornecer a advogados informações relativas à situação econômica ou financeira de empresas ou indivíduos eventuais credores em razão da extinção da MinasCaixa; ademais, em razão do sigilo bancário, não pode o Estado – sucessor do passivo e ativo da MinasCaixa – fornecer dados que exponham as agências onde antigas contas eram mantidas, sob pena de ofensa à intimidade e privacidade dos seus titulares.

Conclui-se, assim, ser incabível que o Poder Público forneça dados cadastrais relativos às agências em que antigos titulares mantinham suas contas bancárias. Qualquer agente público que ignore tal obrigação incorrerá em infração funcional e se submeterá à competente responsabilização pela inobservância do



dever administrativo que lhe é imposto. Além disso, incorrerá no tipo previsto no artigo 325 do Código Penal, específico para divulgação de informação que deva ser mantida em segredo por servidor público. Sublinha-se que o próprio Estado de Minas Gerais de cujo quadro funcional faça parte o agente público responderá civilmente, nos termos do artigo 37, § 6º da Constituição que prevê a responsabilidade objetiva do Estado. A esse dispositivo, acresce-se o artigo 43 do Código Civil de 2002.

Por fim, quanto à indagação se “o pagamento dos credores quirografários já estaria prescrito”, cumpre ponderar que o exame de matérias jurídicas dessa natureza cabe à advocacia pública estadual, em razão da atividade de consultoria prevista como de competência dos Procuradores do Estado no artigo 132 da Constituição da República. Contudo, há limites inerentes a essa atividade, destacando-se a necessidade de se tratar de exame pertinente à questão submetida à apreciação por órgão ou entidade administrativa do Estado.

Nos termos da atual formatação da atividade de consultoria jurídica no âmbito do Estado, devem ser exercidas nos próprios órgãos e entidades administrativas: a assessoria jurídica basilar, a coordenação das atividades de natureza jurídica, o assessoramento necessário ao controle de juridicidade, bem como a interpretação das normas que regem a atuação pública em questão. Na hipótese de controvérsias entre órgãos de assessoramento jurídico, cabe ao Advogado Geral do Estado dirimir tais pontos, ao que se acresce a competência de avocar ou integrar e coordenar trabalhos judiciais e extrajudiciais, na defesa dos interesses do Estado e em situações que possam trazer reflexos de natureza econômica, ainda que indiretos, ao erário (artigo 4º da Lei Delegada Estadual nº 103, de 29.01.2003).

Conforme prescreve a Resolução AGE nº 148, de 29.06.2005, as consultas devem ser formuladas à Advocacia Geral do Estado por Secretários de Estado, Secretários Adjuntos, Subsecretários e autoridades de hierarquia equivalente dos órgãos e entidades da Administração e devem ser respondidas, conforme o caso, em pareceres e notas jurídicas (artigo 1º, “caput”). Trata-se de norma conforme a competência delineada no Decreto Estadual nº 44.113, de 21.09.2005, no sentido de que cabe privativamente à AGE “emitir parecer sobre consulta formulada pelo Governador do Estado, por Secretário de Estado ou por dirigente de órgão autônomo” (artigo 3º, IX). A esse propósito, tem-se como incólume o expediente do Secretário de Fazenda sobre a viabilidade de fornecer informações sobre credores quirografários para terceiros. Contudo, é descabido imaginar que a consultoria jurídica da AGE possa transmutar-se em órgão de



consulta de advogados privados, que atuam profissionalmente no mundo jurídico realizando as mesmas tarefas dos Procuradores do Estado, com a especificidade de fazê-lo sob o ponto de vista dos seus clientes particulares.

Se o artigo 21, I a III do Decreto Estadual nº 44.113/2005 determina como atribuições da Consultoria Jurídica da AGE prestar assessoramento jurídico e advocacia consultiva aos órgãos da Administração direta, emitir parecer em consulta dirigida à AGE e supervisionar, coordenar e orientar as atividades de consultoria e assessoramento jurídico nas Secretarias de Estado e órgãos autônomos, decorre claramente do artigo 7º-B da Lei Complementar Estadual nº 83, de 28.01.2005, acrescentado pela Lei Complementar Estadual nº 112, de 13.01.2010, que se imputa à Consultoria Jurídica da AGE a atividade de supervisão técnica em relação às demais unidades jurídicas dos órgãos do Estado. Nesse sentido, não se vislumbra como necessária análise pelo órgão encarregado da orientação jurídica o estudo e exame de matéria que é interesse de terceiros, advogados privados. A própria distribuição de competências e de estruturação normativa da matéria levada a efeito pelo ordenamento vigente evidencia o desacerto de consultas particulares a órgãos encarregados de orientação jurídica.

Registre-se que, no caso em exame, sequer foi observado o § 2º do artigo 1º da Resolução AGE nº 148/05 segundo o qual “As consultas a que se refere o caput devem ser acompanhadas de manifestação elaborada pela unidade setorial de execução da Advocacia-Geral do Estado do órgão ou entidade a que pertencer a autoridade competente.” Embora se trate de exigência vinculante da atuação dos Procuradores do Estado lotados na Consultoria Jurídica da AGE/MG, em inúmeras situações a natureza dos temas discutidos vem sendo invocada como condição permissão a que seja exarado parecer ou nota jurídica analisando a solução adequada para questões administrativas de órgãos da Administração Direta e, também, de entidades da Administração Indireta, mesmo sem manifestação técnica preliminar da própria instituição. A exigência constitucional de eficiência e a supremacia do interesse público levam a que se atue excepcionalmente sem o atendimento integral dos requisitos fixados nas normas estaduais como necessários ao pronunciamento da Consultoria Jurídica da AGE/MG, assegurando-se plena satisfação das necessidades públicas primárias.

Na hipótese ora em exame, considera-se que explicitar a necessidade de observar os limites do sigilo fiscal e do sigilo bancário junto à Secretaria da Fazenda é matéria que não exclui o afastamento excepcional das regras que condicionam a emissão de parecer e nota jurídica pela Consultoria Jurídica da AGEMG, malgrado ausente instrução prévia com manifestação técnica do órgão



de assessoramento jurídico próprio do referido órgão público. Tem-se como viável a análise jurídica da matéria, mediante atividade hermenêutica das normas administrativas e legais de regência definindo como inadmissível a divulgação solicitada.

Cumprе ressaltar, entretanto, que a consultoria jurídica adequada à espécie refere-se somente aos limites da possibilidade de ação do órgão – Secretaria da Fazenda – integrante da Administração Direta do Estado, nos estritos limites da ação que a mesma poderá, ou não, realizar na espécie. É juridicamente impossível que a Advocacia Geral do Estado atue como profissional encarregado da orientação jurídica de outros advogados privados. Afinal, o advogado público não pode furtar-se a proteger o interesse público primário envolvido na realidade em questão, mas lhe é vedado atuar especificamente como advogado de particulares (seja servidor, seja empresa contratada, seja advogado privado ou outro terceiro).

Destarte, se aos membros da Advocacia Geral do Estado é proibida a atividade de consultoria jurídica particular, entende-se inviável, neste caso, responder à indagação dos advogados requerentes sobre eventual prescrição de créditos antigos em face da MinasCaixa, entidade bancária extinta. Isso porque essa matéria consubstancia tarefa de estudo dos próprios profissionais privados. Os interesses em questão são de supostos credores daqueles que teriam créditos quirografários perante a Minas Caixa (cujos nomes sequer foram declinados no pedido) e dos próprios advogados privados.

Se é certo que a Lei de Acesso à Informação Pública (Lei Federal nº 12.527/11) trouxe transparência como norma vinculante da Administração de modo expreso, não menos certo é que as exceções devem ter sua vigência assegurada no ordenamento, sob pena de condutas arbitrárias e teratológicas. Além disso, se é dever da AGEMG realizar atividade de consultoria aos órgãos estaduais e entidades da Administração Indireta, afasta-se da sua competência orientar profissionais privados no tocante a matérias jurídicas como a ocorrência, ou não, da prescrição de eventuais créditos públicos.

Conclusão

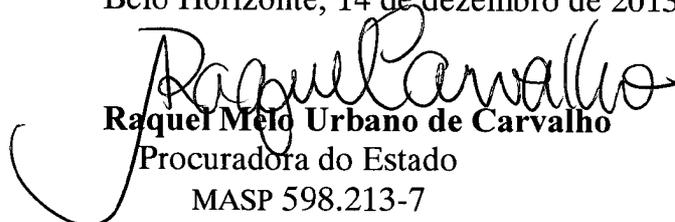
Pelas razões expostas, opino no sentido de que seja respondido negativamente o pedido de informação aviado pelos advogados Ney Pinheiro de Freitas e Eder Carlos Lima no tocante aos créditos oriundos da MinasCaixa, em



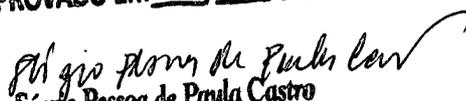
virtude da natureza genérica do mesmo, da inexistência das informações solicitadas na estrutura do Estado de Minas Gerais e, ainda, em cumprimento ao sigilo fiscal, ao sigilo bancário e aos limites da atividade de consultoria jurídica desenvolvida pela Advocacia Geral do Estado.

À superior consideração.

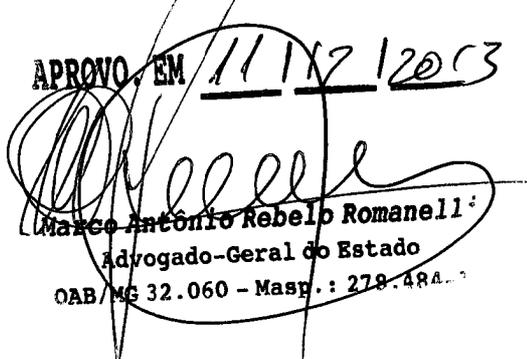
Belo Horizonte, 14 de dezembro de 2013.


Raquel Melo Urbano de Carvalho
Procuradora do Estado
MASP 598.213-7
OAB/MG 63.612

"APROVADO EM 14/12/13"


Sérgio Pessoa de Paula Castro
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica
Masp.: 592.221-8 - OAB/MG 62.597

APROVO. EM 11/12/2013


Marco Antônio Rebelo Romaneli
Advogado-Geral do Estado
OAB/MG 32.060 - Masp.: 279.484