

Nota Técnica  
Unafisco nº 07/2017

## O equivocado tratamento dado pela Receita Federal às pessoas politicamente expostas – subversão da impessoalidade e outros princípios da administração pública, e violação de tratado internacional

# DIRETORIA - Triênio 2016/2019

## **Presidente**

Kleber Cabral

## **1º Vice-Presidente**

Amilton Paulo Lemos

## **2º Vice-Presidente**

Antonio Dias de Moraes

## **Secretário-Geral**

Eduardo Artur Neves Moreira

## **1º Secretário**

Luiz Gonçalves Bomtempo

## **Diretora de Finanças e Contabilidade**

Massumi Takeishi

## **Diretora-Adjunta de Finanças e Contabilidade**

Maria Aparecida Gerolamo

## **Diretor de Administração**

José Ricardo Alves Pinto

## **Diretor de Assuntos Jurídicos**

Luiz Antonio Benedito

## **Diretor-Adjunto de Assuntos Jurídicos**

Eduardo de Andrade

## **Diretor de Defesa Profissional e Assuntos Técnicos**

Mauro José Silva

## **Diretor de Comunicação Social**

Kurt Theodor Krause

## **Diretor-Adjunto de Comunicação Social**

Alcebádes Ferreira Filho

## **Diretor de Assuntos de Aposentadoria, Pensões e Assistência Social**

Ivaldo Helvio Pinto Rêgo

## **Diretora-Adjunta de Assuntos de Aposentadoria, Pensões e Assistência Social**

Edith Ascensão Pereira Benvindo

## **Diretor de Eventos Associativos, Recreativos e Culturais**

César Urbano Corrêa

## **Diretor de Convênios e Serviços**

Nicolau Gomes da Silva

## **Diretor-Adjunto de Convênios e Serviços**

Carlos Alberto Ramos G. Pacheco

## **Diretor de Coordenação das Representações Regionais**

Marco Aurélio Baumgarten de Azevedo

## **1ª Diretora Suplente**

Nélia Cruvinel Resende

## **2º Diretor Suplente**

Narayan de Souza Duque

## **3ª Diretora Suplente**

Ivone Marques Monte

## **CONSELHO FISCAL**

### **Efetivos:**

Marilena Fonseca Fernandino

Paulo Fernandes Bouças

Marcello Escobar

### **Suplentes:**

Hildebrando de Menezes Vêras

Celso Fernandes

Jorge do Carmo Sant'Anna

## **Publicação da Unafisco Nacional**

## **Departamento de Comunicação Social**

**Diagramação:** Núcleo Cinco

## **Estagiárias da Diretoria de Defesa**

**Profissional e Assuntos Técnicos:** Gisele Kauer e Theresa Raquel Moreira Horner Hoe

## **Assessoria de imprensa:**

Rapport Comunica

[www.rapportcomunica.com](http://www.rapportcomunica.com)

(11) 2765-2179

## **Assessoria parlamentar:**

Ilma Ferreira Lima

[ilma.lima@unafiscoassociacao.org.br](mailto:ilma.lima@unafiscoassociacao.org.br)

(61) 9-9986-1760

Para obter mais informações sobre o tema, entre em contato pelo telefone

**(11) 3228-4766** ou e-mail

[estudostecnicos@unafisco nacional.org.br](mailto:estudostecnicos@unafisco nacional.org.br)

**Junho/2017**

# UNAFISCO NACIONAL

GESTÃO 2016-2019

Nota técnica Unafisco N° 07/2017

## **O equivocado tratamento dado pela Receita Federal às pessoas politicamente expostas – subversão da impessoalidade e outros princípios da administração pública, e violação de tratado internacional**



**UNAFISCO**  
**ASSOCIAÇÃO**  
**NACIONAL**

Associação Nacional dos Auditores  
Fiscais da Receita Federal do Brasil



## ABREVIATURAS

**ASCOM/RFB** – Assessoria de Comunicação Social da Receita Federal do Brasil

**BACEN** – Banco Central do Brasil

**CF** – Constituição Federal

**COAF** – Conselho de Controle de Atividades Financeiras

**COPEI** – Coordenação-Geral de Pesquisa e Investigação

**CVM** – Comissão de Valores Mobiliários

**ENCCLA** – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro

**GAFI/FATF** – Grupo de Ação Financeira/Financial Action Task Force

**OCDE** – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

**PPE** – Pessoa Politicamente Exposta

**RFB** – Receita Federal do Brasil

**SPC** – Secretaria de Previdência Complementar

**SUFIS** – Subsecretaria de Fiscalização

**SUSEP** – Superintendência de Seguros Privados

**TSE** – Tribunal Superior Eleitoral

**UIF** – Unidade de Inteligência Financeira

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	05
<b>Origem do Termo “Pessoa Politicamente Exposta (PPE)”</b> .....	06
<b>Conceito</b> .....	07
<b>Recomendações e normas acerca das pessoas politicamente expostas</b> .....	08
<b>Atuação da UNAFISCO</b> .....	15
<b>Tratamento das pessoas politicamente expostas pela Receita Federal do Brasil</b> .....	18
<b>Sistema Alerta e o desrespeito à Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção</b> .....	25
<b>Operação Lava Jato e as pessoas politicamente expostas</b> .....	29
<b>Conclusões</b> .....	30
<b>Referências bibliográficas</b> .....	33

# **NOTA 07/2017: O EQUIVOCADO TRATAMENTO DADO PELA RECEITA FEDERAL ÀS PESSOAS POLITICAMENTE EXPOSTAS – SUBVERSÃO DA IMPESSOALIDADE E OUTROS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS, E VIOLAÇÃO DE TRATADO INTERNACIONAL**

## **Introdução**

A Unafisco – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Unafisco Nacional) apresenta a Nota Técnica nº 07/2017, a respeito das pessoas politicamente expostas, a normatização internacional e nacional sobre o tema e o tratamento que a Receita Federal do Brasil oferece a tais pessoas.

A regulamentação acerca do tema pessoas politicamente expostas surgiu como uma resposta coordenada das organizações internacionais com vistas ao combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, uma vez que muitos outros crimes derivam destes, em especial o tráfico de drogas e o financiamento ao terrorismo.

No cenário nacional, vivemos um momento único na história do país, com a investigação e desmonte de esquemas de corrupção que retiraram bilhões dos cofres públicos durante anos.

Apesar dos esforços das instituições para acabar com esse mal, analisaremos, no texto apresentado a seguir, que muito mais poderia ter sido feito caso a interpretação das normas que regulam o tratamento às pessoas politicamente expostas adotada pela Receita Federal fosse a que apresentamos no presente trabalho.

Muitas indagações têm sido feitas pela imprensa e nas redes sociais a respeito da baixa eficiência da Receita Federal na detecção de pessoas públicas que desviaram bilhões de reais e mantiveram fortunas no Brasil e no exterior sem serem fiscalizadas, o que vem comprometendo a imagem do órgão junto à sociedade brasileira.

O estudo que a seguir apresentamos foi concluído, em relação à totalidade da interpretação jurídica dos normativos envolvidos e dos reflexos institucionais para a Receita Federal, juntamente com as respectivas anotações, revisões e aprovação pela diretoria da entidade, na data de seu lançamento público, fruto de pesquisas e reflexões em curso há muitos meses.

Em um primeiro momento, serão expostas as noções iniciais sobre as PPE, a origem da expressão e seu conceito de acordo com o Grupo de Ação Financeira

(GAFI/FATF) e o Banco Mundial. Em seguida, passaremos à análise das recomendações e normas existentes no âmbito nacional e internacional, que regulam o tema pessoas politicamente expostas, em especial as recomendações do GAFI/FATF e, internamente, as ações da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA).

Apresentaremos como a Unafisco Nacional se posicionou junto à Receita Federal com relação ao assunto, e como as ações da Operação Lava Jato confirmam a necessidade de maior vigilância por parte da Administração Tributária Federal sobre estas pessoas politicamente expostas.

Será analisada a atuação da Receita Federal do Brasil no tratamento das pessoas politicamente expostas, e como esta atuação contraria o ordenamento jurídico, inclusive os princípios da Administração Pública e a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção.

### **Origem do Termo “Pessoa Politicamente Exposta (PPE)”**

O termo “pessoa politicamente exposta” teve origem nos anos de 1990<sup>1</sup>, a partir de um caso conhecido como “Caso Abacha”. Sani Abacha era um ditador da Nigéria e junto com sua família organizou um esquema de roubo dos recursos do Tesouro nigeriano. Estima-se que esse esquema retirou do país entre US\$ 2,5 a 4 bilhões<sup>2</sup>, que foram transferidos para contas bancárias no Reino Unido e na Suíça.

A partir de então, com o intuito de evitar novos casos como o Abacha, os bancos suíços promoveram iniciativas estabelecendo obrigações de vigilância especiais para pessoas com responsabilidades importantes. Nesse contexto surge o termo “pessoa politicamente exposta”, em inglês “politically exposed person”, que levou à resolução da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, em outubro de 2003, tendo entrado em vigor em dezembro de 2005. O Brasil assinou a referida convenção em dezembro de 2003, sendo promulgada em 2006, por meio do Decreto nº 5.687 de 31 de janeiro de 2006.

---

1 SÉNAT - Justice et affaires intérieures. *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, y compris le financement du terrorisme*. França, 2014. Disponível em: <<http://www.senat.fr/ue/pac/E2734.html>>. Acesso em 21 jun. 2017.

2 FATF/OECD - FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *Specific Risk Factors in the proceeds of corruption*. França, 2012, p. 16. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Specific%20Risk%20Factors%20in%20the%20Laundering%20of%20Proceeds%20of%20Corruption.pdf>>. Acesso em 21 jun. 2017.



## Conceito

O conceito de pessoa politicamente exposta consta dos documentos do FATF (Financial Action Task Force) ou Grupo de Ação Financeira (GAFI), um órgão intergovernamental ligado à OCDE, que tem como objetivo desenvolver políticas de proteção do sistema financeiro mundial contra a lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo e financiamento de armas de destruição em massa. O Brasil é membro do Grupo de Ação Financeira (GAFI/FATF).

De acordo com o sítio eletrônico da Receita Federal do Brasil<sup>3</sup>, o GAFI/FATF realizou Avaliação Mútua do Brasil no ano de 2010, estando o país em processo de acompanhamento (follow up), com reavaliação realizada em junho de 2012, tendo em vista a necessidade de adequação a recomendações importantes da organização.

Em seu guia de recomendações sobre pessoas politicamente expostas<sup>4</sup>, o órgão define PPE como um indivíduo que desempenha ou desempenhou uma função pública relevante. Devido à sua posição e influência, reconhece-se que muitas PPE se encontram em uma posição na qual, potencialmente, podem se envolver em delitos como lavagem de dinheiro e corrupção.

De acordo com o Banco Mundial<sup>5</sup>, a maior parte das pessoas politicamente expostas não está envolvida em atividades corruptas, entretanto, todas ocupam posições em que, potencialmente, poderão utilizar seus cargos para ganhos próprios, independentemente do país de origem.

O conceito de pessoa politicamente exposta também pode ser encontrado em instruções de órgãos brasileiros. A Comissão de Valores Mobiliários (CVM), em sua Instrução 301/1999, traz a seguinte definição para PPE:

**Art. 3º-B** *Para efeitos do disposto nesta Instrução considera-se:*  
*I – pessoa politicamente exposta aquela que desempenha ou tenha desempenhado, nos últimos 5 (cinco) anos, cargos, empregos ou funções públicas relevantes, no Brasil ou em outros países, territórios e dependências estrangeiros, assim como seus representantes, familiares e outras pessoas de seu relacionamento próximo.*

3 RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro. Brasília, s.d. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/sobre/acoes-e-programas/combate-a-ilicitos/lavagem-de-dinheiro>>. Acesso em 21 jun. 2017.

4 FATF/OECD - FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *FATF Guidance: Politically Exposed Persons (Recommendations 12 and 22)*. França, 2013, p. 03. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/documents/documents/peps-r12-r22.html>>. Acesso em 21 jun. 2017.

5 THE WORLD BANK. *Politically exposed person - preventive measures for the banking sector*. Washington, 2010, p. 03. Disponível em: <[https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/Politically%20Exposed%20Persons\\_0.pdf](https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/Politically%20Exposed%20Persons_0.pdf)>. Acesso em 21 jun. 2017.

*II – cargo, emprego ou função pública relevante exercido por chefes de estado e de governo, políticos de alto nível, altos servidores dos poderes públicos, magistrados ou militares de alto nível, dirigentes de empresas públicas ou dirigentes de partidos políticos; e*

*III – familiares da pessoa politicamente exposta, seus parentes, na linha direta, até o primeiro grau, assim como o cônjuge, companheiro e enteado.<sup>6</sup>*

A mesma definição é adotada pela Secretaria de Previdência Complementar (SPC) na Instrução SPC 20/2008, pelo Banco Central do Brasil na Circular Bacen nº 3461/2009, e pelo COAF na RESOLUÇÃO nº 16, de 2007.

### **Recomendações e normas acerca das pessoas politicamente expostas**

O GAFI/FATF recomenda às instituições financeiras adotarem maiores cautelas com relação aos clientes que se enquadrem como PPE. A Recomendação nº 12 traz as medidas abaixo.

As instituições financeiras deveriam:

*(a) ter sistemas adequados de gerenciamento de riscos para determinar se o cliente ou beneficiário é pessoa exposta politicamente;*

*(b) obter aprovação da alta gerência para estabelecer (ou continuar, para clientes existentes) tais relações de negócios;*

*(c) adotar medidas razoáveis para estabelecer a origem da riqueza e dos recursos; e*

*(d) conduzir monitoramento reforçado contínuo da relação de negócios.*

*As instituições financeiras deveriam ser obrigadas a adotar medidas razoáveis para determinar se um cliente ou beneficiário é uma PEP ou pessoa que ocupa função importante em uma organização internacional. Nos casos de relações de negócios de mais alto risco com essas pessoas, as instituições financeiras deveriam ser obrigadas a aplicar as medidas referidas nos parágrafos (b), (c) e (d).*

*As exigências para todas as PEPs também se aplicam a familiares ou pessoas próximas dessas PEPs.<sup>7</sup>*

---

6 CVM - COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. Instrução CVM nº 301/1999 - *Alterada pelas Instruções 463/08; 506/11; 523/12; 534/13; 553/14.* Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/legislacao/inst/inst301.html>>. Acesso em 21 jun. 2017.

7 FATF/OECD - FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *The FATF Recommendations.* França, 2012, p. 19. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/links-externos/As%20Recomendacoes%20GAFI.pdf>>. Acesso em 21 jun. 2017.

As recomendações do GAFI/FATF enfatizam as movimentações realizadas por PPE internacionais, mas fica claro, inclusive em manifestação do Banco Mundial, que essa distinção, entre PPE internacional e doméstica, não deve existir, devendo as diligências serem aplicadas em todos os casos, uma vez que todas as PPE estão expostas à oportunidade de utilização de seus cargos para ganhos pessoais<sup>8</sup>.

A Convenção das Nações Unidas contra a corrupção dispõe que:

### **Artigo 52**

*Prevenção e detecção de transferências de produto de delito*

*1. Sem prejuízo ao disposto no Artigo 14 da presente Convenção, cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em conformidade com sua legislação interna, para exigir das instituições financeiras que funcionam em seu território que verifiquem a identidade dos clientes, adotem medidas razoáveis para determinar a identidade dos beneficiários finais dos fundos depositados em contas vultosas, **e intensifiquem seu escrutínio de toda conta solicitada ou mantida no ou pelo nome de pessoas que desempenhem ou tenham desempenhado funções públicas eminentes e de seus familiares e estreitos colaboradores**. Esse escrutínio intensificado dar-se-á estruturado razoavelmente de modo que permita descobrir transações suspeitas com objetivo de informar às autoridades competentes e não deverá ser concebido de forma que atrapalhe ou impeça o curso normal do negócio das instituições financeiras com sua legítima clientela.*  
(...)<sup>9</sup>(destaques nossos)

As Recomendações do GAFI/FATF<sup>10</sup> evidenciam a responsabilidade das autoridades públicas de investigação e de aplicação da Lei (item nº 30):

*Os países deveriam garantir que as **autoridades de investigação e de aplicação da lei** designadas sejam **responsáveis por investigações de lavagem de dinheiro** e financiamento do terrorismo dentro da estrutura nacional ALD/CFT. Pelo menos nos casos relacionados aos crimes que geram produtos relevantes, essas autoridades de investigação e de*

8 THE WORLD BANK, *op. cit.* (nota 5), p. XV.

9 BRASIL. Decreto nº 5.687 de 31 de janeiro de 2006. *Portal da Legislação*. Brasília, 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm)>. Acesso em 21 jun. 2017.

10 FATF/OECD - FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *The FATF Recommendations*. França, 2012, p. 34 e 35. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/links-externos/As%20Recomendacoes%20GAFI.pdf>>. Acesso em 21 jun. 2017

*aplicação da lei designadas **deveriam conduzir uma investigação financeira paralela proativa quando investigarem crimes de lavagem de dinheiro, crimes antecedentes a ela associados e financiamento do terrorismo. Isso deveria incluir os casos onde o crime antecedente associado ocorrer fora de suas jurisdições. Os países deveriam assegurar que as autoridades competentes sejam responsáveis por rapidamente identificar, rastrear e iniciar ações de bloqueio e apreensão de bens que são ou possam vir a ser objeto de confisco, ou que se suspeite sejam produtos de crime. (destaques nossos)***

Ainda, as Recomendações do GAFI/FATF estabelecem os poderes das autoridades de investigação e de aplicação da lei (item nº 31):

***Durante o curso de investigações de lavagem de dinheiro, de crimes antecedentes e de financiamento do terrorismo, as autoridades competentes deveriam ter acesso a todos os documentos e informações necessários para as investigações, bem como para as ações penais e outras ações a elas relacionadas. Esses poderes deveriam incluir o poder de adotar medidas compulsórias para a requisição de registros mantidos por instituições financeiras, APNFDs e outras pessoas físicas ou jurídicas, bem como para a busca de pessoas e propriedades, para a tomada de declarações de testemunhas, e para a busca e obtenção de provas.***

*(...)*

*Durante as investigações de lavagem de dinheiro, crimes antecedentes e financiamento do terrorismo, **as autoridades competentes deveriam poder solicitar quaisquer informações relevantes à UIF.***  
*(destaques nossos)*

No Brasil, a UIF (Unidade de Inteligência Financeira) corresponde ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF. Embora a Receita Federal tenha representante com assento no COAF, os relatórios de inteligência financeira são enviados pelo COAF, de forma exclusiva e reservada, à COPEI (Coordenação-Geral de Pesquisa e Investigação) da RFB, que coordena as atividades de inteligência do órgão, não havendo, em regra, compartilhamento de tais informações com a Sufis (Subsecretaria de Fiscalização) da RFB. Ressalta-se que esse compartilhamento mais restrito deveria ser exceção, em casos justificáveis e de alta sensibilidade, sobre os quais o sigilo das informações fosse essencial para o curso das investigações.

A Receita Federal reconhece a importância do papel investigativo dos Auditores Fiscais, conforme explicita em seu sítio eletrônico<sup>11</sup>:

**A Receita Federal do Brasil na Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro**

***A prática de auditoria das administrações tributárias as colocam em uma posição única, não somente na detecção de fraudes fiscais e contábeis, mas também na prevenção e combate à lavagem de dinheiro e outros crimes financeiros. Servidores Públicos das administrações tributárias desempenham importante papel no combate à lavagem de dinheiro, seja **identificando e reportando atividades suspeitas** (assim consideradas nos termos da legislação pertinente de cada país), seja na utilização destes mesmos indícios no combate à evasão fiscal eventualmente relacionada. (destaques nossos)***

Evidentemente, a Receita Federal reconhece os Auditores Fiscais como autoridades de investigação e de aplicação da Lei no tocante ao combate à lavagem de dinheiro, nos termos das recomendações do GAFI/FATF. Portanto, deveria, de acordo com as referidas recomendações, propiciar o amplo exercício dos poderes de investigação previstos nos itens 30 e 31 supracitados, inclusive e especialmente sobre as PPE.

Nos normativos brasileiros, encontra-se a regulação acerca dos cuidados a serem tomados com relação às pessoas politicamente expostas nas instruções da CVM, do COAF e do Banco Central do Brasil. Em sua Instrução 301/1999 (alterada pela Instrução 523/2012), a CVM exige das entidades por ela reguladas, um maior controle das movimentações realizadas por pessoa politicamente exposta. Nos incisos III e VI do artigo 3º-A da referida Instrução há as seguintes disposições:

**Art. 3º-A (...)**

**III – supervisionar de maneira mais rigorosa a relação de negócio mantida com **pessoa politicamente exposta**;**

(...)

**VI – manter regras, procedimentos e controles internos para identificar a origem dos recursos envolvidos nas transações dos clientes e dos beneficiários identificados como **pessoas politicamente expostas**.**

<sup>12</sup>(destaques nossos)

11 RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *A Receita Federal do Brasil na Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro*. Brasília, 01 dez. 2014. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/sobre/acoes-e-programas/combate-a-ilicitos/lavagem-de-dinheiro/perguntas-e-respostas>>. Acesso em 21 jun. 2017.

12 CVM - COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS, op. cit. (nota 6).

A Circular nº 3461/2009 do Banco Central do Brasil determina que as instituições financeiras devem implementar políticas e procedimentos internos de controle destinados a prevenir a prática dos crimes de lavagem de dinheiro e outros crimes relacionados, entre eles “coletar de seus clientes permanentes informações que permitam caracterizá-los ou não como pessoas politicamente expostas e identificar a origem dos fundos envolvidos nas transações dos clientes assim caracterizados”.<sup>13</sup>

Ainda no cenário nacional, existe a ENCCLA (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro), criada em 2003, por iniciativa do Ministério da Justiça, e envolve diversos órgãos e instituições dos Três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). A ENCCLA tem, como um de seus objetivos, o papel de atender as recomendações internacionais com relação ao combate aos crimes de lavagem de dinheiro e corrupção, e seu trabalho é concretizado por meio de iniciativas denominadas Ações.

A organização do cadastro de Pessoas Politicamente Expostas (PPE) representa o resultado da ação nº 7 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro – ENCCLA (Edição 2013). Entre as Ações de 2016, pode ser destacada a Ação nº 11, coordenada pela Receita Federal do Brasil:

**AÇÃO 11** – *Aprimorar as regras de sigilo bancário e fiscal, objetivando tornar mais ágil e eficaz o compartilhamento de informações entre órgãos de fiscalização, controle, persecução penal e defesa do patrimônio público.*

**Eixo:** *Deteção e Punição.*

**Objetivo Estratégico:** *Aumentar a efetividade do sistema de justiça.*

**Coordenador:** *RFB*<sup>14</sup>

Em 2017 destaca-se a Ação nº 07, que trata do compartilhamento de informações como forma de combate à corrupção e lavagem de dinheiro:

**AÇÃO 7** – *Ampliar o compartilhamento de dados para o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro*

**Coordenador:** *Rede-Lab*<sup>15</sup>

---

13 BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Circular Nº 3.461 de 2009*. Brasília, 2009. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/47555/Circ\\_3461\\_v1\\_O.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/47555/Circ_3461_v1_O.pdf)>. Acesso em 21 jun. 2017.

14 ENCCLA - ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO. *Ações e Metas*. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/acoes>>. Acesso em 21 jun. 2017.

15 ENCCLA - ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO, *op. cit.* (nota 14).

Observa-se, assim, que as Ações da ENCCLA primam pelo compartilhamento de dados e informações entre os órgãos e entidades públicas, como um dos meios de investigação, fiscalização, e, conseqüentemente, repressão à corrupção e crimes conexos.

Vale destacar que as fontes dos recursos que as PPE podem tentar lavar provêm, não apenas de propina, suborno ou outros procedimentos relacionados diretamente à corrupção, mas também podem ter sua origem em desvio de fundos do Estado ou sonegação fiscal; há ainda casos em que pessoas politicamente expostas estão ligadas ao crime organizado e tráfico de drogas<sup>16</sup>. O Banco Mundial estima que cerca de US\$ 1 trilhão são pagos em propina todo ano, e nos países em desenvolvimento, entre US\$ 20 a US\$ 40 bilhões provenientes de corrupção são recebidos, por ano, por funcionários públicos<sup>17</sup>. Assim, as recomendações e normas em relação às **peçoas politicamente expostas** são uma forma de mitigar o risco que estas representam.

Nesse diapasão, foi publicada a Resolução nº 16 do Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, de 2007, a qual dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas pessoas reguladas pelo COAF, na forma do § 1º do artigo 14 da Lei nº 9.613, de 03 de março de 1998, relativos a operações ou propostas de operações realizadas por pessoas politicamente expostas, cuja definição e rol de cargos públicos seguem abaixo:

*O Presidente do Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, no uso da atribuição que lhe confere o inciso IV do art. 9º do Estatuto aprovado pelo Decreto nº 2.799, de 8 de outubro de 1998 e tendo em vista o disposto no **art. 52 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**, cuja execução e cumprimento no Brasil foram determinados pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, torna público que o Plenário do Conselho, em sessão realizada em 27 de março de 2007, com base no § 1º do art. 14 da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, resolveu:*

**Art. 1º.** *As pessoas arroladas no artigo 9º da Lei 9.613, de 3 de março de 1998 e que são reguladas pelo COAF deverão, adicionalmente às disposições das respectivas Resoluções, adotar as providências previstas nesta Resolução para o estabelecimento de relação de negócios e o acompanhamento de operações ou propostas de operações realizadas pelas **peçoas politicamente expostas**.*

16 FATF/OECD - FINANCIAL ACTION TASK FORCE, *op. cit.* (nota 2), p. 08.

17 THE WORLD BANK, *op. cit.* (nota 5), p. 04.

**§ 1º** *Consideram-se pessoas politicamente expostas os agentes públicos que desempenham ou tenham desempenhado, nos últimos cinco anos, no Brasil ou em países, territórios e dependências estrangeiras, cargos, empregos ou funções públicas relevantes, assim como seus representantes, familiares e estreitos colaboradores.*

**§ 2º** *No caso de pessoas politicamente expostas brasileiras, para efeito do § 1º devem ser abrangidos:*

**I** - *os detentores de mandatos eletivos dos Poderes Executivo e Legislativo da União;*

**II** - *os ocupantes de cargo, no Poder Executivo da União:*

**a)** *de Ministro de Estado ou equiparado;*

**b)** *de Natureza Especial ou equivalente;*

**c)** *de presidente, vice-presidente e diretor, ou equivalentes, de autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista;*

**d)** *do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS, nível 6, e equivalentes;*

**III** - *os membros do Conselho Nacional de Justiça, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores;*

**IV** - *os membros do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República, o Vice-Procurador-Geral da República, o Procurador-Geral do Trabalho, o Procurador-Geral da Justiça Militar, os Subprocuradores-Gerais da República e os Procuradores-Gerais de Justiça dos estados e do Distrito Federal;*

**V** - *os membros do Tribunal de Contas da União e o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União;*

**VI** - *os governadores de Estado e do Distrito Federal, os presidentes de Tribunal de Justiça, de Assembléia Legislativa e de Câmara Distrital e os presidentes de Tribunal e de Conselho de Contas de Estado, de Municípios e do Distrito Federal;*

**VII** - *os Prefeitos e Presidentes de Câmara Municipal de capitais de Estados.*<sup>18</sup>

---

18 COAF - CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. *Resolução nº 16, de 28 de Março de 2007*. Brasília, 28 mar. 2007. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/backup/legislacao-e-normas/normas-do-coaf/coaf-resolucao-no-016-de-28-de-marco-de-2007-1>>. Acesso em 06 jun. 2017.



## Atuação da UNAFISCO

Tornou-se notório o monitoramento realizado pela Receita Federal ao acesso de dados de pessoas politicamente expostas quando da mensagem publicada pelo Secretário da Receita Federal em resposta a um artigo de Demétrio Magnoli, publicado na Folha de S.Paulo, em 26 de dezembro de 2015, intitulado “O Leão só ruge para baixo”<sup>19</sup>. Nessa mensagem, emitida pela ASCOM/RFB, a Administração da RFB assume que existe o monitoramento sistemático sobre os acessos dos Auditores Fiscais aos dados de contribuintes considerados Pessoas Politicamente Expostas – PPE, com o alegado objetivo de proteção aos contribuintes e a toda a sociedade.

Com fundamento na Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527/2011, a Unafisco Nacional solicitou diversas informações à Receita Federal sobre o assunto.

Em março de 2016 a Unafisco enviou ofício à RFB solicitando respostas acerca de tal procedimento empregado pela Administração, que pode servir de constrangimento aos Auditores para não realizarem investigações mais intensas sobre as PPE. A esse respeito, referimo-nos à noção de constrangimento que o dicionário Aulete Digital<sup>20</sup> traz: “embaraço, acanhamento, sensação ou atitude de quem está pouco à vontade”.

Neste primeiro ofício a Unafisco questionou qual ato normativo instituiu o mencionado monitoramento, quem insere e atualiza a relação de pessoas politicamente expostas, se é utilizada a lista fornecida pelo COAF de pessoas politicamente expostas, qual procedimento adotado pela RFB no caso de acesso de Auditor aos dados de uma PPE, e quem é avisado sobre o acesso do Auditor a tais dados.

Em sua resposta, a RFB informou não haver qualquer ato normativo regulando o referido monitoramento. É sabido que, para a Administração Pública, o princípio da legalidade impõe que só se pode fazer aquilo que estiver previsto em norma. A ausência de norma regulando o referido procedimento de monitoramento revela-se, portanto, algo de extrema gravidade na medida em que viola normas e princípios mais mezinhos do direito administrativo.

Informou também que utiliza a lista de PPE fornecida pelo COAF como uma “amostra não estatística baseada em riscos”, para controle do sigilo fiscal dos contribuintes. Tal relação é inserida e atualizada no Portal Midas pela Coordenação-Geral de Auditoria Interna da RFB. A RFB afirmou que apenas configura infração do servidor o acesso imotivado às informações de qualquer contribuinte. Entretanto,

---

19 MAGNOLI, Demétrio. O Leão só ruge para baixo. *Folha Digital*. 26 dez. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/demetriomagnoli/2015/12/1723137-o-leao-so-ruge-para-baixo.shtml>>. Acesso em 20 jun. 2017.

20 CONSTRANGIMENTO. In: AULETE Digital. Brasil, 2017. Disponível em: <<http://www.aulete.com.br/constrangimento>>. Acesso em 21 jun. 2017.

um sistema denominado Alerta envia mensagem por e-mail ao Delegado/Inspetor/Superintendente da jurisdição do contribuinte quando um Auditor acessa dados de alguma pessoa constante da lista das PPE, notificando-os a respeito do acesso. Perguntado se são utilizadas outras listas ou amostras, a Coordenação-Geral de Auditoria Interna e Gestão de Riscos (Audit) respondeu que não, que utiliza exclusivamente a lista das PPE elaborada pelo COAF, sem adições nem exclusões.

A Unafisco encaminhou novo ofício, em maio de 2016, com outros questionamentos complementares, tendo em vista algumas respostas evasivas por parte da Coordenação-Geral de Auditoria Interna. No segundo ofício, foi questionado à Receita Federal se há inclusão de familiares, estreitos colaboradores e representantes das pessoas politicamente expostas na listagem utilizada pelo órgão e qual critério utilizado para inserção destas pessoas, como funciona o Sistema Alerta, qual a razão e desde quando o monitoramento do acesso aos dados das PPE é realizado, quantos acessos imotivados foram realizados aos dados fiscais de PPE, se houve determinação superior do Ministério da Fazenda ou outro órgão do Poder Executivo para que esse monitoramento começasse a ser feito, se há tratamento diferenciado das pessoas politicamente expostas com relação aos demais contribuintes e qual o interesse público existente no permanente monitoramento do acesso aos dados fiscais destas pessoas.

Mais uma vez as repostas oferecidas pela Receita Federal não foram claras. O órgão informou que utiliza a relação elaborada pelo COAF, e que, portanto não sabe quais os critérios para inclusão de pessoas nessa lista; afirmou que o Sistema Alerta está em funcionamento desde 2013.

Vale destacar o questionamento feito pela Unafisco Nacional no respeitante ao interesse público em torno do referido monitoramento:

(...)

**VI** – *Considerando o conceito de Pessoas Politicamente Expostas – PPE constante da legislação brasileira e internacional, destacadamente as normas do COAF, Bacen e Coremec, as recomendações da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro – ENCCLA, fundamentadas no artigo 52 da Convenção das Nações Unidas contra a corrupção e em orientações de organismos internacionais de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro; considerando a regulamentação das obrigações do sistema financeiro em relação às Pessoas Politicamente Expostas – PPE, adequando o Brasil aos padrões internacionais de prevenção à corrupção e à lavagem de dinheiro; considerando que o rol de agentes públicos apontados se justifica pelo fato de tais pessoas exercerem funções políticas de relevo no Estado Brasileiro e na administração de recursos públicos, com o objetivo de que haja*

*sobre tais pessoas uma maior vigilância sobre suas atividades financeiras, informar:*

**a)** *Por que razão e a partir de que data a RFB passou a exercer vigilância específica não sobre as Pessoas Politicamente Expostas – PPE, mas sobre os Auditores Fiscais que venham a acessar os dados fiscais dessas pessoas;*

**b)** *Qual o interesse público no permanente monitoramento efetuado pela Coordenação-Geral de Auditoria Interna da RFB para detecção de acessos aos dados fiscais de Pessoas Politicamente Expostas – PPE;*

Em resposta, a Audit disse que o interesse público existente neste monitoramento é a “contínua confirmação da segurança dos sistemas de informação da RFB”. A Audit repetiu que utiliza o rol de PPE como uma “amostra não estatística baseada em riscos”, para esta confirmação de segurança. Além disso, informou desconhecer determinação superior para a realização do monitoramento, sendo esta uma questão meramente técnica.

Apesar de a Receita Federal, na resposta ao texto publicado por Demétrio Magnoli, afirmar realizar o monitoramento de acesso aos dados de pessoas politicamente expostas, quando questionada pela Unafisco Nacional, evitou tratar de forma direta do assunto, como se tivesse escolhido essa lista do acaso, como se fosse apenas uma amostra estatística dos contribuintes em geral, e não um grupo seletivo e bastante específico de contribuintes.

No tocante à atuação da programação e fiscalização sobre as PPE, vale destacar a pergunta enviada ao Subsecretário de Fiscalização, que assim respondeu:

*Inicialmente, registre-se que a Fiscalização da RFB é organizada por meio de dois grandes processos de trabalho: Realizar Pesquisa e Seleção e Realizar a Execução da Fiscalização.*

*Conforme dispõe o art. 1º da Portaria RFB/Sufis nº 1.781, de 21/12/2015, a seleção de sujeitos passivos a serem fiscalizados é pessoal e objetiva, baseada em parâmetros técnicos, sendo observado o interesse e a relevância fiscal de modo tal que a percepção de risco e a presença fiscal sejam intensificados.*

*Contudo, no âmbito da Fiscalização, desenvolve-se outro processo de trabalho que é o Acompanhamento dos Maiores Contribuintes, segmento que representa 2/3 da arrecadação federal. Nesse contexto, também são monitoradas as pessoas físicas classificadas de elevada capacidade contributiva que são monitoradas pela Delegacia dos Maiores Contribuintes em Belo Horizonte que detém a jurisdição na-*

*cional e preferencial desse grupo.*

*Dessa forma, na hipótese de alguma pessoa politicamente exposta (PPE) estar classificada nesse segmento de elevada capacidade contributiva será acompanhada em razão do perfil de arrecadação e não pela exposição política.*

Tal resposta da Receita Federal evidencia que seus procedimentos estão completamente conflitantes com o interesse público expresso no art. 1º, item a, da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, pois não há qualquer esforço, em relação às PPE, para “promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção”. Como está expresso na resposta, a Receita Federal entende que a condição de pessoa politicamente exposta seria irrelevante, quando, em sentido oposto, o ordenamento jurídico determina que deve haver maior vigilância sobre tais contribuintes.

Deve ser ressaltado que todos os acessos de todos os Auditores Fiscais ficam registrados nos sistemas da Receita Federal em relação a todas as pessoas para controle posterior pelo próprio órgão ou por outros legalmente autorizados a fazê-lo. E assim deve ser como garantia para toda a sociedade. Em relação às PPE, entretanto, foi instituído um controle adicional imediato por meio do qual, utilizando uma metáfora, poder-se-ia dizer que “*luzes piscam nos gabinetes de delegados e superintendentes*” avisando do acesso a uma PPE, o que induz a um imediato pedido de explicação por parte do gestor em relação à autoridade fiscalizadora, acarretando uma inibição ao trabalho da fiscalização em relação às pessoas que o ordenamento jurídico recomenda justamente serem mais intensa e frequentemente fiscalizadas.

## **Tratamento das pessoas politicamente expostas pela Receita Federal do Brasil**

A polêmica acerca das pessoas politicamente expostas no âmbito da Receita Federal teve início em 2010, quando da quebra do sigilo de dados de Verônica Serra, filha de José Serra, então candidato à Presidência da República. Como resposta ao acontecimento – que, vale ressaltar, não envolveu nenhum Auditor Fiscal –, o Ministro da Fazenda à época, Guido Mantega, anunciou a criação de procedimentos internos com vistas a conferir maior proteção às consideradas pessoas politicamente expostas, que passariam a ter seus dados mais protegidos do que os demais contribuintes.

Na época diversos órgãos de imprensa noticiaram o fato, condenando o que se chamou de criação de lista VIP, a exemplo de matéria do Estadão de 15 de setem-

bro de 2010, com o título: Receita protegerá ‘pessoas politicamente expostas’<sup>21</sup>; e de matéria de O Globo de 14 de setembro de 2010, com o título: Dados de políticos serão ‘blindados’ pela Receita, diz Mantega<sup>22</sup>.

Naquele cenário do vazamento dos dados da filha do candidato José Serra, o Governo enviou ao Congresso a Medida Provisória 507/2010, que criminalizava e tornava passível de demissão o acesso imotivado aos dados de contribuintes, sem prévia autorização da Administração da RFB. A medida causou enorme insegurança entre os Auditores, sobretudo pela falta de clareza do que seria ou não considerado imotivado. Em investigações complexas, a exemplo das que envolvem organizações criminosas, é comum o cruzamento de uma grande quantidade de dados de diversos contribuintes, de tal forma que a preocupação, caso a caso, com o registro dos motivos que levaram a determinado acesso tornaria inviável o trabalho do Auditor Fiscal.

O Senado Federal derrubou a Medida Provisória 507/10, confirmando o entendimento de que não se pode falar em acesso imotivado para Auditores Fiscais, uma vez que a consulta a dados sigilosos é condição básica para o trabalho da fiscalização. Apesar disso, o Secretário da RFB publicou a Portaria RFB 2.344/2011, determinando penalidades administrativas sobre o chamado acesso imotivado.

Mesmo sem nenhuma previsão normativa, foi criado um sistema denominado Alerta, cuja função é informar os chefes de unidade (Delegado e Inspetor), Superintendentes Regionais e, conforme o caso, o gabinete do Secretário da Receita Federal sobre acessos aos dados de determinados contribuintes. Esses contribuintes, cujos acessos a seus dados são monitorados, são selecionados pela Coordenação-Geral de Auditoria Interna e Gestão de Riscos (Audit). A Audit adotou a lista das PPE elaborada pelo COAF, sem motivação finalística conhecida, sustentando que se trata tão somente de uma amostragem para um procedimento de auditoria. Uma auditoria que usa sempre, sistemática e exclusivamente um único critério: a relação de pessoas politicamente expostas. Segundo informou a Audit, foi adotada a lista de PPE por ser uma “amostra não estatística baseada em riscos”.

Enquanto os Auditores Fiscais que porventura acessem os dados desse grupo específico de contribuintes são monitorados pelo sistema Alerta, em ofensa ao princípio da impessoalidade, verifica-se que a Subsecretaria de Fiscalização da Receita Federal (Sufis) utiliza esse mesmo princípio como justificativa para não aplicar

---

21 LOPES, Eugênia. Receita protegerá ‘pessoas politicamente expostas’. *O Estado de S. Paulo*. Brasília, 15 set. 2010. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,receita-protegera-pessoas-politicamente-expostas-imp-,610105>>. Acesso em 21 jun. 2017.

22 LEMOS, Iara. Dados de políticos serão ‘blindados’ pela Receita, diz Mantega. *G1 Política*. Brasília, 14 set. 2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/09/dados-de-politicos-serao-blindados-pela-receita-diz-mantega.html>>. Acesso em 21 jun. 2017.

sobre esse grupo de contribuintes nenhum fator adicional de risco que os leve a serem selecionados para uma fiscalização. Segundo a Sufis, a seleção de sujeitos passivos a serem fiscalizados é impessoal e objetiva, em conformidade com o artigo 1º, da Portaria RFB/Sufis nº 1.781 de 2015. A hipótese de monitoramento de pessoas politicamente expostas poderia ocorrer no caso de alguma dessas pessoas se enquadrarem na categoria de Maiores Contribuintes. Nesse caso, a fiscalização se daria por conta do perfil de arrecadação e não pela exposição política do indivíduo. Tal afirmação causa estranheza, pois parece ignorar que as práticas que envolvem atos de corrupção e lavagem de dinheiro estão quase sempre atreladas a mecanismos de branqueamento do capital, ocultação de patrimônio e renda, que têm por finalidade dissimular ou esconder a origem ilícita de determinados ativos financeiros ou bens patrimoniais.

Como analisado anteriormente, em razão do risco potencial que representam em decorrência do cargo que ocupam, as pessoas classificadas como expostas politicamente deveriam ser monitoradas e fiscalizadas de maneira mais intensa, como forma de prevenção aos crimes de corrupção e de lavagem de dinheiro. A palavra “expostas” nada tem a ver com a exposição da intimidade ou dos dados econômico-fiscais dessas pessoas. Ao contrário, por serem ocupantes de cargos públicos de relevo, seus patrimônios são costumeiramente publicados pelos órgãos de controle, como, por exemplo, o TSE, no caso dos ocupantes de cargos eletivos. Como já demonstrado, a mencionada exposição refere-se ao maior risco de cometimento dos crimes de lavagem de dinheiro e de corrupção por essas pessoas, em razão dos recursos públicos sob sua administração e das posições de relevo que ocupam ou ocuparam no aparelho do Estado.

Desta forma, sustentar que a lista de pessoas politicamente expostas é utilizada como uma amostra para a proteção do sigilo fiscal, para proteção da sociedade, é evidentemente contraditório. Primeiro, porque não se estaria protegendo, nem em tese, a sociedade, mas exclusivamente esse grupo específico, com pouco mais de seis mil CPF. E o restante da sociedade, estaria, portanto, desprotegida? Segundo, porque estas pessoas deveriam estar submetidas a um monitoramento mais rigoroso, e não mais protegidas do que os demais contribuintes.

Nesse ponto, vale insistir com o que já foi dito anteriormente: **todos** os acessos de **todos** os Auditores Fiscais ficam registrados nos sistemas da Receita Federal **em relação a todas as pessoas, físicas ou jurídicas**, para controle posterior pelo próprio órgão ou por outros legalmente autorizados a fazê-lo. Em relação às PPE foi criado um controle diferenciado, especial, prévio e imediato.

A essa situação das PPE não se pode aplicar cegamente o princípio da impessoalidade, consagrado no artigo 37 da Constituição Federal, com o propósito de tornar indiferente ou neutra a condição de pessoa politicamente exposta. É no-

tório, diante da legislação nacional e internacional, que tal condição deveria ser parâmetro para a seleção de contribuintes a serem fiscalizados de forma mais frequente, não apenas das pessoas físicas, mas das pessoas jurídicas relacionadas às mencionadas PPE.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello o princípio da impessoalidade

*se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia.<sup>23</sup>*

Destaca-se do conceito acima que a Administração Pública não pode conferir tratamento distinto por “simpatias pessoais, políticas ou ideológicas”. Complementa-se a essa noção a ideia de que “a atuação da Administração deve ter sempre o objetivo de atender ao interesse público, sendo vedadas, em princípio, discriminações e privilégios para determinadas pessoas.”<sup>24</sup> (*destaque nosso*)

Ou seja: a Administração Pública, por meio de seus órgãos e agentes públicos, não pode conferir tratamento privilegiado a pessoas ou classes determinadas. Ora, se o ordenamento jurídico, por meio das leis e tratados internacionais, estabelece que as pessoas politicamente expostas devem estar sob uma maior atenção do Estado, não deve a Receita Federal dispensar a elas o mesmo tratamento oferecido aos contribuintes comuns, nem mesmo criar proteção específica em relação ao acesso a seus dados fiscais.

Com a devida vênia, não se sustenta a interpretação da Receita Federal de que deve agir de forma impessoal com relação às pessoas politicamente expostas, até porque, ao se consubstanciar no princípio da isonomia, a impessoalidade cuida de dispensar tratamento desigual aos desiguais, na medida de suas desigualdades, em consonância com o interesse público. Neste sentido, Rafael Oliveira ensina que

*o Estado deve buscar efetivar a igualdade material e não se contentar com a igualdade formal. Nesse sentido, a igualdade deve ser interpretada e compreendida à luz da proporcionalidade: a igualdade pressupõe tratamento isonômico às pessoas que se encontrem na*

---

23 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 68

24 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Princípios do Direito Administrativo*. 2ª ed. São Paulo: Método, 2013, p. 98.

*mesma situação jurídica, e tratamento diferenciado às pessoas que se encontrem em posição de evidente desigualdade. Igualdade, destarte, significa tratamento igual para os iguais e desigual, mas proporcional, para os desiguais.*<sup>25</sup>

Assim, a RFB, caso viesse a adotar maior vigilância fiscal com relação às PPE, não estaria, de forma alguma, violando o princípio da impessoalidade, tampouco o da isonomia; ao contrário, estaria agindo de acordo com a primazia do interesse público, em consonância com os demais órgãos de controle do Estado Brasileiro, como COAF, CVM, Bacen e Susep, e em atendimento ao disposto nos tratados internacionais.

Importante ressaltar que os princípios da Administração Pública são complementares entre si, não sendo possível separar a supremacia do interesse público da impessoalidade. Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles compreende o princípio da impessoalidade como o próprio princípio da finalidade, que para a Administração Pública nada mais é senão o interesse público. Entende o autor que o princípio da impessoalidade:

*(...) nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.*

*Esse princípio também deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas (CF, art. 37, §1º).*

*E a finalidade terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo: o interesse público. Todo ato que se apartar desse objetivo sujeitar-se-á a invalidação por desvio de finalidade, que a nossa lei de ação popular conceituou como o 'fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência' do agente (Lei 4.717/65, art. 2º, parágrafo único, 'e') (...)*<sup>26</sup>

Entende-se interesse público como “o interesse resultante do conjunto de interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem”.<sup>27</sup> A atuação do Estado deve sempre primar pelo interesse público, como ensina José Carvalho dos Santos Filho:

---

25 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, *op. cit.* (nota 24), p. 98.

26 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996, pp. 85-86.

27 MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *op. cit.* (nota 23), p. 53.



*As atividades administrativas são desenvolvidas pelo Estado para benefício da coletividade. Mesmo quando age em vista de algum interesse estatal imediato, o fim último de sua atuação deve ser voltado para o interesse público. E se, como visto, não estiver presente esse objetivo, a atuação estará inquinada de desvio de finalidade.<sup>28</sup>*

Por vezes, haverá conflito entre o interesse privado e o interesse coletivo. Entretanto, em regra, prevalecerá o interesse público. Assim acontece, por exemplo, com a desapropriação, onde o particular perde seu direito de propriedade com o fim de atender à coletividade. Não é diferente quando se trata do direito à intimidade e, em consequência, o sigilo bancário e fiscal. Em julgamento do Recurso Extraordinário 646.340/DF, o ministro Gilmar Ferreira Mendes<sup>29</sup> deferiu solicitação de quebra de sigilo, sob a alegação de não ser um direito absoluto, e que, portanto, pode ser afastado no caso de relevante interesse público. Destarte, não é razoável a RFB adotar uma medida de superproteção às pessoas politicamente expostas sob o pretexto de preservação do sigilo fiscal, especificamente destas pessoas, pois, ao confrontar com o interesse público, este prevalece sobre aquele.

Questiona-se, assim, por que a escolha por esse grupo específico como amostra? Por que a auditoria não se ocupa de outras amostras, de outras categorias e profissões, outros parâmetros? Qual interesse público na escolha dessa lista das PPE para o malfadado monitoramento de controle de acesso prévio e imediato aos dados fiscais?

Tal tratamento fere, ainda, a moralidade administrativa. Segundo preceitua Diogo de Figueiredo Moreira Neto,

*Para que o administrador pratique uma imoralidade administrativa, basta que empregue seus poderes funcionais com vistas a resultados divorciados do específico interesse público a que deveria atender. Por isso, além da hipótese de desvio de finalidade, poderá ocorrer imoralidade administrativa nas hipóteses de ausência de finalidade e de ineficiência grosseira da ação do administrador público, em referência*

28 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 31ª ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 34.

29 “A proteção ao sigilo bancário não é direito absoluto, podendo ser quebrado quando houver a prevalência de interesse público sobre o privado, na apuração de fatos delituosos na instrução dos processos criminais, desde que a decisão esteja adequadamente fundamentada na necessidade da medida. Precedentes”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 646.340 – Distrito Federal. Relator: Ministro Gilmar Ferreira Mendes. *Acompanhamento Processual*, Decisão Monocrática, 06 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=646340&classe=RE&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em 21 jun. 2017.

*à finalidade que se propunha atender.*<sup>30</sup>

A maior vigilância recomendada às PPE tem uma razão de ser: evitar a proliferação da lavagem de dinheiro, da corrupção e de crimes correlatos. Desta forma, ao desrespeitar tais recomendações, inclusive a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, a Receita Federal atua contra o interesse público, violando mais um princípio constitucional administrativo.

Mister salientar que os princípios têm grande relevância no ordenamento jurídico, sendo eles verdadeiros alicerces ao sistema jurídico, pois subordinam a aplicação das demais normas. Ao tratar sobre o tema, Roque Antonio Carrazza ensina que

*(...) princípio jurídico é um enunciado lógico, implícito ou explícito, que, por sua grande generalidade, ocupa posição de preeminência nos vastos quadrantes do direito e, por isso mesmo, vincula, de modo inexorável, o entendimento e a aplicação das normas jurídicas que com ele se conectam.*<sup>31</sup>

Desta forma, o descumprimento de um princípio é mais grave do que a violação à lei, conforme afirma Celso Antônio Bandeira de Mello:

*Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.*<sup>32</sup>

No mesmo sentido vai o entendimento da atual Presidente do Supremo Tribunal Federal, Cármen Lúcia Antunes Rocha, com relação à observação dos princípios constitucionais administrativos:

*os princípios constitucionais da Administração surgiram para serem determinantes de comportamentos públicos e privados, não são eles*

---

30 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, [s.n.].

31 CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 17ª. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 33.

32 MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *op. cit.* (nota 23), p. 748.

*arrolados como propostas ou sugestões: formam o direito, veiculam-se por normas e prestam-se ao integral cumprimento. A sua inobservância vicia de mácula insanável o comportamento, pois significa a negativa dos efeitos a que se deve prestar. Quer-se dizer, os princípios constitucionais são positivados no sistema jurídico básico para produzir efeitos e deve produzi-los.*<sup>33</sup>

Pode-se, portanto, concluir que os princípios constitucionais administrativos existem para serem observados, por todos os órgãos da Administração Pública, inclusive pela Receita Federal do Brasil, em busca do interesse público. No caso concreto, o órgão subverteu tais princípios, ora para respaldar a atuação da Coordenação-Geral de Auditoria Interna (Audit), com vistas ao monitoramento da atividade dos Auditores Fiscais e, com o Sistema Alerta, inibir acessos aos dados fiscais das pessoas politicamente expostas, ora para não empregar nenhum risco adicional de tais pessoas serem selecionadas para fiscalização, não havendo nenhuma vigilância fiscal diferenciada sobre tais contribuintes.

### **Sistema Alerta e o desrespeito à Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção<sup>34</sup>**

A Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 5.687 de 2006, tendo, a partir de então, força de lei ordinária. Portanto, deve ser cumprido no âmbito interno como as demais leis existentes no país.

Porém, ao criar o Sistema Alerta, sem nenhuma previsão normativa, a Receita Federal do Brasil, além de ferir princípios constitucionais, como visto anteriormente, descumpre inúmeros artigos da referida Convenção, como será analisado adiante:

Em seu artigo 1º, a Convenção trata de suas finalidades, que são:

- a)** *Promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção;*
- b)** *Promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos;*
- c)** *Promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos.*

33 NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 76.

34 BRASIL, *op. cit.* (nota 9).

Destaca-se entre estas finalidades a primeira: promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção. Todavia, ao fazer uso do Sistema Alerta, sob justificativa de proteção do sigilo fiscal das pessoas que mais potencialmente estão sujeitas a realizar atos de corrupção, a RFB vai em sentido oposto ao objetivo desse dispositivo da lei, permitindo o aviso prévio à cúpula da Administração da RFB de todo e qualquer início de investigação sobre uma PPE, bem como causando constrangimento à atuação dos Auditores Fiscais, quando instados a justificar a seus superiores as razões dos acessos.

Mais adiante, no Capítulo II, que apresenta as medidas preventivas, salienta-se o artigo 5º, em especial os itens 1 a 3, que têm a seguinte redação:

### **Artigo 5**

#### *Políticas e práticas de prevenção da corrupção*

- 1.** *Cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, formulará e aplicará ou manterá em vigor políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos e bens públicos, a integridade, a transparência e a obrigação de render contas.*
- 2.** *Cada Estado Parte procurará estabelecer e fomentar práticas eficazes encaminhadas a prevenir a corrupção.*
- 3.** *Cada Estado Parte procurará avaliar periodicamente os instrumentos jurídicos e as medidas administrativas pertinentes a fim de determinar se são adequadas para combater a corrupção.*

As medidas de prevenção à corrupção são de suma importância para o Estado, pois evitam o saqueio dos bens públicos, como vem ocorrendo no Brasil há tantos anos. Através das práticas dispostas na Convenção, seria possível ao menos minimizar os atos de corrupção e de lavagem de dinheiro; porém, ao constranger<sup>35</sup> a atuação dos Auditores Fiscais na realização da fiscalização de pessoas politicamente expostas, por meio do malfadado monitoramento e da ameaça de ser considerado acesso imotivado, a RFB mina a possibilidade de prevenção destes crimes. Atua a RFB em conflito com o artigo 5, item 2 da Convenção, ao não estabelecer e fomentar práticas eficazes encaminhadas a prevenir a corrupção. Atua em sentido oposto, inibindo a atuação da fiscalização em relação às PPE.

A atuação da RFB por meio do Sistema Alerta entra em conflito, ainda, com o artigo 36:

---

35 No sentido do Aulete digital: “fazer limitações a alguém, impondo restrições à sua livre ação ou escolha”. In: AULETE Digital. Brasil, 2017. Disponível em: <<http://www.aulete.com.br/constranger>>. Acesso em 20 jun. 2017.

**Artigo 36***Autoridades especializadas*

*Cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, se certificará de que dispõe de um ou mais órgãos ou pessoas especializadas na luta contra a corrupção mediante a aplicação coercitiva da lei. Esse(s) órgão(s) ou essa(s) pessoa(s) gozarão da **independência necessária**, conforme os princípios fundamentais do ordenamento jurídico do Estado Parte, **para que possam desempenhar suas funções com eficácia e sem pressões indevidas**. Deverá proporcionar-se a essas pessoas ou ao pessoal desse(s) órgão(s) formação adequada e recursos suficientes para o desempenho de suas funções.*

De acordo com a Convenção, o Estado-parte deverá ter à sua disposição autoridades especializadas no combate à corrupção, que deverão ter **independência necessária para exercer suas funções com eficácia e sem pressões indevidas**. O Sistema Alerta faz justamente o contrário ao disposto neste artigo, pois cria uma inibição indevida na atuação dos Auditores Fiscais, especial e especificamente na fiscalização de PPE. Ademais, o sistema Alerta preocupa-se apenas com o monitoramento dos acessos dos Auditores, como se os dirigentes da Receita Federal, detentores de cargos comissionados, fossem mais confiáveis do que os demais Auditores e não fariam mau uso das informações as quais têm acesso, ao contrário dos Auditores que, seguindo tal raciocínio, em regra, poderiam expor os dados.

A Unafisco Nacional, como entidade de classe dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, não poderia deixar de manifestar-se enfaticamente contra tal tipo de pensamento. Todos os Auditores Fiscais, detentores ou não de cargos em comissão, conhecem seu dever de guardar o sigilo fiscal dentro dos limites da lei, e estão sujeitos a punições se, eventualmente e como exceção, transgredirem os limites legais.

A Convenção preza, ainda, pela cooperação entre os órgãos internos do Estado para combate e prevenção à corrupção, como é possível observar nos artigos 38 e 48, 1-a da mesma.

**Artigo 38***Cooperação entre organismos nacionais*

*Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em conformidade com sua legislação interna, para estabelecer a cooperação entre, de um lado, seus organismos públicos, assim como seus funcionários públicos, e, do outro, seus organismos encarregados de investigar e processar judicialmente os delitos. Essa cooperação poderá incluir:*

*a) Informar a esses últimos organismos, por iniciativa do Estado Parte, quando tenha motivos razoáveis para suspeitar-se que fora praticado algum dos crimes qualificados de acordo com os Artigos 15, 21 e 23 da presente Convenção; ou*

*b) Proporcionar a esses organismos toda a informação necessária mediante solicitação.*

### **Artigo 48**

*Cooperação em matéria de cumprimento da lei*

**1.** *Os Estados Partes colaborarão estritamente, em consonância com seus respectivos ordenamentos jurídicos e administrativos, com vistas a aumentar a eficácia das medidas de cumprimento da lei orientada a combater os delitos compreendidos na presente Convenção. Em particular, os Estados Parte adotarão medidas eficazes para:*

*a) Melhorar os canais de comunicação entre suas autoridades, organismos e serviços competentes e, quando necessário, estabelecê-los, a fim de facilitar o intercâmbio seguro e rápido de informações sobre todos os aspectos dos delitos compreendidos na presente Convenção, assim como, se os Estados Partes interessados estimarem oportuno, sobre suas vinculações com outras atividades criminosas;*

Determina, então, a referida Convenção, que órgãos e entidades públicas, por meio de seus agentes e servidores, colaborarão, entre si, para investigação de crimes ligados à corrupção. Porém, a prática adotada pela RFB não se coaduna com o disposto nestes artigos. Sob o argumento recorrente de proteção ao sigilo fiscal e de risco institucional, a RFB tem restringido além do razoável o acesso aos dados fiscais dos contribuintes, inclusive criando sigilo para os próprios Auditores Fiscais.

Um exemplo emblemático dessa falta de colaboração, envolvendo pessoas politicamente expostas, foi a repatriação de R\$ 48 milhões pelo ex-executivo da Petrobras, Márcio de Almeida Ferreira. De acordo com o Ministério Público Federal o dinheiro era de origem ilícita, advindo de propina, e lavado com a repatriação promovida pela Lei 13.254/2016. Em reportagem do O Estado de S.Paulo<sup>36</sup>, o Procurador da República, Diogo Castor de Mattos, criticou a atuação da Receita Federal, ressaltando que o caso ocorreu durante a Operação Lava Jato, e, ainda assim, nenhuma luz vermelha de alerta se acendeu no órgão.

36 AFFONSO, Julia; BRANDT, Ricardo; MACEDO, Fausto; VASSALO, Luiz. Lava Jato denuncia ex-gerente da Petrobrás por lavar R\$ 48 mi de propina com Lei da Repatriação. *Estadão Online*. 08 jun. 2017. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/lava-jato-denuncia-ex-gerente-da-petrobras-por-lavar-r-48-mi-de-propina-com-lei-da-repatriacao/>>. Acesso em 13 jun. 2017.

Em nome do sigilo fiscal, os CPF/CNPJ dos que aderiram à Lei de Repatriação foram trocados pelo CNPJ da própria Receita Federal<sup>37</sup>, na base de dados de arrecadação do órgão, de tal forma que os Auditores Fiscais não têm sequer a informação de que houve recolhimento do imposto e multa para, ao menos, verificar se havia recursos lícitos no Brasil para tal pagamento.

## Operação Lava Jato e as pessoas politicamente expostas

Atualmente, o debate envolvendo as pessoas politicamente expostas e a Receita Federal voltou à tona. Isto porque, muitos políticos e ocupantes de cargos públicos estão envolvidos na Operação Lava Jato e em outras investigações em curso, o que fez retornar o questionamento acerca da vigilância (ou falta de vigilância) da RFB no tocante às PPE.

O Ministério Público Federal<sup>38</sup> estima que o volume de recursos desviados da Petrobras somam bilhões de reais, que eram repassados aos operadores financeiros, responsáveis pela lavagem dos recursos e repasse do dinheiro “limpo” aos beneficiários do esquema, entre eles políticos de diversos partidos.

Entre os investigados que tiveram pedidos de abertura de inquérito realizados pelo Ministério Público Federal ao Supremo Tribunal Federal<sup>39</sup>, 113 figuram na lista de pessoas politicamente expostas do COAF<sup>40</sup> (Conselho de Controle de Atividades Financeiras), sendo seis Ministros de Estado, trinta Senadores e setenta e um deputados federais. Além disso, nos inquéritos que estão no Superior Tribunal de Justiça, Tribunais Regionais Federais e na primeira instância dezenas de PPE são investigadas, entre elas: diretores de estatais, suplentes de senadores, suplentes de deputados federais e governadores.

Cabe ressaltar que a atuação dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil também é de suma importância para a Operação, tendo o órgão autuado R\$ 11,47 bilhões em 1686 procedimentos fiscais, e encaminhado 67 (sessenta e sete) representações fiscais para fins penais ao Ministério Público Federal<sup>41</sup>.

37 VIEIRA, André Guilherme. Receita criou sigilo para impedir rastrear que aderiu à repatriação. *Valor Econômico*. São Paulo, 6 mai. 2017. Disponível em [http://mobile.valor.com.br/brasil/4959670/receita-criou-sigilo-para-impedir-rastrear-que-aderiu-repatriacao?utm\\_medium=Social&utm\\_campaign=Compartilharnet.whatsapp.WhatsApp.ShareExtension](http://mobile.valor.com.br/brasil/4959670/receita-criou-sigilo-para-impedir-rastrear-que-aderiu-repatriacao?utm_medium=Social&utm_campaign=Compartilharnet.whatsapp.WhatsApp.ShareExtension). Acesso em 28 jun. 2017.

38 MPF - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Caso Lava Jato*. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>>. Acesso em 21 jun. 2017.

39 MPF - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, *op. cit.* (nota 38).

40 CGU - CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Lista de Pessoas Politicamente Expostas da CGU/COAF*. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/displayifs.aspx?List=0c839f31-47d7-4485-ab65-ab0cee9cf8fe&ID=548416&ContentTypeld=0x0100AE261DF45E46AD47A7DEBCBDF8776B88>>. Acesso: em 21 jun. 2017.

41 RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Saiba o que a Receita Federal já fez na Lava Jato*. Brasília, 22 mai. 2017. Disponível em: <<https://idg.receita.fazenda.gov.br/noticias/ascom/2017/maio/saiba-o-que-a-receita-federal-ja-fez-na-lava-jato>>. Acesso em 21 jun. 2017.

Poder-se-ia questionar se, caso a Receita Federal do Brasil adotasse as recomendações da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção e as demais normas brasileiras e internacionais, passando a considerar a condição de pessoa politicamente exposta como parâmetro para a seleção e programação das fiscalizações, teria sido possível descobrir no nascedouro ou até mesmo inibir os crimes hoje investigados na Lava Jato. A experiência vivenciada pela Receita Federal destaca a importância de serem as PPE objeto de maior vigilância fiscal, como determina a Convenção das Nações Unidas e como outros órgãos vêm fazendo.

Em vez disso, a Receita Federal editou uma Portaria que penaliza o Auditor Fiscal por acesso imotivado, e criou um monitoramento sobre os Auditores Fiscais, com o verniz de um procedimento de auditoria, sob fundamento de proteger a sociedade, enquanto como efeito prático acabou por se proteger exclusivamente as citadas PPE. Dessa forma, a Receita Federal acaba finalisticamente por inibir a investigação daqueles que efetivamente deveriam ser mais fiscalizados (PPE).

## CONCLUSÕES

O conceito de pessoa politicamente exposta surgiu em um cenário de investigação de crimes de corrupção e de lavagem de dinheiro, no qual, até então, o dinheiro desviado dos cofres públicos era facilmente remetido a bancos internacionais, pois não havia um controle rígido que pudesse mitigar essa prática. Como forma de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, os organismos internacionais passaram a ter uma maior preocupação com relação ao tratamento dado às pessoas que ocupavam cargos públicos relevantes, criando-se, assim, uma regulação específica para as transações financeiras de tais pessoas.

A normatização acerca das PPE tem como um de seus marcos a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, promulgada pelo Brasil em 2006, por meio do Decreto 5.687/2006. Além da Convenção e das recomendações do GAFI/FATF, o tema encontra regulação no país nas instruções normativas do COAF, do Banco Central do Brasil, entre outros órgãos.

A lei confere uma garantia ao sigilo fiscal para todos os contribuintes, de modo que todos os acessos de todos os Auditores Fiscais em relação a todas as pessoas físicas e jurídicas ficam registrados com detalhes para controle posterior por parte da Receita Federal e de outros órgãos com autorização legal para fazê-lo.



Entretanto, a partir de 2010, por determinação do então Ministro Guido Mantega, a Receita Federal do Brasil passou a exercer um controle especial, imediato e prévio, sobre o acesso aos dados fiscais das PPE, que passaram a ter uma proteção ao sigilo fiscal diferenciada em relação aos demais contribuintes.

Nesse momento, o princípio da impessoalidade foi aparentemente esquecido. A criação e manutenção do Sistema Alerta, sem previsão normativa, institucionalizou uma forma velada de constrangimento aos Auditores Fiscais, especificamente no tocante aos acessos aos dados das PPE, em sentido oposto a todas as normas existentes com relação ao assunto, além de ferir diversos princípios constitucionais.

A adoção do Sistema Alerta pela Receita Federal viola a ordem jurídica pátria, em especial com relação à Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção e aos princípios da isonomia, impessoalidade, da legalidade, da primazia do interesse público e da moralidade.

O procedimento do órgão acaba por não colaborar com o compromisso, assumido em tratado internacional, de combater e prevenir a corrupção e a lavagem de dinheiro. Particularmente em relação à Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, os procedimentos adotados pela Receita Federal, em especial, com o Sistema Alerta, violam os seguintes artigos do acordo internacional: artigo 1º, a; artigo 5º, 1 a 3; artigos 36, 38 e 48. Como decorrência disso, o funcionamento do sistema Alerta atua em sentido oposto ao estabelecido na ação 07 da ENCCLA.

Em relação ao princípio da isonomia, é perfeitamente justificável que para as PPE sejam implantados procedimentos mais rigorosos de fiscalização tributária – e não instituídos mecanismos de inibição da fiscalização –, uma vez que, sob o ponto de vista do interesse público no combate e prevenção à corrupção e à lavagem de dinheiro, tais pessoas não estão em situação de igualdade com os demais contribuintes. Se a lei estabelece que as pessoas politicamente expostas devem estar sob uma maior atenção do Estado como forma de prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção, não deve a Receita Federal dispensar a elas o mesmo tratamento oferecido aos contribuintes comuns, muito menos instituir mecanismos de proteção especial que inibem as investigações dos Auditores Fiscais.

Os procedimentos adotados pela Receita Federal com relação às PPE configuram ofensa à moralidade administrativa na medida em que vêm sendo empregados recursos do órgão com vistas a resultados divorciados do interesse público a que deveria atender, qual seja: promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção.

Por fim, é forçoso concluir que a Receita Federal, ao atribuir neutralidade à condição de PPE no tocante aos critérios de seleção dos contribuintes a serem fiscalizados, bem como ao instituir o Sistema Alerta, procedimento eivado de distorções legais e principiológicas, não vem atuando adequadamente, por longos anos, no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, gerando condições para que inúmeros casos de PPE apresentados pela mídia passassem despercebidos dos radares da Receita Federal antes da Operação Lava Jato. Se os procedimentos relacionados às PPE no âmbito da Receita Federal não forem alterados, novos casos Abacha deixarão de ser revelados e combatidos. O Brasil clama por mudanças! A Receita Federal pode e deve ser ferramenta efetiva no combate à impunidade no seu campo de atuação tributária, no combate à sonegação, à corrupção e à lavagem de dinheiro.

Encerramos com a citação de Caio Tácito: “a ilegalidade mais grave é a que se oculta sob a aparência de legitimidade. A violação maliciosa encobre os abusos de direito com a capa de virtual pureza”.<sup>42</sup>

## NOTA DOS EDITORES

*Esta Nota Técnica constitui livre manifestação intelectual, protegido pelo art. 5º, inciso IX da CF, e fora produzido no âmbito privado, dentro da finalidade associativa da entidade Unafisco Associação, e com intuito de garantir a defesa, integração, valorização e fortalecimento do cargo de Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil; trazer elementos para propiciar o aperfeiçoamento do sistema tributário nacional voltado à Justiça Fiscal; e zelar pela valorização e aperfeiçoamento da RFB, na esteira da liberdade associativa garantida no art. 5º, inciso XVII da CF.*

---

42 TÁCITO, Caio. *Direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1975, p. 06.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

AFFONSO, Julia. Para bancar luxo, Sérgio Cabral precisaria de ao menos R\$ 21,7 mi de sobra de caixa 2. *Estadão Online*. 30 mai. 2017. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/para-bancar-luxo-sergio-cabral-precisaria-de-ao-menos-r-217-mi-de-sobra-de-caixa-2/>>. Acesso em 21 jun. 2017.

AFFONSO, Julia; BRANDT, Ricardo; MACEDO, Fausto; VASSALO, Luiz. Lava Jato denuncia ex-gerente da Petrobrás por lavar R\$ 48 mi de propina com Lei da Repatriação. *Estadão Online*. 08 jun. 2017. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/lava-jato-denuncia-ex-gerente-da-petrobras-por-lavar-r-48-mi-de-propina-com-lei-da-repatriacao/>>. Acesso em 21 jun. 2017.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Circular Nº 3.461 de 2009*. Brasília, 2009. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/47555/Circ\\_3461\\_v1\\_O.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/47555/Circ_3461_v1_O.pdf)>. Acesso em 21 jun. 2017.

BRASIL. Decreto nº 5.687 de 31 de janeiro de 2006. *Portal da Legislação*. Brasília, 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm)>. Acesso em 21 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.021 de 12 de abril de 1990. *Portal da Legislação*. Brasília, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8021.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8021.htm)>. Acesso em 21 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 1.171 de 22 de junho de 1994. *Portal da Legislação*. Brasília, 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm)>. Acesso em 21 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 05 de outubro de 1988. *Portal da Legislação*. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 21 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 646.340 – Distrito Federal. Relator: Ministro Gilmar Ferreira Mendes. *Acompanhamento Processual*, Decisão Monocrática, 06 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.classe=RE&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipo-Julgamento=M>>. Acesso em 21 jun. 2017.

BRESCIANI, Eduardo. Cartões de crédito de Cunha revelam gastos com artigos de luxo em viagens. *O Globo Online*. 05 mar. 2016. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/cartoes-de-credito-de-cunha-revelam-gastos-com-artigos-de-luxo-em-viagens-18814063>>. Acesso em 21 jun. 2017.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 31ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CARVALHO, Paulo de Tarso Bilard de. *O conceito jurídico do princípio da impessoalidade no Direito Administrativo brasileiro: uma releitura*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2014.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Lista de Pessoas Politicamente Expostas da CGU/COAF*. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/displayifs.aspx?List=0c839f31-47d7-4485-ab65-ab0cee9cf8fe&ID=548416&ContentTypeId=0x0100AE261DF45E46AD47A7DEBCBDF8776B88>>. Acesso em 21 jun. 2017.

COAF - CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. *Resolução nº 16, de 28 de Março de 2007*. Brasília, 28 mar. 2007. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/backup/legislacao-e-normas/normas-do-coaf/coaf-resolucao-no-016-de-28-de-marco-de-2007-1>>. Acesso em 21 jun. 2017.

CONSTRANGER. In: AULETE Digital. Brasil, 2017. Disponível em: <<http://www.aulete.com.br/constranger>>. Acesso em 21 jun. 2017.

CONSTRANGIMENTO. In: AULETE Digital. Brasil, 2017. Disponível em: <<http://www.aulete.com.br/constrangimento>>. Acesso em 21 jun. 2017.

CVM - COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. *Instrução CVM nº 301/1999 - Alterada pelas Instruções 463/08; 506/11; 523/12; 534/13; 553/14..* Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/legislacao/inst/inst301.html>>. Acesso em 21 jun. 2017.

DENCA, Sorin S.; SINGH, Ajindra. The 'Politically Exposed Person' as the New Public Enemy or How the Emergence of a New International Regime Can Be Explained. Washington, D.C., 2013. Disponível em: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2299784](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2299784)>. Acesso em 21 jun. 2017.

---

ENCCLA - ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO. *Ações e Metas*. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/acoes>>. Acesso em 21 jun. 2017.

FATF/OECD - FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *Specific Risk Factors in the proceeds of corruption*. França, 2012. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Specific%20Risk%20Factors%20in%20the%20Laundering%20of%20Proceeds%20of%20Corruption.pdf>>. Acesso em 21 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. *FATF Guidance: Politically Exposed Persons (Recommendations 12 and 22)*. França, 2013. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/documents/documents/peps-r12-r22.html>>. Acesso em 21 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. *The FATF Recommendations*. França, 2012. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/links-externos/As%20Recomendacoes%20GAFI.pdf>>. Acesso em 21 jun. 2017.

FAZOLI, Carlos Eduardo de Freitas. Princípios Jurídicos. *Revista Uniara, nº 20*. São Paulo, 2007. Disponível em: <[http://www.uniara.com.br/legado/revistauniara/pdf/20/RevUniara20\\_03.pdf](http://www.uniara.com.br/legado/revistauniara/pdf/20/RevUniara20_03.pdf)>. Acesso em 21 jun. 2017.

LEMOS, Iara. Dados de políticos serão 'blindados' pela Receita, diz Mantega. *G1 Política*. Brasília, 14 set. 2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/09/dados-de-politicos-serao-blindados-pela-receita-diz-mantega.html>>. Acesso em 21 jun. 2017.

LOPES, Eugênia. Receita protegerá 'pessoas politicamente expostas'. *O Estado de São Paulo*. Brasília, 15 set. 2010. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,receita-protegera-pessoas-politicamente-expostas-imp-,610105>>. Acesso em 21 jun. 2017.

MAGNOLI, Demétrio. O Leão só ruge para baixo. *Folha Digital*. 26 dez. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/demetriomagnoli/2015/12/1723137-o-leao-so-ruge-para-baixo.shtml>>. Acesso em 21 jun. 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 68.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MPF - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Petições em março de 2017 - Caso Lava Jato*. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>>. Acesso em 21 jun. 2017.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Princípios do Direito Administrativo*. 2ª ed. São Paulo: Método, 2013.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Saiba o que a Receita Federal já fez na Lava Jato*. Brasília, 22 mai. 2017. Disponível em: <<https://idg.receita.fazenda.gov.br/noticias/ascom/2017/maio/saiba-o-que-a-receita-federal-ja-fez-na-lava-jato>>. Acesso em 21 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. *Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro*. Brasília, s.d. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/sobre/acoes-e-programas/combate-a-ilicitos/lavagem-de-dinheiro>>. Acesso em 21 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. *A Receita Federal do Brasil na Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro*. Brasília, 01 dez. 2014. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/sobre/acoes-e-programas/combate-a-ilicitos/lavagem-de-dinheiro/perguntas-e-respostas>>. Acesso em 21 jun. 2017.

SÉNAT - Justice et affaires intérieures. *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, y compris le financement du terrorisme*. França, 2014. Disponível em: <<http://www.senat.fr/ue/pac/E2734.html>>. Acesso em 21 jun. 2017.

TÁCITO, Caio. *Direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1975, p. 06.

THE WORLD BANK. *Politically exposed person - preventive measures for the banking sector*. Washington, 2010. Disponível em: <[https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/Politically%20Exposed%20Persons\\_0.pdf](https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/Politically%20Exposed%20Persons_0.pdf)>. Acesso em 21 jun. 2017.

UNAFISCO NACIONAL. *Estatuto da Unafisco Associação Nacional*. São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.unafiskonacional.org.br/-Estatuto-da-Unafisco-Nacional.aspx>>. Acesso em 21 jun.



**A Unafisco Nacional** – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – é uma entidade associativa de âmbito nacional que representa os Auditores Fiscais da Receita Federal.

As ações da entidade, além de defender os interesses e direitos da categoria, são cada vez mais no sentido de lutar pela implementação de um sistema tributário justo e por uma administração forte e firme no combate à sonegação com respeito ao contribuinte, contribuindo para o desenvolvimento nacional e para a diminuição das desigualdades sociais.



**UNAFISCO**  
**ASSOCIAÇÃO**  
**NACIONAL**

Associação Nacional dos Auditores  
Fiscais da Receita Federal do Brasil