

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.296.829 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR	: MIN. CRISTIANO ZANIN
RECTE.(S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
RECDO.(A/S)	: C.S.L.M.
ADV.(A/S)	: GUILHERME DE SALLES GONCALVES

VOTO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Relator): Trata-se de recurso extraordinário representativo do Tema 1.121 da sistemática da Repercussão Geral, no qual se discute a **constitucionalidade da prova obtida mediante compartilhamento de dados fiscais entre a Receita Federal e o Ministério Público Eleitoral, sem autorização prévia do Poder Judiciário, com fundamento em convênio** firmado com o Tribunal Superior Eleitoral, para fins de apuração de irregularidades em doações eleitorais.

O acórdão recorrido reconheceu, no julgamento de representação por doação acima do limite legal, que a prova utilizada pelo Ministério Público Eleitoral, referente a informação compartilhada pela Receita Federal, sem autorização judicial, seria ilícita por violar o direito à privacidade, previsto no art. 5º, X, da Constituição Federal. Constou no voto condutor do acórdão recorrido, da relatoria da Ministra Rosa Weber:

[...]

Salientado no pronunciamento monocrática que, nos termos da moldura fática delineada no arresto regional, decisão judicial proferida em ação cautelar permitiu ‘ao Ministério Público Eleitoral a utilização dos dados obtidos pela Portaria Conjunta SRF-TSE nº 74/2006’, limitados às informações daqueles doadores que excederam os limites legais fixados’, a evidenciar que o acesso, pelo MPE, às informações fiscais da agravada, por meio do convênio firmado entre a Receita Federal e esta Justiça Especializada, precedeu o provimento jurisdicional pelo qual autorizada a quebra do sigilo fiscal.

RE 1296829 / RS

Consoante evidenciado na decisão agravada, pacífico o entendimento deste Tribunal Superior ‘no sentido da ilicitude da prova colhida mediante quebra do sigilo fiscal de doador sem prévia autorização judicial, reconhecendo tal situação na hipótese em que o acesso às informações fiscais decorreu de convênio firmado entre a Justiça Eleitoral e a Receita Federal (REspe nº 104683, Rel. Min. Marco Aurélio Mello, Relator designado Min. Dias Toffoli, DJE de 20.5.2015). No mesmo sentido: AgR-REspe nº 153-63, Rel. Min. Luciana Lóssio, DJe de 20.10.2015; RESpe nº 762-58, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJe de 3.2.2014; RESpe nº 469-88, Rel. Min. Laurita Vaz, DJe de 2.4.2014.

Portanto, nos exatos termos assentados na decisão recorrida ‘a existência de decisão judicial autorizando a utilização dos dados fiscais anteriormente obtidos pelo Órgão Ministerial, com base na Portaria Conjunta SRF-TSE nº 74/2006, não tem o condão de convalidar a prova colhida ilicitamente.’ (doc. 30, pp. 8-9).

Com o objetivo de fiscalizar os recursos utilizados nas campanhas eleitorais, o Tribunal Superior Eleitoral e a Secretaria da Receita Federal editaram a Portaria Conjunta n. 74/2006. Essa portaria, ainda vigente, regula o intercâmbio de informações entre os dois órgãos, permitindo o cruzamento de dados sobre doações eleitorais e identificando possíveis doadores que ultrapassaram os limites legais. Além disso, detalha as regras para o envio de informações sobre arrecadação, gastos de campanha e prestação de contas, estabelecendo que esses dados sejam transmitidos eletronicamente.

A Portaria Conjunta n. 74/2006 tem o seguinte teor:

O MINISTRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL e o SECRETÁRIO DA RECEITA FEDERAL, no uso de suas atribuições, resolvem:

Art. 1º O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) encaminhará à Secretaria da Receita Federal (SRF), em conformidade com prazos e procedimentos por ele fixados para cada pleito eleitoral, informações relativas a prestação de contas dos candidatos a cargos eletivos e dos comitês financeiros de partidos políticos, especificando:

I - as fontes de arrecadação, com a indicação do número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) dos respectivos doadores;

II - os recursos recebidos, financeiros ou não, e utilizados na campanha eleitoral, com a indicação de datas e valores;

III - o nome do candidato ou comitê financeiro beneficiário da doação, com indicação do número de inscrição no CNPJ e da conta bancária utilizada;

IV - o nome da pessoa física ou razão social da pessoa jurídica e respectivo número de inscrição no CPF ou no CNPJ, os valores recebidos, a data e, quando for o caso, o número do documento fiscal, relativos à prestação de serviços e fornecimento de mercadorias na campanha eleitoral.

§ 1º O disposto neste artigo também se aplica à prestação anual de contas dos partidos políticos.

§ 2º As informações de que trata este artigo deverão ser encaminhadas em meio eletrônico, observado modelo aprovado em ato conjunto da Secretaria de Informática do TSE e da Coordenação-Geral de Tecnologia e Segurança da Informação da SRF.

Art. 2º Qualquer cidadão poderá apresentar denúncia à SRF sobre uso indevido de recursos, financeiros ou não, em campanha eleitoral ou nas atividades dos partidos políticos.

§ 1º A denúncia deverá ser formalizada por escrito, contendo:

I - identificação do denunciante, com a indicação do nome, endereço, número do título de eleitor e de inscrição no CPF;

II - identificação do denunciado, com a indicação, no

mínimo, do nome ou do nome empresarial, do número de inscrição no CPF ou no CNPJ, e do respectivo domicílio fiscal, ou de elementos que permitam levar a essa identificação;

III - descrição detalhada dos fatos apontados como irregulares, com a indicação de datas e valores envolvidos, acompanhados dos documentos comprobatórios.

§ 2º A denúncia deverá ser encaminhada à Coordenação-Geral de Fiscalização (Cofis) da SRF, para o endereço Esplanada dos Ministérios - Anexo do Ministério da Fazenda - 2º andar - ala A, sala 201 - Brasília/DF - CEP 70048-900, por intermédio da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, mediante Aviso de Recebimento (AR).

§ 3º A denúncia será submetida a uma análise prévia, no âmbito da SRF, sendo classificada como:

I - inepta, quando não observar a exigência contida no § 1º do art. 2º ou for encaminhada de forma distinta da prevista no § 2º do mesmo artigo;

II - improcedente, quando os elementos analisados não indicarem indícios de irregularidades tributárias;

III - procedente, quando os elementos analisados indicarem indícios de irregularidades tributárias.

§ 4º As denúncias classificadas no inciso I ou II serão arquivadas.

§ 5º As denúncias classificadas no inciso III serão encaminhadas à unidade da SRF da jurisdição do domicílio fiscal do denunciado, com vistas à inclusão na programação da fiscalização.

§ 6º Por força do art. 198 da Lei no 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional (CTN), a SRF não divulgará as denúncias recebidas.

Art. 3º A SRF procederá à análise, com vistas à verificação de eventual cometimento de ilícitos tributários, das:

I - prestações de contas dos candidatos a cargos eletivos e dos comitês financeiros de partidos políticos, bem como dos partidos políticos;

II - denúncias recebidas, na forma do art. 2º.

§ 1º Além dos elementos contidos nas prestações de contas e nas denúncias, o procedimento de análise levará em consideração as informações disponíveis nos sistemas informatizados da SRF.

§ 2º Nas declarações de ajuste anual do imposto de renda da pessoa física e nas declarações de informações econômico-fiscais da pessoa jurídica serão estabelecidos campos específicos para identificar doações a candidatos, comitês financeiros e partidos políticos, bem como gastos realizados por eleitores na forma do art. 27 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, sem prejuízo da instituição pela SRF, no âmbito de sua competência, de declarações específicas dos fornecedores de mercadorias ou prestadores de serviço para campanhas eleitorais.

§ 3º A omissão de informações nas declarações a que se refere o § 2º sujeitará o contribuinte às sanções previstas na legislação fiscal aplicável.

§ 4º As informações obtidas em virtude do disposto no § 2º serão confrontadas com as contidas nas prestações de contas de candidatos, comitês financeiros e partidos políticos.

§ 5º O disposto nesta Portaria não elide a instauração de procedimentos fiscais decorrentes da programação de trabalho da SRF ou da requisição de autoridade competente.

Art. 4º Com base nas análises realizadas, a SRF, sem prejuízo de outros procedimentos a serem adotados no âmbito de sua competência, informará ao TSE qualquer infração tributária detectada, especialmente no que se refere:

I - omissão de doações;

II - fornecimento de mercadorias ou prestação de serviços por pessoa jurídica, cuja situação cadastral perante o CNPJ revele a condição de inapta, suspensa ou cancelada, ou, ainda, de inexistente; (Retificado(a) em 04/05/2006)

II - fornecimento de mercadorias ou prestação de serviços por pessoa jurídica, cuja situação cadastral perante o CNPJ revele a condição de inapta, suspensa ou baixada, ou, ainda, de inexistente;

III - prestação de serviços por pessoa física com CPF inexistente ou cancelado;

IV - uso de documentos fiscais falsos ou fraudulentos;

V - qualquer fato que dê causa a suspensão de imunidade tributária de partido político, na forma do arts. 9º e 14 do Código Tributário Nacional;

VI - simulação de ato, inclusive por meio de interpostas pessoas.

Parágrafo único. A SRF informará também qualquer infração ao disposto nos arts. 23, 27 e 81 da Lei no 9.504, de 1997.

Art. 5º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, no entanto, firmou-se no sentido protetivo do direito à privacidade, previsto no art. 5º, X, da Constituição Federal, e no qual se insere o sigilo fiscal, sendo considerada ilícita a prova obtida mediante quebra do sigilo fiscal quando não decretada por autoridade judiciária, em decisão fundamentada. Vejamos alguns julgados daquela Corte:

ELEIÇÕES 2010. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO COM BASE NO ART. 81, § 1º, DA LEI Nº 9.504/1997. DOAÇÃO PARA CAMPANHA ACIMA DO LIMITE LEGAL. PESSOA JURÍDICA. 1. É ilícita a prova colhida por meio da quebra do sigilo fiscal sem prévia autorização judicial. Na linha da jurisprudência do TSE, ‘ao Ministério Público ressalva-se a possibilidade de requisitar à Secretaria da Receita Federal apenas a confirmação de que as doações feitas pela pessoa física ou jurídica à campanha eleitoral obedecem ou não aos limites estabelecidos na lei. [...] Mesmo com supedâneo na Portaria Conjunta SRF/TSEnº 74/2006, o direito à privacidade, nele se incluindo os sigilos fiscal e bancário, previsto no art.

5º, X, da Constituição Federal, deve ser preservado' (AgR-RESPE nº 13183-79/BA, rel. Min. Marcelo Ribeiro, julgado em 16.11.2010). 2. Agravo regimental desprovido (RESPE 94.546, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 23/2/2016).

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. DOAÇÃO ACIMA DO LIMITE LEGAL. ILICITUDE DA PROVA. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO JUDICIAL. DESPROVIMENTO. 1. Da leitura do acórdão regional extrai-se a conclusão de que o sigilo bancário não está submetido à reserva de jurisdição, o que não se coaduna com a jurisprudência desta Corte Superior, a qual entende que constitui prova ilícita aquela colhida mediante a quebra do sigilo fiscal sem a prévia autorização judicial. 2. Agravo regimental desprovido (RESPE 82.855 AgR/GO, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 11/3/2014).

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. NEGATIVA DE SEGUIMENTO. REPRESENTAÇÃO. DOAÇÃO PARA CAMPANHA. ELEIÇÃO 2010. INOBSERVÂNCIA. LIMITE LEGAL. QUEBRA DE SIGILO FISCAL. MINISTÉRIO PÚBLICO. AUTORIZAÇÃO JUDICIAL. AUSÊNCIA. DESPROVIMENTO. 1. O convênio firmado entre o Tribunal Superior Eleitoral e a Receita Federal não pode se sobrepor aos sigilos fiscal e bancário, que são espécies do direito à privacidade, previsto no art. 5º, X, da Constituição Federal. 2. Constitui prova ilícita aquela colhida mediante a quebra do sigilo fiscal do doador, sem autorização judicial, consubstanciada na obtenção de dados relativos aos rendimentos do contribuinte, para subsidiar a representação por descumprimento do limite legal de doação. 3. Agravo regimental a que se nega provimento (RESPE 73.660, Rel. Min. Luciana Lóssio, DJe 3/2/2014).

ELEIÇÕES 2014. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO. DOAÇÃO ACIMA DO LIMITE LEGAL REALIZADA POR PESSOA JURÍDICA. FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA NÃO ATACADOS. APLICAÇÃO DO ENUNCIADO 26 DO TSE. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE PELO TRIBUNAL *a quo*. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA. NÃO OCORRÊNCIA. LICITUDE DA QUEBRA DE SIGILO FISCAL DECRETADA POR AUTORIDADE JUDICIÁRIA, NOS ESTRITOS LIMITES LEGAIS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 46 DO TSE. FIXAÇÃO DA MULTA EM VALOR AQUÉM DO LIMITE MÍNIMO LEGAL. IMPOSSIBILIDADE. ACÓRDÃO REGIONAL EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE SUPERIOR. APLICAÇÃO DOS ENUNCIADOS 30 DO TSE E 83 DO STJ. AUSÊNCIA DE ARGUMENTOS HÁBEIS PARA MODIFICAR A DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. É pacífico o entendimento desta Corte de que é possível ao Tribunal *a quo* adentrar no mérito recursal sem que haja usurpação de competência, uma vez que o TSE não está vinculado ao juízo de admissibilidade realizado na instância de origem (AgR-AI 325-06/PR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe 4.12.2013; AgR-AI 96-66/SP, Rel. Min. LUCIANA LÓSSIO, publicado na sessão de 27.2.2014). 2. Para alterar as conclusões da Corte Regional - de que a documentação juntada à inicial teria divulgado informações protegidas pelo sigilo fiscal -, é imprescindível a análise dos elementos de prova, o que se mostra vedado na via eleita. 3. A decisão regional encontra-se em harmonia com os termos da Súmula 46 do TSE, não havendo falar em ilicitude da prova obtida com a quebra do sigilo fiscal quando decretada por autoridade judiciária em decisão fundamentada, processada nos estritos limites legais e restrita apenas ao acesso aos dados relativos aos rendimentos do doador. 4. Conforme a jurisprudência pacífica desta Corte, os postulados

fundamentais da proporcionalidade e da razoabilidade são inaplicáveis para o fim de afastar a multa cominada ou aplicá-la aquém do limite mínimo definido em lei, sob pena de vulneração da norma que fixa os parâmetros de doações de pessoas física e jurídica às campanhas eleitorais (REspe 26-21/SP, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe 3.4.2017). 5. Agravo Regimental desprovido (AI 11.898 AgR, Rel. Min. Napoleão Nunes, DJe 11/9/2017 – grifei).

Nesse sentido, o Tribunal Superior Eleitoral editou, inclusive, a Súmula 46, reconhecendo, como regra, a ilicitude da prova obtida mediante violação do sigilo fiscal, sem autorização judicial, nos seguintes termos:

É ilícita a prova colhida por meio da quebra do sigilo fiscal sem prévia e fundamentada autorização judicial, podendo o Ministério Público Eleitoral acessar diretamente apenas a relação dos doadores que excederam os limites legais, para os fins da representação cabível, em que poderá requerer, judicialmente e de forma individualizada, o acesso aos dados relativos aos rendimentos do doador.

Pois bem. O compartilhamento de dados fiscais entre a Receita Federal e o Ministério Público Eleitoral constitui uma **intervenção no direito fundamental à privacidade (art. 5º, XII, CF)**, além de afetar outros direitos fundamentais dele derivados, como os **direitos à proteção de dados e à autodeterminação informacional (art. 5º, LXXIX, CF)**.

O direito à privacidade garante aos indivíduos um espaço para o livre desenvolvimento da personalidade, no qual eles possam expressar convicções, “sentimentos, reflexões, visões de mundo e experiências pessoais sem medo de estar sendo observados por órgãos estatais”

(GRECO, Luís; GLEIZER, Orlandino. A infiltração online no processo penal – Notícia sobre a experiência alemã. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, Porto Alegre, vol. 5, n. 3, set./dez. 2019, p. 1495).

Conforme ressaltou José Afonso da Silva, a privacidade abrange o conjunto de informações a respeito do indivíduo, de modo que apenas ele poderá decidir se deseja mantê-las "sob seu exclusivo controle" ou se prefere comunicá-las, "decidindo a quem, quando, onde e em que condições" quer fazê-lo (SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. Rio de Janeiro: Malheiros, 2002. p. 205).

Por ocasião da emblemática decisão do censo (BVerfGE 65, 1), a qual consagrou de forma pioneira o direito à autodeterminação informacional, o Tribunal Federal Constitucional alemão frisou que "o livre desenvolvimento da personalidade sob as condições modernas do processamento de dados, pressupõe a proteção do indivíduo contra irrestritas faculdades de obtenção, armazenamento, utilização e transferência de seus dados pessoais" (GRECO, Luís. Considerações introdutórias sobre o processo penal alemão. In: WOLTER, Jürgen. *O inviolável e o intocável no direito processual penal*. São Paulo: Marcial Pons, 2018. p. 43).

Assim, sobretudo com a consagração do direito amplo à proteção de dados pessoais por meio da Emenda Constitucional n. 115/2022, não restam dúvidas que a Constituição de 1988 assegura também o direito à autodeterminação informacional, como já havia reconhecido o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 6.387 MC-Ref (Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 12/11/2020). Esses direitos permitem que o indivíduo aja com espontaneidade no seu âmbito privado, tendo a liberdade de ser quem ele é, sabendo que, em circunstâncias normais, não será vigiado pelo Estado.

Ainda no julgamento da ADI 6.387, a eminent Relatora, Ministra Rosa Weber, ressaltou, na mesma linha do que havia sido reconhecido pelo Tribunal Federal Constitucional alemão na decisão do censo (BVerfGE 65, 1 [p. 45]), que **não há dados insignificantes ou irrelevantes** no contexto hodierno, considerando as condições do processamento automático de dados, que permite a formação de perfis informacionais de muita relevância para o Estado e para o mercado.

Diante disso, apesar de não ser de todo equivocada a afirmação do do recorrente segundo a qual "os dados econômicos e financeiros do indivíduo não se inserem na sua esfera de intimidade", deve-se ressaltar que a proteção de dados pessoais não exige que estejam situados no núcleo da esfera privada — isto é, na esfera da intimidade —, porquanto o direito à privacidade tem âmbito de proteção mais abrangente.

Nesse contexto, o **direito à autodeterminação informacional atribui ao titular dos dados a liberdade de (auto)determinar e, portanto, de controlar se e dentro de quais limites essas informações que revelam fatos de sua vida pessoal poderão ser objeto de intervenção**. Como demonstrado, ele é um direito autônomo, que tem relação direta com o direito à privacidade (inciso X do art. 5º da CF) e está expressamente protegido pelo novo inciso LXXIX do art. 5º da Constituição, vinculando-se, em última instância, ao direito geral ao livre desenvolvimento da personalidade, inerente à dignidade humana.

Ressalto que a amplitude e a relevância dos direitos à privacidade e à autodeterminação informacional vêm sendo reconhecidas em diferentes e recentes precedentes do Supremo Tribunal Federal, a exemplo não apenas da já mencionada ADI 6.387, como também da ADI 4.906 (Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, DJe 24/10/2024), da ADI 5.642 (Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 22/8/2024), da ADI 6.649 e da ADPF 695 (Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 19/6/2023) e do ARE 1.042.075 (Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 24/9/2025).

Assim, considerando que os dados fiscais estão situados no âmbito de proteção do direito fundamental à privacidade, o seu compartilhamento — que é, em si, um tratamento de dados, nos termos do art. 5º, X, da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD, Lei n. 13.709/18) — constitui uma intervenção nesse direito.

O reconhecimento de direitos fundamentais impõe ao Estado um dever de abstenção. Se o indivíduo tem o direito de autodeterminar o que é feito com os seus dados pessoais, a regra é que essas informações poderão ser tratadas apenas mediante o consentimento do seu titular (como define, atualmente, o art. 7º, I, LGPD).

Considerando, contudo, que a intervenção em direitos fundamentais pode ser necessária para fins de apuração de ilícitos, esse dever poderá ser afastado por meio de uma justificação especial fundada em lei proporcional.

Assim, a intervenção no direito fundamental à privacidade é possível, mas depende da observância de determinados limites. O parâmetro de legitimação dessas intervenções vincula-se sobretudo a dois princípios da dogmática constitucional: o **princípio da reserva de lei** e o **princípio da proibição de excesso**, que exige a proporcionalidade da medida intervintiva (A respeito, cf. GLEIZER; MONTENEGRO; VIANA. *O direito de proteção de dados no processo penal e na segurança pública.* p. 40).

A exigência de autorização legal deriva não apenas do art. 5º, II, da Constituição Federal (“II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”), como também do art. 11, 2, primeira parte, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), da qual o Brasil é signatário (Decreto n. 678/1992), que estabelece que “[ninguém] pode ser objeto de ingerências arbitrárias ou abusivas em sua vida privada”.

O fato de os dados fiscais já estarem à disposição de um órgão da Administração Pública — no caso, da Receita Federal — não legitima automaticamente a transferência desses dados para outro órgão público. Quanto a esse aspecto, Heloisa Estellita elucida que:

(...) as autoridades tributárias têm certas autorizações legais para intervenções em direitos fundamentais como a privacidade e a autodeterminação informacional, especialmente para que possa ter um quadro bastante detalhado da “situação econômica e financeira” dos contribuintes e também do “estado de seus negócios ou atividades” (art. 198, CTN).

Uma série de dispositivos legais lhes concedem acesso a esses dados: seja obrigando cidadãos a os revelar (deveres de colaboração), seja autorizando sua obtenção direta. Ao formular essas autorizações, o legislador ponderou interesses, limitando-as e atrelando-as a certas finalidades: no caso, permitir a arrecadação de tributos. A alteração da finalidade ou ulteriores intervenções nesses direitos necessitarão de autorização legal expressa e proporcional.

A transferência de informações para outros órgãos, por exemplo, é uma nova intervenção (...) (ESTELLITA, Heloisa. Fornecimento de dados protegidos por sigilo fiscal a autoridades de persecução penal. *Jota*, 2026).

Nesse âmbito, adquire relevo o que na dogmática alemã de proteção de dados convencionou-se denominar de **separação informacional de poderes** (BULL, Hans Peter. *Sinn und Unsinn des Datenschutzes*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2015, p. 18), que impede o compartilhamento irrestrito de dados pessoais entre entes públicos.

A esse respeito, ensina Luís Greco, comentando a já citada decisão

do censo do Tribunal Constitucional alemão:

A decisão do censo fixou, ademais, as exigências que a autodeterminação informacional impõe à atuação do Estado. Se o indivíduo tem um direito à autodeterminação informacional, isso significa que a atividade informacional do Estado referida a um indivíduo configura uma *intervenção informacional* (Informationseingriff), que necessita de um fundamento legal (acima, 2.). Se o indivíduo tem de ser protegido de condutas estatais como a *obtenção*, o *armazenamento*, a *utilização* e a *transferência* de dados, as quais têm de encontrar limites, isso significa que essas quatro fases do processamento de informações são intervenções e, principalmente, que elas são intervenções de natureza autônoma: uma norma que autoriza a obtenção de um dado não autoriza já automaticamente a utilização ou o armazenamento, muito menos a transferência. Necessita-se de uma norma para cada uma das quatro fases. Como o indivíduo tem de poder saber que uso se quer fazer de seus dados, os dados obtidos estão submetidos ao *princípio da vinculação a um fim ou da vinculação finalística* (Zweckbindung): da mesma forma que dados obtidos em processo de divórcio não podem, sem mais, ser usados em um processo disciplinar.

[...] se saber é poder, o Estado não pode saber tudo, porque um Estado que tem conhecimentos ilimitados tem também um poder ilimitado. O direito de proteção de dados, que começa como direito subjetivo, mostra-se, ao menos em boa parte, como garantia institucional, relativa à própria estrutura da sociedade e do Estado. Nesse nível macro o direito se transforma em uma exigência de *separação informacional de poderes* (GRECO, Luís. *Considerações introdutórias sobre o processo penal alemão*. p. 44-45).

À luz da Constituição brasileira, argumentam Ingo Wolfgang Sarlet

e Gabrielle Sarlet:

[...] se pode e deve extrair, em especial do artigo 1º, caput (Estado Democrático de Direito), artigo 1º, III (dignidade da pessoa humana), artigo 1º, § único (soberania popular), bem como do artigo 2º (separação de poderes), da CF, dois princípios implícitos, nucleares e estruturantes para a atuação estatal, designadamente, o princípio (e direito fundamental) do devido processo informacional e o princípio da separação informacional de poderes. Ambos, por sua vez, devem ser concretizados pelos atores estatais, ademais de serem interpretados e aplicados em conjugação com outros diplomas legais já em vigor, como é o caso da LAI (Lei de Acesso à Informação) e da LGPD, que, na dicção do artigo 23, prescreve que o tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público (SARLET, Ingo Wolfgang; SARLET, Gabrielle Bezerra Sales. *Separação informacional de poderes no direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Associação Data Privacy Brasil, 2022. p. 39).

No Supremo Tribunal Federal, a necessidade de impor limites claros ao compartilhamento de dados entre órgãos e entidades públicas foi também ressaltada no julgamento conjunto da ADI 6.649 e da ADPF 695 (Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 19/6/2023).

Com efeito, o compartilhamento de dados fiscais é expressamente disciplinado pelo art. 198, § 1º, do Código Tributário Nacional (CTN), nos seguintes termos:

Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal,

é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. (Redação dada pela Lcp nº 104, de 2001)

§ 1º Exetuam-se do disposto neste artigo, além dos casos previstos no art. 199, os seguintes: (Redação dada pela Lcp nº 104, de 2001)

I – requisição de autoridade judiciária no interesse da justiça; (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

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. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

Como se observa, o CTN não autoriza o compartilhamento de dados fiscais nos casos aqui debatidos, mas apenas quando houver ordem judicial, no interesse da justiça (§ 1º, I), ou, excepcionalmente, mediante solicitação de autoridade administrativa, desde que comprovada a instauração regular de processo administrativo, com a finalidade específica de apurar infração administrativa imputada ao sujeito passivo. Fora dessas hipóteses taxativamente previstas em lei, a divulgação de informações fiscais permanece vedada, em atenção à proteção constitucional da privacidade.

Portanto, a lei não permite o compartilhamento direto de dados fiscais entre a Receita Federal e o Ministério Público Eleitoral. A Portaria Conjunta SRF-TSE n. 74/2006, por sua vez, constitui ato normativo infracional, desprovido de aptidão para inovar ou criar novas hipóteses de tratamento e transferência de dados pessoais protegidos por sigilo fiscal. Sua função limita-se a regulamentar autorizações previamente previstas em lei, o que não se verifica na hipótese aqui

RE 1296829 / RS

debatida. Ademais, "não há previsão constitucional ou legal que autorize, à exceção dos fins estritamente fiscais, o compartilhamento de informações com finalidade eleitoral por meio de convênio" (SANTOS, Rebeca Drumond de Andrade Müller e. Compartilhamento de dados fiscais sigilosos. São Paulo: Almedina, 2022, p. 156).

Considerar a referida Portaria Conjunta como fundamento de legitimidade para a transferência de dados fiscais sem autorização judicial prévia e fundamentada implicaria o esvaziamento da reserva de lei para limitação de direitos fundamentais, em evidente afronta ao princípio da legalidade.

Posto isso, nego provimento ao recurso extraordinário, por ser **ilícita** a prova obtida por meio do compartilhamento de dados fiscais, sem autorização judicial prévia, entre a Receita Federal e o Ministério Público Eleitoral, para a fiscalização do cumprimento dos limites legais de doação.

Sugiro, ademais, a seguinte tese de repercussão geral para o Tema 1.121:

É ilícita a prova obtida por meio do compartilhamento de dados fiscais entre a Receita Federal e o Ministério Público Eleitoral, sem autorização judicial prévia e fundamentada, para a fiscalização do cumprimento dos limites legais de doação. A autorização contida no art. 198, § 1, do Código Tributário Nacional não se aplica a essas situações e a Portaria Conjunta SRF-TSE n. 74/2006 não é suficiente para legitimar o compartilhamento, por violar o princípio da reserva legal.

É como voto.