



SENADO FEDERAL

PARECER Nº 1.355, DE 2004

Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre o Requerimento nº 669 de 2004, de autoria do Senador Antero Paes de Barros, que solicita informações ao Ministério das Minas e Energia sobre os depósitos feitos diretamente pela Petrobrás na conta de credores do Estado de Mato Grosso do Sul.

Relator: Senador **Antonio Carlos Valadares**

I – Relatório

Vem ao exame desta Comissão o Requerimento nº 669, de 2004, de autoria do senador Antero Paes de Barros, que requer à Ministra de Estado das Minas e Energia sobre os depósitos feitos diretamente pela Petrobrás na conta de credores do Estado de Mato Grosso do Sul.

1. Os depósitos feitos diretamente na conta dos credores do Estado de Mato Grosso do Sul tem amparo legal?
2. Qual o normativo que permite a realização de tal operação?
3. Quais os critérios existentes para a definição da ordem de preferência destes depósitos?
4. Os depósitos feitos à empresa para a definição da ordem de preferência destes depósitos?
5. Quais as 37 empresas credoras do Estado de Mato Grosso do Sul que receberam depósitos diretamente provindos da Petrobrás?

6. Qual a quantia depositada diretamente pela Petrobrás para cada uma destas empresas credoras?

7. A Petrobrás adotou idêntica posição em relação a outros Estados da Federação, pagando diretamente a empresas credoras dos Estados? Se positivo, em quais Estados?

8. Quais empresas credoras receberam depósitos diretamente da Petrobrás em outros Estados? Quanto foi depositado para cada uma das empresas?

O senador Antero Paes de Barros justifica o pedido baseando-se exclusivamente em pequena matéria publicada pela Revista **Época**, datada de 31 de maio de 2004, anexando cópia da respectiva reportagem, com o seguinte teor:

Manobra Contábil

Governo autoriza Petrobrás a pagar doadores de campanha

Nos últimos três anos, o governo de Mato Grosso do Sul autorizou a Petrobrás a depositar diretamente na conta de 37 empresas credoras do Estado o dinheiro dos impostos que deveria ir para os cofres públicos. A quantia é estimada em R\$80 milhões pelo Ministério Público Federal. Com a manobra, o governo reduz o repasse aos municípios e à União porque o dinheiro não entra na contabilidade oficial. A empresa que recebeu a maior quantia da Petrobrás, R\$17 milhões, foi a Taurus Distribuidora de Petróleo, que doou R\$264 mil à campanha de reeleição do governador Zeca do PT.

Escolhidas sem critério técnico dentre as centenas de credores do Estado, as empresas beneficiadas tem em comum o fato de ser consultorias de agronegócio, distribuidoras de combustível ou empreiteiras. Em março, os procuradores entraram com ação de improbidade administrativa contra a Petrobrás, o chefe da Casa Civil de Mato Grosso do Sul, Paulo Roberto Duarte, o ex-Secretário de Receita do Estado José Ricardo Pereira Cabral e outros servidores do governo. A Justiça Federal ainda não se manifestou.

É o relatório.

2. Análise do Requerimento

Primeiramente, observa-se que o art. 9º do Ato da Mesa nº 1/2001 determina que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal se manifeste sobre a constitucionalidade, juridicidade, mérito e pertinência dos fundamentos de requerimento que envolva quebra de dados e informações bancárias.

A Lei Complementar nº 105/2001, quando arrola as hipóteses de dados protegidos pelo sigilo bancário e sua quebra, trata de “depósitos”, seja à vista ou a prazo, independentemente da sua natureza, por exemplo, em conta corrente, conta de investimento ou de poupança, etc. Desta maneira, é possível identificar perguntas que envolvem quebra de sigilo bancário, muito embora as indagações formuladas, em sua concatenação seqüencial, demonstrem que o escopo do requerimento é buscar salvaguardar os princípios constitucionais da legalidade, moralidade e impessoalidade da Petrobrás, senão vejamos:

- A pergunta nº 1, embora use o termo “depósito”, tem como ponto central somente saber se há (ou não) amparo legal para que eventuais “depósitos” sejam feitos diretamente na conta de credores do Estado do Mato Grosso do Sul pela Petrobrás. Tanto que a pergunta nº 2 indaga sobre qual a legislação (*lato sensu*) que ampara esse procedimento.

- A pergunta nº 3 indaga sobre os critérios existentes para a definição da ordem de preferência desses depósitos, isto é, pergunta sobre os requisitos desse mecanismo, inclusive sobre o que os especialistas em direito administrativo chamam de “mérito do ato administrativo.”

- As perguntas nºs 4 e 5, por sua vez, expressamente solicitam informações sobre a quebra de sigilo bancário da Petrobrás e, por via oblíqua, de outras empresas, sem a devida fundamentação.

- A pergunta nº 6 indaga qual o valor supostamente depositado pela Petrobrás em

favor de empresas privadas credoras do Estado do Mato Grosso do Sul.

- Por fim, a pergunta nº 8, novamente, indaga sobre quais empresas receberam depósitos diretamente da Petrobrás em outros Estados que não o Mato Grosso do Sul e qual o exato valor desses eventuais depósitos.

Importa dizer que nem todas as informações solicitadas no requerimento em apreço relacionam-se à dados garantidos pelo denominado sigilo bancário. Pode-se citar as perguntas de nºs 1, 2, 3 e 7 que em nada dizem respeito ao sigilo bancário.

Contudo, tendo em vista que as informações solicitadas de nºs 4, 5, 6 e 8 relacionam-se diretamente aos dados garantidos pelo sigilo bancário, temos a tramitação do requerimento por esta Comissão, ao qual pode e deve o presente relatório se manifestar sobre todo o conteúdo do requerimento, conforme previsto no art. 7º do Ato da Mesa nº 1/2001.

De fato, se é da competência da CCJ apreciar requerimentos que envolvam quebra do sigilo bancário, constituindo-se tal um elemento privilegiado sobre todos os demais requerimentos de informação, resta evidente que esta Comissão deve e pode apreciar requerimentos que contenham quebra do sigilo bancário e outras informações, desde que com conexão de mérito, pois conforme regra jurídica sobre competência, “quem pode o mais, pode o menos”.

Assim, é pacífico pela maioria dos juristas, a constitucionalidade de que legislação infraconstitucional possibilite a quebra do sigilo bancário, visto que o sigilo bancário não é uma segurança de caráter absoluto ao indivíduo. Ele possui limites legais e naturais que estabelecem contornos. No sistema jurídico brasileiro, o sigilo bancário cede ante o Poder Judiciário, Poder Legislativo e ante o fisco, por expresso amparo na Lei Complementar nº 105/2001.

O Supremo Tribunal Federal, que exerce a função de Corte Constitucional na República Federativa do Brasil, já assentou o entendimento de que:

“(...) se é certo que o sigilo bancário, que é espécie de direito à privacidade, que a Constituição protege no art. 5º, X, não é um direito absoluto, que deve ceder diante do interesse público, do interesse social e do interesse da Justiça, certo, é também, que ele há de ceder na forma e com observância de procedimento estabelecido em lei e com respeito ao princípio da razoabilidade”. (Recurso Extraordinário nº 219.780).

Ou ainda:

“Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam

de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigência derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição. O estatuto constitucional das liberdades públicas, ao delinear o regime jurídico a que estas estão sujeitas – e considerando o substrato ético que as informa – permite que sobre elas incidam limitações de ordem jurídica, destinadas, de um lado, a proteger a integridade do interesse social e, de outro, a assegurar a coexistência harmoniosa das liberdades, pois nenhum direito ou garantia pode ser exercido em detrimento da ordem pública ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros". (Mandado de Segurança nº 23.452).

Desta feita, resta cristalino a constitucionalidade da medida, inclusive existe previsão em lei infraconstitucional que disciplina a quebra do sigilo bancário pelo Parlamento, qual seja, o art. 4º da Lei Complementar nº 105/2001, assim como, internamente no âmbito do Senado Federal, o Ato da Mesa nº 1/2001 regulamenta o procedimento da quebra de sigilo bancário.

No que toca a análise da juridicidade do requerimento, verifica-se a sua aparente juridicidade, face o amparo legal para a medida. Todavia, trata-se de mera aparência, pois o requerimento não obedece a todos os requisitos necessários para se solicitar a quebra do sigilo bancário, visto que o requerimento não forneceu dados suficientes para a quebra do sigilo bancário e sua efetiva celeridade, pois não identifica a agência financeira envolvida, o nome de todas as partes, número das contas bancárias, além de não aduzir sobre o lapso temporal objeto da quebra do sigilo, conforme exigências contidas no § 1º do art. 8º do Ato da Mesa nº 1/2001.

Ademais, o próprio **caput** do art. 8º do aludido Ato da Mesa nº 1/2001 expressamente determina, como condição imprescindível para a quebra do sigilo bancário, que o requerimento "deverá ser fundamentado, esclarecendo o vínculo entre a informação solicitada e a matéria sob apreciação pelo Senado Federal ou atinente à competência fiscalizadora da Casa".

Ora, no caso, observa-se de maneira cristalina que o requerimento se olvidou, por completo, de proceder a qualquer relação entre a informação solicitada e a competência fiscalizadora do Parlamento! É de uma clareza solar que não há motivação demonstrada na justificação do requerimento. O requerimento, simplesmente, transcreve a reportagem sem proceder a

nenhum nexo de causalidade, e termina por simplesmente solicitar as informações.

É comum, aliás, a esse propósito, a afirmação de que a exteriorização das razões do requerimento de informação que envolva quebra de sigilo bancário deve revelar o prisma pelo qual o Poder Legislativo apreendeu os fatos da causa, de sorte que a sua exposição, dotada de clareza lógica e precisão, propicie perfeita compreensão de todos os pontos controvertidos, bem como da conclusão atingida, consubstanciada no deferimento (ou não) do requerimento de quebra de sigilo bancário.

Assim considerada, afigura-se correta a asserção de que, do ponto de vista subjetivo, a motivação ou fundamentação do requerimento tem por escopo imediato demonstrar ao próprio Legislativo, antes mesmo do que aos Pares-Senadores, a **ratio** que legitima o ato decisório, cujo teor se encontrava em sua intuição.

Visa ela, outrossim, a persuadir os outros Senadores e a própria pessoa que terá seu sigilo bancário quebrado, a justiça dessa decisão, mostrando-lhe que o resultado do processo não é fruto de sorte ou do acaso, mas de verdadeira atuação da política sobre fatos levados à cognição parlamentar e comprovados, com a especificação da competência do Legislativo de fiscalizar o Executivo.

E, por outra vertente, a justificação do requerimento importa, também, permitir o controle crítico dos atos parlamentares pela opinião pública ou pelo Poder Judiciário – caso seja levado ao Judiciário à matéria pela pessoa que teve o sigilo quebrado –, para que se possa estabelecer a exata dimensão do conteúdo da vontade do Legislativo e, consequentemente, para a verificação dos limites objetivos da decisão política.

Portanto, objetivando não indeferir por completo o requerimento, ao final concluímos pela rejeição as indagações de nºs 4, 5, 6 e 8, em consonância com o § 3º do art. 10 ao Ato da Mesa nº 1/2001, por direta desobediência ao § 1º do art. 8º anteriormente citado.

Por fim, o mérito e a pertinência do requerimento brota de maneira cristalina da competência do Senado Federal para fiscalizar os atos da Administração Pública, consoante dispõe o inciso X, do art. 49 da Constituição Federal, ainda que da Administração Indireta, como é o caso da Petrobrás, pois a eventual improbidade administrativa não é apenas uma infração ao dever funcional praticada pelo agente público (político ou administrativo), pois antes de ferir o patrimônio público ou particular, a corrupção degrada os costumes, a cultura da virtude numa sociedade, anula os pilares, os princípios que mantêm a sociedade elevada e digna de seu próprio orgulho. E a degradação moral começa por esses tipos de concessões, pequenas inversões axiológicas em nosso

dia a dia. E a tolerância desses vícios prepara a aceitação das grandes corrupções na vida pública.

3. Voto

Dante do exposto, voto pela aprovação parcial do Requerimento nº 669, de 2004, excluindo as perguntas de números 4, 5, 6 e 8 e pelo deferimento dos restantes,

pelos seus reais e efetivos fundamentos, a fim de que se-

jam devidamente prestadas as informações solicitadas.

Sala da Comissão, 16 de junho de 2004.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: RQS Nº 669 DE 2004

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 16/06/2004, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE :	<u>Edvaldo Góes</u>
RELATOR :	<u>Alvaro Dias</u>
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO	
SERYS SLHESSARENKO	1-EDUARDO SUPILY
ALOIZIO MERCADANTE	2-ANA JÚLIA CAREPA
TIÃO VIANA	3-SIBÁ MACHADO
ANTONIO CARLOS VALADARES	4-DUCIOMAR COSTA
MAGNO MALTA	5-GERALDO MESQUITA JÚNIOR
FERNANDO BEZERRA	6-JOÃO CABIBERIBE
MARCELO CRIVELLA	7-AELTON FREITAS
PMDB	
LEOMAR QUINTANILHA	1-NEY SUASSUNA
GARIBALDI ALVES FILHO	2-LUIZ OTÁVIO
JOSÉ MARANHÃO	3-RENAN CALHEIROS
JOÃO BATISTA MOTTA	4-JOÃO ALBERTO SOUZA
ROMERO JUCÁ	5-MAGUITO VILELA
PEDRO SIMON	6-SÉRGIO CABRAL
PFL	
ANTÔNIO CARLOS MAGALHÃES	1-PAULO OCTÁVIO
CÉSAR BORGES	2-JOÃO RIBEIRO
DEMÓSTENES TORRES	3-JORGE BORNHAUSEN
EDISON LOBÃO (PRESIDENTE)	4-EFRAIM MORAIS
JOSÉ JORGE	5-RODOLPHO TOURINHO (sem voto)
PSDB	
ÁLVARO DIAS	1- ANTERO PAES DE BARROS
TASSO JEREISSATI	2-EDUARDO AZEREDO
ARTHUR VIRGÍLIO	3-LEONEL PAVAN
PDT	
JEFFERSON PÉRES	1-ALMEIDA LIMA
PPS	
MOZARILDO CAVALCANTI	1-PATRÍCIA SABOYA GOMES

ADENDO AO PARECER Nº 1.355, DE 2004, DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA.

Diante do exposto, voto pela rejeição do Requerimento nº 669, de 2004, no que diz respeito às perguntas 4, 5, 6 e 8, e pelo encaminhamento à Mesa

Diretora do Senado Federal para apreciação dos itens restantes contidos no requerimento.

Sala da Comissão, 23 de junho de 2004. – **Edson Lobão**, Presidente – **Antônio Carlos Valadares**, Relator.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: RQS Nº 669 DE 2004

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 23/6/2004, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE :	<i>Edson Lobão</i>
RELATOR :	<i>Antônio Carlos Valadares</i>
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO	
SERYS SLHESSARENKO	1-EDUARDO SUPlicy
ALOIZIO MERCADANTE	2-ANA JÚLIA CAREPA
TIÃO VIANA	3-SIBÁ MACHADO
ANTONIO CARLOS VALADARES (RELATOR)	4-DUCIOMAR COSTA
MAGNO MALTA	5-GERALDO MESQUITA JÚNIOR
FERNANDO BEZERRA	6-JOÃO CABIBERIBE
MARCELO CRIVELLA	7-AELTON FREITAS
PMDB	
LEOMAR QUINTANILHA	1-NEY SUASSUNA
GARIBALDI ALVES FILHO	2-LUIZ OTÁVIO
JOSÉ MARANHÃO	3-RENAN CALHEIROS
JOÃO BATISTA MOTTA	4-JOÃO ALBERTO SOUZA
ROMERO JUCÁ	5-MAGUITO VILELA
PEDRO SIMON	6-SÉRGIO CABRAL
PFL	
ANTÔNIO CARLOS MAGALHÃES	1-PAULO OCTÁVIO
CÉSAR BORGES	2-JOÃO RIBEIRO
DEMÓSTENES TORRES	3-JORGE BORNHAUSEN
EDISON LOBÃO (PRESIDENTE)	4-EFRAIM MORAIS
JOSÉ JORGE	5-RODOLPHO TOURINHO
PSDB	
ÁLVARO DIAS	1-ANTERO PAES DE BARROS
TASSO JEREISSATI	2-EDUARDO AZEREDO
ARTHUR VIRGÍLIO	3-LEONEL PAVAN
PDT	
JEFFERSON PÉRES	1-ALMEIDA LIMA
PPS	
MOZARILDO CAVALCANTI	1-PATRÍCIA SABOYA GOMES

*LEGISLAÇÃO CITADA
ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA*

**CONSTITUIÇÃO DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

X – são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

X – fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

**LEI COMPLEMENTAR Nº 105,
DE 10 DE JANEIRO DE 2001**

**Dispõe sobre o sigilo das operações
de instituições financeiras e dá outras pro-
vidências.**

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

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

§ 2º As solicitações de que trata este artigo deverão ser previamente aprovadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, ou do plenário de suas respectivas comissões parlamentares de inquérito.

Publicado no **Diário do Senado Federal** de 31 - 08 - 2004