



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO N° 418 DE 2003 – COMPLEMENTAR

Altera a Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, que “dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências”.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 40 da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 4º O Banco Central do Brasil e Comissão de Valores Mobiliários, nas áreas de suas atribuições, e as instituições financeiras fornecerão ao Poder Legislativo Federal, ao Ministério Público e, quando se tratar de recursos públicos, ao Tribunal de Contas da União as informações e os documentos sigilosos que, fundamentadamente, se fizerem necessários ao exercício de suas respectivas competências constitucionais e legais. (NR)

§ 1º.

§ 2º As solicitações de que trata este artigo deverão ser previamente aprovadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de suas respectivas comissões parlamentares de inquérito, ou do Tribunal de Contas da União (NR)

§ 3º As requisições de que trata este artigo quando, formuladas pelo Ministério Público Federal, serão previamente aprovadas pelo Conselho Superior do Ministério Público”. (NR)

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Justificação

O objeto deste Projeto é inserir na Lei Complementar nº 105/01 a possibilidade do Ministério Público Federal (MPF) e do Tribunal de Contas da

União (TCU) obterem informações e dados sigilosos junto ao Banco Central do Brasil (BACEN), Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e instituições financeiras.

Destaca-se que a decisão de quebra de sigilo bancário é do Plenário do Tribunal de Contas da União e do Conselho Superior do Ministério Público, que analisarão a conveniência e a oportunidade da medida proposta, inclusive do ponto de vista legal.

Importa dizer que o projeto de lei complementar que se está propondo representa, na verdade, a simples reconstituição dos dispositivos da primeira redação final do Projeto de Lei do Senado nº 219/1995 – Complementar, constante do Parecer nº 60/1998 – CDIR, que concediam ao Ministério Público Federal e ao Tribunal de Contas da União o poder de quebra do sigilo bancário e que foram retirados na revisão realizada pela Câmara dos Deputados. Ou seja, esta Casa e respectivas Comissões por onde tramitou a matéria (Comissão de Constituição e Justiça, através do parecer s/n aprovado em 25 de junho de 1996 e parecer no 57/98, ambos da lavra do senador Jefferson Peres, e Comissão de Assuntos Econômicos nº 58/98, proferido pelo senador Vilson Klainübing) já se manifestaram a respeito, com exceção do Parecer nº 1.259/00, de autoria do senador José Roberto Arruda.

Aliás, o argumento de que a nossa Lei Maior não abriu a possibilidade de quebra do sigilo bancário para o MPF e TCU, exceções feitas ao Congresso Nacional e a Administração Tributária não nos parece ser completamente coerente, na exata medida em que:

A uma, a Constituição Federal não dispõe expressamente sobre o sigilo bancário. Obtém-se seu enten-

dimento, hermeneuticamente, de dispositivos constitucionais, os quais, exaustão o Supremo Tribunal Federal já firmou entendimento do seu caráter não absoluto.

A duas, como nos informa a própria Advocacia do Senado Federal, em manifestação sobre a Adin nº 2.386, proposta pela Confederação Nacional do Comércio (CNI) e Adin nº 2.390, proposta pelo Partido Social Liberal (PSL), “veja-se que o Banco Central do Brasil, inobstante não o autorizado expressam ente pela Constituição, (como se encontra o Fisco, já que seus estatutos são remetidos à lei complementar, **ex-vi** do que dispõe IV e V do art. 192 da Constituição Federal), mas cuja tarefa implica, em conhecimento de dados sigilosos, disponibiliza tais informação sigilosas a instituições financeiras – leia-se bancos comerciais, de investimentos, múltiplos, de desenvolvimento, caixas econômicas, sociedades corretoras, distribuidoras, etc – consoante se conclui da leitura da Circular nº 2.717, a qual divulga o regulamento que estabelece condições de acesso e utilização do SISBACEN – Sistema de Informações do Banco Central: (...) Torna-se inevitável inferir, da leitura do regulamento supra, que dados relativos ao sigilo bancário são disponibilizados por e para instituições financeiras. Sendo assim, que mal haveria em se franquear o acesso do Fisco, quando se sabe que dados sigilosos são transferidos até mesmo a entidades privadas que compõem o sistema financeiro nacional.

Ora, a mesma pergunta feita pela Advocacia do Senado Federal, no bojo das ADIN identificadas pode ser novamente feita: que mal haveria em se franquear o acesso do MPF e TCU ao sigilo bancário de indivíduo que esteja, em processo concreto, sendo investigado, quando se sabe que dados sigilosos são transferidos até mesmo a entidades privadas que compõem o sistema financeiro?

A Lei Complementar nº 105 de 10 de janeiro de 2001, originária do PLS nº 219/1995-Complementar, deixou de contemplar a autorização legal necessária ao pleno desempenho das ações de controle externo a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, no exercício das suas competências constitucionais e legais, assim como ao Ministério Público Federal.

Saliente-se, ainda, que o Projeto de Lei estabelece que tais informações e dados deverão ser, fundamentalmente, necessários ao exercício das respectivas competências constitucionais e legais do TCU e MPF. Por conseguinte, a quebra de sigilo somente será possível quando houver nexo de causalidade entre o exercício das atividades do TCU e MPF com pessoa certa, identificada em processo instaurado, presentes relevantíssimos motivos que justifiquem essa quebra de sigilo bancário, sempre com a incidência do princípio do devido processo legal e ampla defesa (art. 5º, LIV da CF/88).

É claro que ninguém, a esta altura da evolução do Direito, invoca o sigilo bancário como um direito absoluto, tais e tantos já são os casos em que o Poder Judiciário ou as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) houveram por bem quebrá-los para serem colhidos dados indispensáveis à justa apuração dos fatos, afinal de contas ninguém pode, em sã consciência, pretender que atos ilegais, ilegítimos perante os objetivos aceitos pela Nação brasileira, e antieconômicos para o erário do País, devam ser protegidos por alguma espécie de segredo.

“O cerne da matéria aqui em debate é que há segredos legítimos e ilegítimos. Há segredos que precisam ser protegidos e há segredos que devem ser revelados. O problema é como separar o joio do trigo! É absolutamente certo que ‘informação’ é poder. E um poder fortíssimo. E essa base do poder das agências de inteligência e informação mantidas pelos Estados. E essa também a sede do poder da máfia e do crime organizado.

Há quem entenda que o sigilo bancário é um instrumento de poder e um empecilho ao controle estatal da sociedade e que, por conseguinte, deve ser extinto. Há também aqueles que entendem que nenhuma censura econômica deva ser feita. Se no primeiro caso, teríamos um sistema arbitrário, no segundo caso, os interesses individuais e sociais terminariam por serem subordinados aos grupos detentores da informação rápida.

De qualquer forma, é importante ressaltar que o absoluto sigilo bancário impeditiria o controle social não só das ações ilegais de entidades aparentemente legais, como também o controle das ações criminosas que roubam os cofres públicos, sob olhar complacente das Instituições criadas pelo Estado para proteger o interesse público.

Assim, num Estado de Direito, é a lei, fundada na Constituição, que irá estabelecer os limites do direito ao sigilo bancário. Em consequência dos macrointeresses sociais envolvidos, a legislação exigirá, sob certas condições, que os bancos informem tais segredos”¹.

No caso, somente quando pessoa certa e identificada em processo administrativo instaurado, apresentar relevantíssimos motivos que justifiquem, terá o MPF

e TCU o direito de ingresso em uma parcela da vida privada daquela pessoa, qual seja, seu sigilo bancário. E assim o irá fazer, não por outra razão senão dentro dos limites de sua competência fiscalizadora, insculpido na Constituição Federal (art. 70, 127 e 129)

A bem da verdade, a Emenda Constitucional nº 19/98 ao modificar o parágrafo único do art. 70 ratificou de modo claro e objetivo a vontade já expressada pelo constituinte originário, que soergueu o TCU com enormes galhardias, pois prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie e administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

O nosso Tribunal Constitucional já firmou entendimento de que "o âmbito de fiscalização dos Tribunais de Contas abrange pessoas jurídicas e físicas, públicas ou privadas, desde que os recursos recebidos por elas tenham origem estatal pois a gerência de dinheiro público, ou a administração de bens e valores da comunidade, obriga à prestação de contas, nos parâmetros do art. 71, II" (STF, RTJ, 160:448).

Ora, o art. 71, inciso II da CF/88, mencionado pelo Supremo Tribunal Federal, quando aduz da competência do TCU, é bastante claro quando diz que compete à Corte de Contas da União julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

O sentido teleológico das atribuições do TCU pode ser visto quando o Supremo Tribunal Federal reconheceu que a ampliação dos Tribunais de Contas foi "uma consciente opção política feita pelo legislador constituinte, a revelar a inquestionável essencialidade dessa instituição surgida nos albores da república. A atuação dos tribunais de contas assume, por isso, importância fundamental no campo do controle externo e constitui, como natural decorrência do fortalecimento de sua ação institucional, tema de irrecusável relevância". (STF, Pleno, Adin 215/PB, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 3-8-1990, p.7.234).

O Ministro do TCU, Dr. Adylson Motta, em depoimento prestado a CPI do Banestado sobre o resultado da auditoria operacional para apurar utilização irregular das contas "CC-5", deixou consignado em sua fala, ao qual fiz questão de inserir nos anais do Sena-

do Federal, e agora também a faço em anexo a esta justificativa, o seguinte:

"A auditoria operacional foi realizada em atendimento a uma solicitação da Câmara dos Deputados. Assim, foram completamente descabidas e desnecessárias as insistentes negativas de informação.

Neste ponto, permito-me abrir um parêntesis para alertar Vossas Excelências do grave problema enfrentado pelo Tribunal de Contas da União no que tange à obtenção de informações supostamente protegidas por sigilo bancário.

Atualmente, a matéria está regulamentada pela lei Complementar nº 105/2001, que é marcada pela preocupação com o sigilo das operações ativas e passivas e dos serviços prestados pelas instituições financeiras e pelas empresas a elas equiparadas.

¹ Geraldo Faço Vidigal, Prof. De Direito Econômico do Instituto Brasileiro de Ciência Bancária.

² Pronunciamento em Plenário do Senado no dia 15-7-2003.

Ressalte-se, entretanto, que o sigilo não obsta os procedimentos de interesse das próprias instituições financeiras, inclusive do Banco Central e da Comissão de Valores Mobiliários, no desempenho de suas atribuições, nem o fornecimento à Receita Federal e às autoridades tributárias de informações referentes a CPMF e a operações financeiras. O acesso a informações referentes a ilícitos penais ou administrativos também está garantido às autoridades competentes e ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras.

A Lei Complementar nº 105/2001 garante também, sob certas condições, o acesso a informações e documentos sigilosos pela Advocacia-Geral da União, pelo Poder Judiciário – que também pode determinar a quebra do sigilo – pelo Poder Legislativo e pelas comissões parlamentares de inquérito.

Contudo, nenhuma garantia foi explicitamente estendida ao Tribunal de Contas da União, a quem se facultou apenas a possibilidade de fiscalizações conjuntas com o Banco Central ou com a Comissão de Valores Mobiliários, realizadas por meio de convênios.

Como diversas entidades do Sistema Financeiro Nacional são fiscalizadas pelo TCU, é indispensável a revisão da Lei Complementar nº 105/2001, para eliminar as eventuais limitações impostas ao exercício da missão institucional do Tribunal.

Nesse sentido, é fundamental ter em conta que a Constituição Federal, que fixas as competências do TCU, é superior à legislação complementar e ordinária, incluindo-se aí tanto a Lei nº 4.595/64 quanto a

Lei Complementar nº 105/2001. Isso torna inadmissível qualquer negativa de acesso a documentos de órgãos sob a jurisdição do Tribunal.

Note-se, ainda, que o fornecimento de informações constituiria mera transferência do sigilo, e não sua quebra. O Tribunal continuaria a dar tratamento reservado aos dados recebidos, a exemplo do que já faz, por força de leis estabelecidas, com declarações de bens e rendas de autoridades públicas, com informações relativas à segurança nacional e com denúncias recebidas de terceiros".

É importante lembrar que, ultimamente, as ações de fiscalização a cargo do TCU em entidades da Administração Pública federal, tais como Comissão de Valores Mobiliários, Banco do Brasil, Banco Central, Caixa Econômica Federal, BNDES, BNB, BASA etc. têm sido extremamente dificultadas e até mesmo impedidas por decisões judiciais fundamentadas na proteção do direito ao sigilo bancário, a exemplo dos Avisos nº 208-SGS-TCU, de 18 de abril de 1997, e nº 6.113-SGS-TCU, de 22 de setembro de 2000, encaminhado ao Presidente do Senado Federal, respectivamente, as Decisões nº 185/1 997 – TCU – Plenário e nº 768/2000 – TCU – Plenário. A primeira deliberação foi proferida sobre o processo TC-017.648/1996-3, processo originado de solicitação do Senado Federal (Requerimento do Senado nº 1.060/1996), e a segunda, prolatada no processo TC 003.268/1999-3. O segundo Aviso, de nº 6.113-SGS-TCU, ainda tramita no Senado Federal como AVS nº 177/2000.

Inadmissível que o TCU encontre empecilhos em seu poder-dever de fiscalizar e julgar as contas das entidades da Administração Pública federal, tais como Comissão de Valores Mobiliários, Banco do Brasil, Banco Central, Caixa Econômica Federal, BNDES, BNB, BASA. Ora, não são poucas, e infelizmente existe publicada, nos veículos de comunicação social, uma longa lista de denúncias contra essas entidades³.

De fato, o TCU é órgão público especializado de auxílio ao Congresso Nacional. Visa orientar o Poder Legislativo no exercício do controle externo, sem, contudo, subordinar-se a ele. Por isso, possui autonomia, cumprindo-lhe, primordialmente, praticar atos administrativos de fiscalização. Portanto, imperioso se faz que se criem instrumentos para o correto cumprimento das atribuições do TCU, sem que tal represente qualquer violação a direitos individuais.

3 A título meramente exemplificativo, temos o caso do sr. Bairon Queiroz na administração do BNB (revista IstoÉ de 5-12-2002); administração do Sr. Mendonça de Barros no BNDES no leilão de privatização da Tele Norte-Leste (Folha de São Paulo de 25-5-1999); e cobrança de propina para privatização da Cia. Vale do Rio Doce pelo Sr. Ricardo Sérgio, então diretor do Banco do Brasil (revista Veja de 8-5-2002).

No que toca o MPF, aproveito aqui os argumentos utilizados pelo nobre Deputado Léo Alcântara, em seu voto em separado apresentando quando da tramitação do PLS 219/95: "para o cidadão investigado, a transferência direta do sigilo bancário ao Ministério Público Federal é melhor, por pelo menos dois motivos:

1 – possibilita que a investigação sobre um determinado fato, envolvendo um cidadão, seja iniciada e encerrada dentro de uma única instituição, isto é, o Ministério Público Federal, que terá acesso direto aos dados, não os repassados a qualquer outra instituição ou órgão, a não ser que o investigado seja culpado. Nesta hipótese, será proposta a competente ação penal pública, perante o Judiciário;

2 – possibilita o estabelecimento de um rito interno para acesso aos dados bancários, rígido e regular, sem que haja risco de, aí sim, 'quebrar' o sigilo, como há maior possibilidade de ocorrer quando as investigações são iniciadas na polícia, passam pelo Ministério Público e são encaminhadas ao Poder Judiciário. Estando a investigação restrita ao órgão incumbido de formular a acusação, a possibilidade de 'quebra' é mitigada e, se houver, seus responsáveis são facilmente identificáveis e puníveis".

Aliás, o então Deputado José Genoíno, também em voto em separado apresentado na CCJ da Câmara dos Deputados ao PLS nº 219 / 95, acentuou que a possibilidade de o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público terem acesso direto a informações, desde que haja processo administrativo instaurado ou procedimento fiscal em curso, não só é plenamente constitucional como extremamente meritória, pois é inaceitável que as principais instâncias de controle de fiscalização de que dispõe o Poder Público sejam impedidas de acesso ágil e eficazes as informações bancárias. De fato, o Ministério Público necessita, na maioria dos casos, de imediato acesso aos dados bancários para dar curso às apurações que constitucionalmente lhe competem, sob pena de a lentidão de um pedido judicial prévio, como deseja o nobre relator, dificultar as investigações".

Peço apoio para a aprovação deste Projeto, em face da observância de seus aspectos formais de constitucionalidade e legalidade, dotado de pleno interesse público.

Sala das Sessões, 15 de Outubro de 2003. –
Senador **Antonio Carlos Valadares, PSB/SE.**

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
SUBSECRETARIA DE ATA
LEI COMPLEMENTAR Nº 105
DE 10 DE JANEIRO DE 2001**

Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras, e dá outras providências.

O Presidente da República

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte:

Lei Complementar:

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 sigilosas 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 provisoriamente aprovadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, ou do plenário de suas respectivas comissões parlamentares de inquérito.

**CONSTITUIÇÃO DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

Art. 70. (*) A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade,

guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

(*) Emenda Constitucional Nº 19, de 1998

Art. 127. (*) O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

§ 1º São princípios institucionais do Ministério Público a unidade a indivisibilidade e a independência funcional.

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas e de provas e títulos; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

§ 3º O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

(*) Emenda Constitucional Nº 19, de 1998

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I – promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV – promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

V – defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

VI – expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII – exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII – requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX – exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

§ 1º A legitimação do Ministério Pùblico para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei.

§ 2º As funções de Ministério Pùblico só podem ser exercidas por integrantes da carreira, que devem residir na comarca da respectiva lotação.

§ 3º O ingresso na carreira far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, assegurada participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização, e observada, nas nomeações, a ordem de classificação.

§ 4º Aplica-se ao Ministério Pùblico, no que couber, o disposto no art. 93, II e VI.

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19, DE 1998

Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam esta Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os incisos XIV e XXII do art. 21 e XXVII do art. 22 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 21. Compete à União:

XIV – organizar e manter a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio;

XXII – executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(Á Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania)

Publicado no Diário do Senado Federal de 16 - 10 - 2003