



desapensamento dos PLS nºs 118/2006, e 219/2008, complementares, que voltaram a tramitar automaticamente.

II – ANÁLISE

a) sobre a constitucionalidade, juridicidade do PLC Nº 47, de 2003

O Projeto de Lei da Câmara Nº 47, de 2003 – Complementar, dispõe sobre assunto relacionado ao sistema financeiro nacional. Desse modo, foi despachado às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Assuntos Econômicos (CAE).

Assim, cabe a esta Comissão, nos termos do art. 101, I, do Regimento do Interno do Senado Federal (RISF) opinar apenas sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da matéria, ficando a análise do mérito a cargo da CAE, nos termos do art. 99, III, do RISF.

Do ponto de vista constitucional, ressalte-se que a iniciativa da matéria encontra fundamentos no art. 192 da Constituição Federal, que determina:

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)

Por outro lado, assim dispõe o art. 48 da Lei Maior:

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre

.....
XIII – matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações.

Em nosso entendimento, a proposição está afeta ao conteúdo do art. 192, da CF, porquanto o assunto nela tratado regula o fornecimento de



informações de clientes que as instituições financeiras estarão obrigadas a fornecer à autoridade monetária, para fins cadastrais.

Como as leis reguladoras do sistema financeiro nacional, referidas no caput do art. 192, ainda não foram aprovadas, sabe-se que se encontra em vigor, no patamar hierárquico de lei complementar, a Lei nº 4.595, de 1964, recepcionada que foi pela Constituição Federal de 1998. A proposição está, também, em conformidade com as competências estabelecidas às autoridades monetárias no citado diploma legal.

Porém, durante a tramitação do PLC Nº 47, de 2003, foi sancionada e publicada a Lei Nº 10.701, de 9 de julho de 2003 que, no seu artigo 3º, já estabelece a atribuição, ao Banco Central, de criar e manter um cadastro geral de correntistas de instituições financeiras, conforme se vê:

Art. 3º A Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 10A:

Art. 10A. O Banco Central manterá registro centralizado formando o cadastro geral de correntistas e clientes de instituições financeiras, bem como de seus procuradores.

Assim, verifica-se que a intenção do autor do PLC Nº 47, de 2003, já está contemplada pela legislação ordinária, tendo a matéria perdido a oportunidade de análise no processo legislativo.

b) sobre os Projetos de Lei do Senado apensados ao PLC nº 47, de 2003

Examina-se, em seguida, os Projetos de Lei do Senado apensados ao citado Projeto de Lei da Câmara:

1. Projeto de Lei do Senado nº 485, de 2003 – Complementar, que altera a Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, para incluir nova hipótese de comunicação que não constitui violação ao dever de sigilo das instituições financeiras.

O projeto, de autoria do Senador Gerson Camata, visa a determinar, mediante acréscimo do inciso VII ao § 3º do art. 1º, que não constitui violação ao dever de sigilo o fornecimento à autoridade policial competente e ao Ministério Público dados cadastrais do investigado que informem o nome, endereços, registro de identidade, cadastro de pessoa física ou jurídica, as instituições financeiras com as quais mantém contas de depósitos, aplicações e os números das contas.

Com todo respeito aos argumentos do autor, assim como às controvérsias na doutrina sobre a interpretação da expressão ‘sigilo de dados’ a que se refere no art. 5º, XII, da Constituição Federal, o fato é que a persecução



criminal deve obedecer ao devido processo legal. Nesse caso, a autoridade policial e o Ministério Público devem sujeitar-se ao poder judicante, solicitando ao Estado-Juiz a concessão do mandado para a quebra do sigilo. Trata-se de uma proteção constitucional fundamental do cidadão contra possíveis arbitrariedades do Estado-Administração.

A celeridade do processo, com duração razoável, é princípio constitucional adotado recentemente pela reforma do Judiciário. Todavia, não se deve, em nome da celeridade processual, eliminar a proteção constitucional referida. É uma interpretação garantista do Direito e que ora se apresenta aos membros dessa Comissão.

2. Projeto de Lei do Senado nº 194, de 2005 – Complementar, de autoria do Senador Pedro Simon, acrescenta parágrafo ao artigo 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001. Com a proposição, objetiva-se excluir do benefício do sigilo bancário os Deputados Federais, os Senadores, os Ministros de Estado, o Presidente e o Vice-Presidente da República, os dirigentes partidários e os Presidentes e Diretores de entidades da Administração direta e indireta.

Nas palavras do autor:

“é da tradição do direito mercantil que as operações negociais realizadas por empresários ou comerciantes estejam resguardadas pelo sigilo, o qual só pode ser levantado por ordem judicial e no interesse de alguma investigação específica. A previsão legal fundamenta-se na necessidade de os agentes econômicos poderem planejar e executar livremente as respectivas estratégias empresariais, não ficando sujeitos a expedientes desleais por parte dos concorrentes.”

Num primeiro momento, poder-se-ia considerar que o Projeto macula os ditames do art. 5º, inciso X, da Constituição da República. O respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana é o maior baluarte erigido pela nossa Lei Maior. Os políticos, os investigados por cometimento de crime “do colarinho branco” ou “de lavagem de dinheiro” não perdem a condição de pessoa humana por serem políticos ou investigados. Assim, somente poderiam ter seus direitos à privacidade reduzidos por ordem judicial fundamentada.

Porém, numa visão mais apurada, verifica-se que o escudo do sigilo bancário não pode ser manejado no sentido de proteger aqueles que optaram pela vida pública, como representantes do povo. Apesar de vislumbrar no inciso X da Carta Maior uma regra protetiva de suma importância para o cidadão, deve-se entender que esse resguardo constitucional à privacidade se dirige somente à liberdade individual de ser, estar e agir, e ao campo da sua pessoalidade.



Neste sentido milita a doutrina, conforme se retira dos ensinamentos de Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco, a seguir transcritos:

O direito ao sigilo bancário, entretanto, não é absoluto, nem ilimitado. Havendo tensão entre o interesse do indivíduo e o interesse da coletividade, em torno do conhecimento de informações relevantes para determinado contexto social, o controle sobre os dados pertinentes não há de ficar submetido ao exclusivo arbítrio do indivíduo. (Curso de Direito Constitucional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 428)

Na mesma linha, Alexandre de Moraes, ao tratar da inviolabilidade à intimidade, vida privada, honra e imagem, afirma:

Por outro lado, essa proteção constitucional em relação àqueles que exercem atividade política ou ainda em relação aos artistas em geral, deve ser interpretada de uma forma mais restrita, havendo necessidade de uma maior tolerância ao se interpretar o ferimento das inviolabilidades à honra, à intimidade, à vida privada e à imagem, pois os primeiros estão sujeitos a uma forma especial de fiscalização pelo povo e pela mídia, enquanto o próprio exercício da atividade profissional dos segundos exige maior e constante exposição à mídia. (Curso de Direito Constitucional. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 80)

Consultando a jurisprudência, constata-se que o direito à privacidade deve ser mitigado, quando se tratar de atividade de agentes políticos, conforme exemplo retirado de decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a seguir transcrito:

Os políticos estão sujeitos de forma especial às críticas públicas, e é fundamental que se garanta não só ao povo em geral larga margem de fiscalização e censura de suas atividades, mas sobretudo à imprensa, ante a relevante utilidade pública da mesma, e em contrapartida dá-lhes a sistemática constitucional de imunidade para, por sua vez, criticarem e censurarem outrem. (Apelação Cível nº 235.627-1 – Relator: Desembargador Marco César – 20 out. 2004)

Observa-se que, de fato, o instituto do sigilo bancário aplicável aos particulares em geral não pode ser extensivo aos agentes que atuam no setor público, porquanto são pessoas que dedicam suas vidas à defesa do interesse comum. Logo, não podem, no exercício desse *múnus*, pretender ocultar seus haveres, bens, direitos e transações, sob o manto do sigilo bancário. O dever de transparência dos agentes públicos nos atos da vida civil, envolvendo direitos e obrigações, é componente da ética que deve presidir a tradição republicana.

A constitucionalidade da proposta resta assim fundamentada e apresenta-se conforme a juridicidade e a boa técnica legislativa.



3. Projeto de Lei do Senado nº 241, de 2005 – Complementar, de autoria dos Senadores Tião Viana e Marco Maciel, que “altera o Código Tributário Nacional para permitir o fornecimento de informações protegidas por sigilo fiscal ao Poder Legislativo Federal.”

Com a proposição, objetiva-se acrescentar o inciso III ao § 1º do art. 198 do Código Tributário Nacional, de modo a excluir da vedação de divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, “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.”

Os autores fundamentam a proposta com o argumento de que, em decisão do STF (MS nº 23.452), assentou-se o entendimento de que

“não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigências 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 ...”

Lembram os autores, com precisão, que, de fato, três requisitos presidem a permissão para o rompimento do sigilo fiscal: a supremacia do interesse público, social ou da Justiça; a previsão legal e a razoabilidade.

Com toda vênia, o atendimento desses requisitos não podem desrespeitar “os termos estabelecidos pela própria Constituição”, como decidido pelo STF no voto acima citado. Ora, a Lei Maior determina competência para a violação de dados – no caso sob exame para a quebra do sigilo fiscal – exclusivamente ao Poder Judiciário e às Comissões Parlamentares de Inquérito, conforme art. 5º, XII, e 58, § 3º da Constituição Federal.

Novamente, aqui tem lugar uma interpretação sistêmica e garantista da Constituição: não se pode extrapolar para o plenário do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados a competência constitucionalmente estabelecida exclusivamente para as CPIs, como pretende o presente projeto de lei. Os Constituintes de 1987/88 foram objetivos na fixação dessa competência, restringindo-as ao Poder Judiciário, mediante a competente ordem, e às CPIs, no exercício “dos poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas...”, conforme estabelecido no citado art. 58 da CF.

Julgamos, portanto, inconstitucional o projeto de lei sob exame.



III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 194, de 2005 – Complementar, pela rejeição do Projeto de Lei da Câmara nº 47, de 2003 – Complementar, e rejeição dos Projetos de Lei do Senado nºs 485, de 2003 – Complementar; e 241, de 2005 – Complementar.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator