

**COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO — REQUISIÇÃO DE
INFORMAÇÕES — SIGILO BANCÁRIO**

PARECER

I

Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos (CETIP) foi solicitada a encaminhar à Comissão Parlamentar de Inquérito constituída, no Senado Federal, nos termos do Requerimento n. 1.101, de 1996, relação de registros relativos a todas as instituições que, por seu intermédio, operaram com títulos públicos e de natureza privada, entre 1995 e 1996.

Acentuando que os serviços que presta estão assemelhados aos das instituições financeiras, conforme decisão do Conselho Mone-

tário Nacional de 1^a de agosto de 1984 e, por via de consequência, estão alcançados pelo sigilo bancário, consulta sobre a legalidade da referida requisição de dados.

II

A instituição consulente está equiparada, por ato de autoridade competente, às instituições financeiras e, nos termos de seus estatutos devidamente registrados, ao sistema de prestação de serviços a que se dedica aplicam-se “as normas que regem o sigilo bancário” (art. 3^o, in fine).

São associados da entidade “todas as instituições do mercado financeiro regularmente autorizadas a funcionar pelo Banco Central e que tenham conta de registro de títulos na própria CETIP” (art. 5º).

Por força da equiparação feita, aplica-se à CETIP a determinação constante do art. 38 da Lei n. 4.595, de 1964, segundo a qual

“As instituições financeiras conservarão sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados”,

importando a quebra do sigilo em espécie criminal que submete os responsáveis à pena fixada no §7º do mesmo preceito legal.

Faculta-se, porém, ao Poder Judiciário o acesso às informações sigilosas, com a prorrogação da garantia (art. 38, §1º), permitida, ainda, às Comissões Parlamentares de Inquérito a obtenção de informações das instituições financeiras (art. 38, §4º).

E se dúvida houvesse quanto à latitude, na hipótese, do poder requisitório das Comissões Parlamentares de Inquérito estará elidida em face do art. 58, §3 da Constituição de 1988 que a elas atribui “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”.

A identidade assim estabelecida com a competência jurisdicional autoriza, conseqüentemente, possam as Comissões Parlamentares de Inquérito vencer o obstáculo do sigilo bancário nas investigações a que estão convocadas pela designação plenária das Casas do Congresso.

Em ambos os casos, contudo, o acesso às informações sigilosas não é absoluto ou ilimitado.

Ao Juiz é assegurada a requisição de dados sigilosos na medida em que sejam pertinentes ao objeto do litígio submetido à sua jurisdição. Não pode ser gratuita a quebra do sigilo que deverá manter conexão específica com os poderes de julgamento que lhes estão afetos em razão do ofício. E a mesma reserva de divulgação se transmite aos dados postos à disposição de Justiça.

Em igual proporção, a outorga constitucional de poderes de investigação às Comissões Parlamentares de Inquérito terá de submeter-se à mesma vinculação de finalidade.

Não é livre ao Poder Legislativo, como não é ao Judiciário, ir além da direta associação entre o objeto específico de sua atribuição e a disponibilidade dos dados sigilosos.

A garantia da inviolabilidade da vida privada, bem como dos dados de pessoas físicas ou jurídicas, sob abrigo constitucional (art. 5º, X e XII) deve ser resguardada, como direito fundamental, contra excessos no conhecimento de informações protegidas pela garantia do sigilo.

São valores de igual força e hierarquia a serem mantidos em equilíbrio na convivência entre a preservação da intimidade e o atendimento de interesses públicos relevantes, a cuja proteção se dirige a investigação parlamentar.

A quebra do sigilo somente se justifica se for instrumento necessário à averiguação da verdade que é objeto determinado da investigação parlamentar. E a nenhum outro fim poderá ser aplicado o desvendar do sigilo.

III

A criação de Comissões Parlamentares de Inquérito, inspirada em precedente histórico da Câmara dos Comuns, nos idos de 1614 e na experiência consolidada no direito comparado, ingressou, entre nós, no plano constitucional, a partir da Constituição de 1934 (art. 36), transmitiu-se às Constituições de 1946 (art. 53) e de 1967/1969 (art. 39 e art. 37) para afirmar-se, presentemente, no art. 58, §3º da Constituição de 1988.

Em todos estes sucessivos modelos, as Comissões Parlamentares de Inquérito estão submetidas à mesma regra de que, instituídas por quorum qualificado, se destinam à apuração de fato determinado e por prazo certo.

É cristalino e imperativo, neste sentido, o atual ditame do §3º do art. 58 da vigente Constituição:

“As Comissões Parlamentares de Inquérito ... serão criadas ... para a apuração de fato determinado e por prazo certo”.

Estas duas determinantes — a especificidade do objeto e a determinação do termo de

existência — percorrem todas as Constituições e correspondem, por definição, ao modelo comparativo.

Não há possibilidade de terem as Comissões Parlamentares de Inquérito competência universal Ou indeterminada, nem tampouco de duração ilimitada. A profundidade de suas investigações deve conter-se nos lindes pre-determinados e sua área específica de ação, tanto no tempo como no espaço, não pode ser excedida. Descumpridos esses limites, ingressará a Comissão no terreno do abuso de autoridade.

A investigação parlamentar não é uma competência distinta, desvinculada da atividade própria do Poder Legislativo.

Em clássico estudo sobre o tema, recorda FRANCISCO CAMPOS que

“é hoje indisputável que o poder de investigação reconhecido ao Congresso é um poder auxiliar ou ancilar de seu amplo poder de legislar”.

E, em abono de sua afirmação, coleciona o julgado da Corte Suprema norte-americana, no caso *John Watkins versus U.S.A.* (1957) no sentido de que

“amplo como é este poder de investigação, não é, contudo, ilimitado. Nele não se compreende o poder geral de expor os negócios privados dos indivíduos, a não ser que se justifique em termos da função do Congresso ...

Nenhuma investigação constitui um fim em si mesma; ela deve ser relativa e pertinente a uma tarefa legítima do Congresso. Investigações cujo fim seja apenas a afirmação do prestígio pessoal dos investigadores ou destinada a punir os investigados, são indefensáveis”. (Revista de Direito Administrativo — vol. 67, p. 363).”

É inerente, em suma, às iniciativas da Comissão Parlamentar de Inquérito um indispensável nexos causal entre a finalidade de sua criação e a pertinência dos depoimentos, diligências ou requisição de documentos que se destinam a compor a prova no procedimento a elas atribuído.

Assim é que, como adverte RAUL MACHADO HORTA,

“a natureza instrumental da comissão de inquérito torna de óbvio entendimento a sub-

missão do elemento acessório à competência do órgão que lhe dá vida”. (Revista de Direito Público, vol. 5, p. 36).

E, nas deliberações que adote para a coleta de elementos, especialmente quando opera com poderes equivalentes aos dos juízes, estará compelida, tal como se impõe no âmbito da Justiça, a fundamentar suas decisões. Este é o comando do art. 93, n. IX da Constituição.

IV

A Comissão Parlamentar de Inquérito, a que se refere a consulta, por intermédio de seu Presidente, o Senador Bernardo Cabral, requisita informações à CETIP, que somente são acessíveis se vinculadas ao objeto de sua convocação, definida no Requerimento n. 1.101, de 26 de novembro de 1996, subscrito por 36 Senadores, cuja finalidade é a de “apurar irregularidades relacionadas à autorização, emissão e negociação de títulos públicos estaduais e municipais nos exercícios de 1995 e 1996”.

Destaca-se, na proposição, como aspectos essenciais, a apuração da:

a) existência de documentação forjada e irregularidades nos pedidos e concessões de autorização de títulos públicos, feitos ao Senado Federal, pelos Estados e Municípios;

b) existência de dolo ou culpa nos procedimentos de autorização, emissão e negociação de títulos estaduais e municipais”.

Como é notório, pelo noticiário, o ponto essencial da investigação se coloca em torno à natureza da autorização para emitir os títulos públicos em questão que foi concedida para que fossem aplicados no cumprimento de precatórios judiciais.

As irregularidades a serem apuradas pela Comissão subordinam-se, em razão de seu objeto, a um duplo ângulo de avaliação. De uma parte, verificar se o processamento dos pedidos de autorização ao Senado Federal estaria viciado pela inadequada demonstração dos precatórios a serem pagos.

E, de outra parte, se teria ocorrido desvio na aplicação dos recursos, investidos, em outros fins, pelos Estados e Municípios.

O objeto da Comissão — ou seja, o fato determinado que qualifica os poderes requisitórios — está conseqüentemente, circunscrito a investigações internas pertinentes ao processo de análise, aprovação e expedição do ato autorizatório, ou à apuração, em nível estadual e municipal, de irregularidades na instrução dos pedidos de autorização como na aplicação dos recursos oriundos da negociação dos títulos.

Certamente, a amplitude necessária a tais sindicâncias poderá alcançar o exame da participação de pessoas físicas ou jurídicas que tenham contribuído para as fraudes, evidenciada em indícios veementes de autoria.

E, para que se possa definir-lhes a responsabilidade ou conivência, poderá se tornar exigível o levantamento de informações que importem no acesso a dados sigilosos, passíveis de requisição, nos termos da lei.

A quebra do sigilo bancário poderá, assim, ser necessária para que se possibilite o adequado processo de investigação parlamentar.

A necessidade desta providência excepcional — que se coloca em oposição ao direito fundamental de garantia da intimidade de pessoas — não se pode, no entanto, meramente presumir, à luz de conjecturas ou suspeitas, nem autorizam levantamentos de operações indeterminadas, seja quanto aos titulares do direito ao sigilo, seja quanto à totalidade de um conjunto de operações de crédito no período de abrangência dos trabalhos da Comissão.

É mister que a requisição de dados, fundada em indícios de culpa ou dolo, seja pertinente a situações concretas e determinadas, a merecer a investigação esclarecedora.

Não cabe à Comissão Parlamentar de Inquérito o poder irrestrito de requisição de dados, com endereço em branco e destinatários não especificados.

Neste sentido, o pedido de informação de dados, formulado no ofício da Presidência da Comissão, começa por exceder o objeto da apuração quando se propõe a abranger não apenas operações com títulos públicos estaduais e municipais, como os de empresas públicas e, ainda, todos os títulos de natureza privada.

De outra parte, a requisição pretende ter acesso, nos exercícios de 1995 e 1996, a toda e qualquer operação de compra e venda de títulos que tenha transitado pela CETIP, relativa a todo e qualquer associado da CETIP.

Trata-se, em suma, de uma devassa universal a que estarão submetidos todos os negócios protegidos pelo sigilo bancário.

V

O sigilo bancário (ao qual, como visto, está sujeita a instituição consulente em suas operações e serviços), é um princípio secular que protege o mundo dos negócios financeiros, lastreado na proteção da boa fé e da confiança que são esteios fundamentais nas operações de crédito.

GERALDO VIDIGAL demonstrou, em notável estudo sobre a matéria, que o dever de sigilo remonta ao Alvará de 16 de dezembro de 1756, do reino português, no qual se proclama que “o segredo é a alma do negócio”, visto que, na dicção de BÉDARRIDE, “é o segredo, para o comerciante, a alma de suas operações” (O sigilo bancário e o fisco — Cadernos do ICBB — 3 — junho de 1988).

O princípio da inviolabilidade de dados sigilosos não admite que se possa presumir, ou preventivamente supor, conduta irregular não comprovada, ou sequer definida.

A exceção ao dever do sigilo, admitida em tese, mediante ato regular do juiz ou do legislador, exige, para sua validade intrínseca, adequada fundamentação, com base em critério de proporcionalidade e de razoabilidade, que são elementos integrantes do princípio de legalidade.

A quebra do sigilo bancário reclama não somente competência legal explícita como objetividade e existência dos motivos determinantes do ato. A motivação obrigatória permite a interpretação da legalidade da medida de exceção que ultrapassa a normal inviolabilidade do negócio jurídico, permitindo distinguir, na requisição, entre o ato válido e o eventual abuso de poder.)

VI

Pelos fundamentos acima expostos, somos de parecer que o expediente da Comissão Parlamentar de Inquérito, tal como emitido, em termos de generalidade, indefinição e inexistência de motivação, é nulo de pleno direito e não obriga a instituição consulente ao seu irrestrito atendimento.

A prestação pela entidade de informações, sem o devido lastro legal, que motive a abertura do segredo profissional a que está obrigada, submetela-a não somente à responsabilidade penal como ainda à responsabilidade civil para reparação de danos materiais e morais.

Considerada, porém, a qualidade do órgão

requisitante, merece que se promovam entendimentos mediante os quais, expostas as causas impeditivas da acolhida da requisição, tal como formulada, possa o pedido ser expungido de suas deficiências substanciais e formais.

Desde que a Comissão requisitante fundamente e especifique, de forma concreta e objetiva, as operações de crédito e a pessoa sobre as quais deseja informações específicas — ou seja, desde que razoavelmente delimitada a pretendida quebra do sigilo — poderá a instituição consulente, uma vez caracterizada a legalidade da requisição, prestar as informações que forem cabíveis.

Assim nos parece.

Rio de Janeiro, 19 de maio de 1997

Caio Tácito