PRIORIDADE

CÂMARA DOS DEPUTADOS

(DO SENADO FEDERAL)

PROJETO N.o 1793 DE 19 96

ASSUNTO:

Autoriza o exame de movimento das contas bancárias de servidores públicos e pessoas que contratarem com a Administração Pública.

DESPACHO: 18.04.96: ÀS COM. DE TRABALHO, DE ADM. E SERVIÇO PÚBLICO; FINANCAS E TRIBUTAÇÃO E DE CONST. E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO.

AO ARQUIVO em 25 de ABRIL de 19 96

DISTRIBUIÇÃO

Ao Sr. _____, em _____ 19 _____

O Presidente da Comissão de _____

Ao Sr. _____, em _____ 19 _____

O Presidente da Comissão de _____

Ao Sr. _____, em _____ 19 _____

O Presidente da Comissão de _____

Ao Sr. _____, em _____ 19 _____

O Presidente da Comissão de _____

Ao Sr. _____, em _____ 19 _____

O Presidente da Comissão de _____

Ao Sr. _____, em _____ 19 _____

O Presidente da Comissão de _____

Ao Sr. _____, em _____ 19 _____

O Presidente da Comissão de _____

Ao Sr. _____, em _____ 19 _____

O Presidente da Comissão de _____

Ao Sr. _____, em _____ 19 _____

O Presidente da Comissão de _____

CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI Nº 1.793, DE 1996

(DO SENADO FEDERAL)

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD -

Autoriza o exame do movimento das contas bancárias de servidores públicos e pessoas que contratarem com a Administração Pública.

(ÀS COMISSÕES DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO; FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO; E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO)

Às Comissões:
Trabalho, de Adm. e Serviço Público
Finanças e Tributação
Constituição e Justiça e de Redação
Em 18/04/96
PRESIDENTE

PROJETO DE LEI 1793/96

Autoriza o exame do movimento das contas bancárias de servidores públicos e pessoas que contratarem com a Administração Pública.

PRIORIDADE

O **Congresso Nacional** decreta:

Art. 1º O Ministro da Justiça, o Procurador Geral da República e o Tribunal de Contas da União, por intermédio de seu Presidente, poderão, com o objetivo específico de apurar o cometimento de atos de improbidade administrativa, solicitar informações sobre o movimento das contas bancárias de:

I - servidores públicos e detentores de mandato eletivo que oficiarem em processo de ordenação despesa pública, em qualquer fase;

II - pessoa física ou jurídica que, como contratante ou por qualquer outro meio, haja concorrido para a prática do ato sob investigação.

§ 1º A solicitação de informações de que trata este artigo não constitui violação do segredo profissional, conforme o estabelecido no art. 154 do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, ou quebra de sigilo bancário, de acordo com o que dispõe o art. 38 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

§ 2º As informações obtidas nos termos desta Lei só poderão ser utilizadas em função dos processos que determinaram a obtenção delas.

Art. 2º Constitui crime sonegar ou alterar, ainda que parcialmente, a informação solicitada, nos termos do artigo anterior.

Pena - reclusão, de um a três anos, e multa.

§ 1º Se o crime é cometido com o fim de obter prova destinada a produzir efeito em processo penal.

Pena - reclusão, de dois a seis anos, e multa.

§ 2º As penas são aumentadas em um terço, se o crime é praticado mediante suborno.

§ 3º O fato deixa de ser punível se, antes da sentença, o agente se retrata ou declara a verdade.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

Senado Federal, em 17 de abril de 1996

Senador José Sarney
Presidente do Senado Federal

vpl/.

"LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS-CeDI"

COMISSÕES PERMANENTES - CD
2

CONSTITUIÇÃO
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988

.....

TÍTULO IV
DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

CAPÍTULO I
DO PODER LEGISLATIVO

.....

SEÇÃO VIII
DO PROCESSO LEGISLATIVO

.....

SUBSEÇÃO III
DAS LEIS

.....

Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.

Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.

.....

.....

"LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS-CeDI"

DECRETO-LEI Nº 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940

Código Penal.

.....

PARTE ESPECIAL

.....

TÍTULO I
DOS CRIMES CONTRA A PESSOA

.....

CAPÍTULO VI
DOS CRIMES CONTRA A LIBERDADE INDIVIDUAL

Seção I

Dos Crimes contra a Liberdade Pessoal

.....

Violação do segredo profissional

Art. 154. Revelar alguém, sem justa causa, segredo, de que tem ciência em razão de função, ministério, ofício ou profissão, e cuja revelação possa produzir dano a outrem:

Pena — detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, ou multa.

- Vide *arts. 406 do Código de Processo Civil, 144 do Código Civil, 87, V, do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, e 207 do Código de Processo Penal.*

Parágrafo único. Somente se procede mediante representação.

.....

.....

LEI Nº 4.595, DE 31 DE DEZEMBRO DE 1964

Dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias. Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências.

.....

CAPÍTULO IV
DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

.....

Seção IV

Das Instituições Financeiras Privadas

.....

Art. 38. As instituições financeiras conservarão sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados.

"LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS-CeDI"

SECRETARIA PERMANENTE

§ 1º As informações e esclarecimentos ordenados pelo Poder Judiciário, prestados pelo Banco Central do Brasil ou pelas instituições financeiras, e a exibição de livros e documentos em juízo, se revestirão sempre do mesmo caráter sigiloso, só podendo a eles ter acesso as partes legítimas na causa, que deles não poderão servir-se para fins estranhos à mesma.

§ 2º O Banco Central do Brasil e as instituições financeiras públicas prestarão informações ao Poder Legislativo, podendo, havendo relevantes motivos, solicitar sejam mantidas em reserva ou sigilo.

§ 3º As Comissões Parlamentares de Inquérito, no exercício da competência constitucional e legal de ampla investigação (art. 53 da Constituição Federal e Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952), obterão as informações que necessitarem das instituições financeiras, inclusive através do Banco Central do Brasil.

§ 4º Os pedidos de informações a que se referem os §§ 2º e 3º deste artigo deverão ser aprovados pelo plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal e, quando se tratar de Comissão Parlamentar de Inquérito, pela maioria absoluta de seus membros.

§ 5º Os agentes fiscais tributários do Ministério da Fazenda e dos Estados somente poderão proceder a exames de documentos, livros e registros de contas de depósitos, quando houver processo instaurado e os mesmos forem considerados indispensáveis pela autoridade competente.

§ 6º O disposto no parágrafo anterior se aplica igualmente à prestação de esclarecimentos e informes pelas instituições financeiras às autoridades fiscais, devendo sempre estas e os exames serem conservados em sigilo, não podendo ser utilizados senão reservadamente.

§ 7º A quebra de sigilo de que trata este artigo constitui crime e sujeita os responsáveis à pena de reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, aplicando-se, no que couber, o Código Penal e o Código de Processo Penal, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

.....

.....

COORD. DAS COMISSÕES P
5
CD - SENADO

SINOPSE

Projeto de Lei do Senado nº 105, de 1995

Autoriza o exame do movimento das contas bancárias de servidores públicos e pessoas que contratarem com a Administração Pública.

Apresentado pelo Senador Odacir Soares

Lido no expediente da Sessão de 5/4/95, e publicado no DCN (Seção II) de 6/4/95. Despachado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - decisão terminativa, onde poderá receber emendas, após publicado e distribuído em avulsos, pelo prazo de 5 dias úteis.
Em 1º/4/96, leitura do Parecer nº 156/96-CCJ, relatado pelo Senador Josaphat Marinho, favorável ao projeto, com as Emendas nºs 1, 2, 3 e 4-CCJ. A Presidência comunica ao Plenário o recebimento do Ofício nº 11/96, do Presidente da CCJ, comunicando a aprovação da matéria. É aberto o prazo de 5 dias úteis para interposição de recurso, por um décimo da composição da Casa, para que o projeto seja apreciado pelo Plenário.
Em 12/4/96, a Presidência comunica ao Plenário o término do prazo previsto no art. 91, § 3º, do Regimento Interno, sem que tenha sido interposto recurso no sentido da apreciação, pelo Plenário, da matéria, que recebeu parecer conclusivo da CCJ.
À Câmara dos Deputados com o SF/Nº..540/96

vpl/.

CÂMARA DOS DEPUTADOS

17 ABR 1996 010026

Ofício nº 540 (SF)

Senhor Primeiro-Secretário,

Encaminho a Vossa Excelência, a fim de ser submetido à revisão da Câmara dos Deputados, nos termos do art. 65 da Constituição Federal, o Projeto de Lei do Senado nº 105, de 1995, constante dos autógrafos em anexo, que "autoriza o exame do movimento das contas bancárias de servidores públicos e pessoas que contratarem com a Administração Pública".

Senado Federal, em 17 de abril de 1996

Senador Antonio Carlos Valdares
Primeiro-Secretário, em exercício

PRIMEIRA SECRETARIA

Em 18 / 04 / 96, Ao Senhor Secretário-Geral da Mesa.

Deputado WILSON CAMPOS
Primeiro Secretário

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Wilson Campos
DD. Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados
vpl/.

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD
7

SENADO FEDERAL

(*) PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 105, DE 1995

Autoriza o exame do movimento das contas bancárias de servidores públicos e pessoas que contratarem com a Administração Pública.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1° O Ministro da Justiça, o Procurador-Geral da República e o Tribunal de Contas da União poderão, com o objetivo específico de apurar o cometimento de atos de improbidade administrativa, solicitar informações sobre o movimento das contas bancárias de:

I – servidores públicos que oficiarem em processo de ordenação de despesa pública, em qualquer fase;

II – pessoa física ou jurídica que, como contratante ou por qualquer outro meio, haja concorrido para a prática do ato sob investigação.

Parágrafo único. A solicitação de informações de que trata este artigo não constitui violação do segredo profissional, conforme o estabelecido no art. 154 do Decreto-Lei n° 2.848, de 7 de dezembro de 1940, ou quebra de sigilo bancário, de acordo com o que dispõe o art. 38 da Lei n° 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

Art. 2° Constitui crime:

I – sonegar ou alterar, ainda que parcialmente, a informação solicitada, nos termos do artigo anterior.

Pena – A do art. 342 do Decreto-Lei n° 2.848, de 7 de dezembro de 1940, alterado pela Lei n° 7.209, de 11 de julho de 1984.

Art. 3° Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4° Revogam-se as disposições em contrário.

Justificação

Estabelece o art. 37 que a Administração Pública "...obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade..."

Magistralmente concebida, a norma em tela não encontra no ordenamento jurídico instrumento adequado, que possibilite dar eficácia a seus termos

Em verdade, as hipóteses de quebra do sigilo das contas bancárias estão previstas no art. 38 da Lei n° 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Por este diploma legal, podem ter acesso às informações bancárias:

a) o Poder Judiciário, para esclarecer aspecto relevante inerente à causa;

b) o Poder Legislativo, em caso de relevante motivo;

c) os agentes fiscais tributários do Ministério da Fazenda e dos Estados, quando houver processo instaurado.

Como se vê, são hipóteses bastante específicas que dificilmente contribuem para a preservação da moralidade que a gestão dos negócios públicos exige.

Aliás, diante do notório desrespeito às regras que informam a preservação da moralidade administrativa do setor público, nada mais reparador do que instituir normas que facilitem o acompanhamento diuturno da lisura dos negócios públicos.

Poder-se-ia, apesar de sua procedência relativamente ao aspecto moral, questionar a constitucionalidade e a juridicidade desta iniciativa. No que toca ao primeiro aspecto, é possível prever a ocorrência de indagação quanto a uma possível violação do prescrito no inciso X do art.5° da Carta Magna. Todavia, cumpre lembrar que referido artigo é uma norma geral, isto é,o aludido inciso X aproveita a todas as pessoas, as quais, a rigor continuarão, ainda que aprovada esta proposição, a gozar desse direito. O que realmente há de mudar é o alcance da norma em causa para aqueles que participarem do processo de ordenação de despesa ou contratarem com a Administração Pública.

Na medida em que existe uma clara possibilidade de opção embutida no comando legal, esta condição não fere direito específico. Mais precisamente, participar da ordenação da despesa pública ou contratar com a Administração representa ato subjetivo das pessoas, para aceitar determinadas condições que passarão a ter existência legal. É, portanto, dada uma opção (contratar ou não), ficando a escolha ao arbítrio do interessado.

Cumpre lembrar, também, que o projeto em tela não inova em matéria de "restrição" da aplicabilidade de norma de alcance geral para o segmento dos servidores públicos. Cite-se, a propósito, que Lei n° 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (Regime Jurídico Único), estabelece, no art.117, inciso X, que é vedado ao servidor "participar de gerência ou administração de empresa privada, de sociedade civil, ou exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário."

É evidente que o servidor público, em nome da moraliadde da Administração, deve abdicar desse direito inerente a qualquer pessoa, ou seja, o de praticar mercancia.

Mutatis mutandi, o mesmo tipo de propósito encerra a presente iniciativa. Somente aquele que, por livre e espontânea vontade, desejar contratar com o governo ou exercer cargo que implique a ordenação de despesa poderá ter suas contas bancárias examinadas.

No que tange ao aspecto da violação do segredo profissional, conforme tipifica o art. 154 do Código Penal, a revelação do segredo, para que constitua crime, deverá ocorrer sem justa causa.

(*) Retirado pela Impressão no anterior

Assim, a conduta ilícita, conforme enfatizam os juristas, ocorrerá quando a revelação for praticada sem motivo relevante, sem necessidade de se proteger bem maior ou por simples leviandade, jactância, ou maldade.

Ademais, o próprio art. 38 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, já excepciona os casos em que os dados sobre contas bancárias serão fornecidos. Desse modo, a tese adotada pelo direito pátrio, de que o sigilo bancário não é absoluto, conforma-se com igual postura especificada em outros ordenamentos, como por exemplo, a contemplada na lei bancária portuguesa e na lei mexicana.

Ressalte-se, analogamente, que mesmo a inviolabilidade das comunicações, princípio universalmente consagrado, admite exceção para fins de investigação criminal ou instrumento processual, conforme consta do art. 5° , inciso XII, da Constituição Federal.

Em suma, nada mais justo admitir-se que, a bem da moralidade da Administração Pública, os participantes de processos de ordenação de despesa e os que contratarem com a Administração Pública contribuam, abdicando conscientemente de direito subjetivo, para que se promova o resgate da lisura do ato de gerência da Coisa Pública.

Finalmente, diante do elevado espírito público que encerra essa iniciativa, conclamamos os Senhores Parlamentares para sufragar favoravelmente o presente projeto, que tem o firme propósito de expungir do setor público qualquer prática que viole a correta preservação do interesse da coletividade nacional.

Sala das Sessões, 5 de abrl de 1995. – Senador **Odacir Soares.**

LEGISLAÇÃO CITADA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

.....

Art. 5° Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrageiros 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:

.....

XII – é inviolável o sigilio da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;

.....

LEI Nº 4.595, DE 31 DE DEZEMBRO DE 1964

Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências.

O Presidente da República

.....

Art. 38. As instituições financeiras conservarão sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados.

.....

.....

LEI Nº 7.209, DE 11 DE JULHO DE 1984

Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, e dá outras providências.

.....

LEI Nº 8.112, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1990

.....

Art. 117. Ao servidor é proibido:

.....

X – participar de gerência ou administração de empresa privada, de sociedade civil, ou exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;

.....

.....

DECRETO-LEI Nº 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940

.....

Art. 154. Revelar alguém, sem justa causa, segredo, de que tem ciência em razão de função, ministério, ofício ou profissão, e cuja revelação possa produzir dano a outrem:

Pena – detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, ou multa.

Parágrafo único. Somente se procede mediante representação.

.....

Art. 342. Fazer afirmação falsa, ou negar ou calar a verdade, como testemunha, perito, tradutor ou intérprete em processo judicial, policial ou administrativo ou em juízo arbitral:

Pena – reclusão, de um a três anos, e multa, de um a três cruzeiros.

§ 1° Se o crime é cometido com o fim de obter prova destinada a produzir efeito em processo penal:

Pena – reclusão, de dois a seis anos, e multa, de dois a seis cruzeiros.

§ 2° As penas aumentam-se de um terço, se o crime é praticado mediante suborno.

§ 3° O fato deixa de ser punível se, antes da sentença, o agente se retrata ou declara a verdade.

Art. 343. Dar, oferecer ou prometer dinheiro ou qualquer outra vantagem a testemunha, perito, tradutor ou intérprete, para fazer afirmação falsa, negar ou calar a verdade em depoimento, perícia, tradução ou interpretação, ainda que a oferta ou promessa não seja aceita:

Pena – reclusão, de um a três anos, e multa, de um a três cruzeiros.

Parágrafo único. Se o crime é cometido com o fim de obter prova destinada a produzir efeito em processo penal, aplica-se a pena em dobro.

....

Lote: 74 Caixa: 93
PL Nº 1793/1996
9

(À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania-decisão terminativa)

Publicado no DCN2 (Seção II), de 6.4.95

Centro Gráfico do Senado Federal — Brasília — DF

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - SF
9

SENADO FEDERAL

PARECER Nº 156, DE 1996

Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 105, de 1995, de autoria do Senador Odacir Soares, que autoriza o exame do movimento das contas bancárias de servidores públicos e pessoas que contratarem com a Administração Pública.

Relator: Senador Josaphat Marinho

1 – O projeto em exame, de autoria do Senador Odacir Soares, autoriza o exame do movimento das contas bancárias de servidores públicos e pessoas que contratarem com a Administração Pública.

2 – Observa que as hipóteses de quebra do sigilo bancário estão previstas no art. 38 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que possibilita o acesso às informações bancárias:

a) ao Poder Judiciário, para esclarecer aspecto relevante inerente à causa;

b) ao Poder Legislativo, em caso de relevante motivo;

c) aos agentes fiscais tributários do Ministério da Fazenda e dos Estados, quando houver processo instaurado.

3 – Acentua serem tais hipóteses bem específicas e que dificilmente contribuem para a preservação da moralidade que a gestão dos negócios públicos exige, segundo o disposto no art. 37 da Lei Magna.

4 – Assinala que o alcance das proposições objeto de análise se refere, em especial, aos que participarem do processo de ordenação de despesa ou contratarem com a Administração Pública.

5 – Salienta que o projeto não inova em matéria de restrição da aplicabilidade de norma de alcance geral relativa aos funcionários públicos, visto que a Lei nº 8.112, de 11-12-90 (Regime Jurídico Único), estabelece, no art. 117, inc. X, a vedação ao servidor de "participar de gerência ou administração de empresa privada, de sociedade civil, ou exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista, ou comanditário".

6 – Dessa forma, segundo o autor, deve o servidor público abdicar, em nome da moralidade da Administração, desse direito inerente a qualquer pessoa, ou seja, o de praticar mercancia.

7 – Dispõe o projeto:

> Art. 1º O Ministro da Justiça, o Procurador Geral da República e o Tribunal de Contas da União poderão, com o objetivo específico de apurar o cometimento de atos de improbidade administrativa, solicitar informações sobre o movimento das contas bancárias de:
>
> I – servidores públicos que oficiarem em processo de ordenação de despesa pública, em qualquer fase;
>
> II – pessoa física ou jurídica que, como contratante ou por qualquer outro meio, haja concorrido para a prática do ato sob investigação.
>
> Parágrafo único. A solicitação de informações de que trata este artigo não constitui violação do segredo profissional, conforme o estabelecido no art. 154 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, ou quebra de sigilo bancário, de acordo com o que dispõe o art. 38 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD -
2

Lote: 74 Caixa: 93
PL Nº 1793/1996
10

Art. 2º Constitui crime:

I – sonegar ou alterar, ainda que parcialmente, a informação solicitada, nos termos do artigo anterior.

Pena. A do art. 342 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, alterado pela Lei nº 7.209, de 11 de julho de 1984.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

8 – Durante o prazo regimental foi apresentada a Emenda nº 1, de autoria do Senador Gerson Camata, sugerindo que ao inciso I do art. 1º do projeto se dê a seguinte redação:

"Art. 1º .....

I. Servidores públicos e detentores de mandato eletivo que oficiarem em processo de ordenação de despesa pública, em qualquer fase;"

É o relatório.

Discussão

9 – O sigilo bancário, na definição doutrinária, é a obrigação imposta aos bancos e a seus funcionários de não revelarem a terceiros, sem causa justificada, os dados pertinentes aos clientes, que conheçam como conseqüência das relações jurídicas que os vinculam (cf. Juan Carlos Malagarriga, El Secreto Bancário, Buenos Aires: Abledo-Perrot, 1970, p. 15).

10 – No aspecto constitucional, o ponto nevrálgico da proposta em análise consiste no equilíbrio entre o valor constitucional da proteção da privacidade e a restrição necessária dela, considerando a moralidade da Administração Pública.

Quanto aos limites do direitos fundamentais em conflito com outros direitos e valores, ensina José Carlos Vieira de Andrade (**in** Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, Coimbra: Livraria Almedian, 1987, p. 232):

> "A (relativa) falta de preceitos constitucionais que autorizem a restrição pela lei pode, contudo, ser colmatada pelo recurso à Declaração Universal dos Direitos do Homem, nos termos do nº 2 do art. 16. A Declaração, no seu art. 29, permite que o legislador estabeleça limites aos direitos fundamentais para assegurar o reconhecimento ou o respeito dos valores aí enunciados: direitos e liberdades de outrem, justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar geral numa sociedade democrática."

11 – Observa também Sérgio Carlos Covello, em artigo intitulado O sigilo bancário como proteção à intimidade (**Revista dos Tribunais,** vol. 648, out/89, p. 29):

> "Certo que o sigilo bancário não é absoluto. Ele possui limites legais e naturais que lhe estabelecem contornos. Em nosso ordenamento, o sigilo cede ante o Poder Judiciário, ante o Fisco e ante as comissões parlamentares de inquérito. Trata-se de derrogações expressas do sigilo com escopo na ordem pública (art. 38, §§ 1º a 3º da Lei nº 4.595/64). Paralelamente, existem abrandamentos da obrigação fundados na vontade do titular do sigilo e na própria natureza da atividade bancária."

12 – Considere-se, ainda, que o sigilo bancário tem por finalidade a proteção contra a divulgação ao público dos negócios das instituições financeiras e de seus clientes. Assim a partir da prestação, por parte das instituições financeiras, das informações e documentos solicitados pela autoridade competente, como autorizam os §§ 5º e 6º do art. 38 da Lei nº 4.595/64 e o art. 197, II, da Lei nº 5.172/66, o sigilo bancário não é quebrado, mas apenas, se transfere à responsabilidade da autoridade administrativa solicitante e dos agentes fiscais que tenham acesso às informações, no restrito exercício de suas funções. Essas autoridades não o poderão violar–, salvo as ressalvas do parágrafo único do art. 198 e do art. 199 do Código Tributário Nacional –, sob pena de incorrerem em infração administrativa e em crime (§ 7º do art. 38 da Lei nº 4.595/64; art. 198 do CTN; art.325 do CP)

13 – Logo, o que se pode exigir da autoridade administrativa é que impeça a divulgação para o público de dados e fatos sigilosos que lhe foram transferidos. A faculdade de manter sigilo não está só a serviço da liberdade individual, mas serve, também, à sociedade e ao Estado –, como aliás prevê o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal –, que ressalva o direito que todos têm a receber informações dos órgãos públicos, aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Respalda tal entendimento a decisão unânime da Terceira Turma do Supremo Tribunal Federal no RMS nº 15.925-GB, Relator Ministro Gonçalves de Oliveira(RTJ 37/373):

> "O sigilo bancário só tem sentido enquanto protege o contribuinte contra o perigo da divulgação ao público, nunca quando a divulgação é para o fiscal do imposto de

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - SF
3 11

renda que, sob pena de responsabilidade, jamais poderá transmitir o que lhe foi dado a conhecer."

14 – No tocante, pois, às informações sobre terceiros, exigíveis de instituições financeiras, quando protegidas pela inviolabilidade de sigilo de dados (sigilo bancário), a elas podem ter acesso, observadas as cautelas e formalidades prescritas pela lei, as autoridades e agentes fiscais. O art. 38, § 5º, da Lei nº 4.595/46 exige, para isso, processo instaurado (art. 196 do CTN) e que os dados requisitados sejam considerados indispensáveis pela autoridade competente. Não se trata de sigilo profissional (art. 5º, XIV da CF) que, na palavra autorizada de Aliomar Baleeiro, não alcança a profissão de banqueiro. Diz o ensinamento do ilustre tributarista:

"II – Preservação do Sigilo Profissional: O parágrafo único do art. 197 naturalmente está endereçado à proteção do segredo profissional em relação a quaisquer entidades ou pessoas de todas as atividades e profissões, a que se refere o inciso VII deste mesmo dispositivo. Não se conceberia que o advogado e o padre, por exemplo, fossem compelidos a devassar confidências recebidas em função de sua atividade, quando outras leis os garantem contra delações a que se obrigarem, e até os punem se as fizerem (Código Penal, art. 154).

Não é, porém, o caso dos banqueiros, por exemplo, que não estão adstritos às mesmas regras éticas e jurídicas de sigilo. Em princípio só devem aceitar e ser procurados para negócios lícitos e confessáveis. Diversa é a situação do advogado, do médico e do padre, cujo dever profissional não tranca os ouvidos a todos os desvios de procedimento ético ou jurídico, às vezes conhecidos somente da consciência dos confidentes." (**In** Direito Brasileiro, 10ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1985, p. 619/620).

15 – Assim, com ressalva dos referentes à intimidade dos sujeitos, os dados da vida privada são acessíveis às autoridades administrativas e fiscais nas condições e com as cautelas estabelecidas pela lei. Havendo processo administrativo instaurado e sob o sigilo a que o próprio Fisco está obrigado, devem ser reveladas pela instituição financeira intimada as informações consideradas indispensáveis, pela autoridade fiscalizadora, ao exercício de sua função, dentro dos limites necessários.

16 – Em parecer a consulta formulada pelo Presidente do Senado Federal a propósito da viabilidade de remessa por uma a outra Comissão de documentos sigilosos, já tivemos oportunidade de examinar o problema aqui tratado. Salientamos então:

"Alem disso, volte-se a acentuar a natureza do sigilo bancário, que assenta, segundo os estudiosos da matéria, em irrecusável interesse do Estado na proteção da economia nacional, a que estão intimamente vinculados os negócios bancários afins, e que não é estabelecido para ocultar fatos, mas para revestir a revelação deles de caráter de excepcionalidade (Álvaro Mello Filho Dimensões Jurídicas do Sigilo Bancário, **In** Rev. Forense, vol. 287, pp. 466-477, cit., p.469). Vale dizer, a inviolabilidade do segredo, mesmo confiada aos chamados confidentes necessários, é de ordem pública, eminentemente relativa, como assinalou o Ministro e penalista Nelson Hungria, em voto relembrado em estudo sobre O sigilo das Instituições Financeiras e o Fisco (Floriano Miller Neto, in Rev. da Proc. Geral do Estado do Rio Grande do Sul, P. Alegre. Vol. 16, nº 44, 1986, pp. 24-29, cit. p.25). Ou ainda: apesar de objetivar a proteção de interesses privados, o interesse social é a base do segredo profissional... Assim pode-se dizer que a proteção legal do segredo bancário, mais que a uma finalidade de ordem privada, atende a uma finalidade de ordem pública, qual seja a proteção de crédito. (Carlos Alberto Hagstrom, O Sigilo Bancário e o Poder, **in** Rev. de Direito Mercantil, nº 79. 1990, pp. 35-61, cit. p. 37).

É oportuno salientar, por fim, que Hector Jorge Escola, mesmo não admitindo superioridade do interesse público sobre o interesse privado, reconhece aquele que tem prioridade com relação a este, por ser um interesse majoritário, que se confunde e se assemelha com o querer valorativo atribuído à comunidade" (El Interés Público, Depalma: B. Aires, 1989, p. 243).

17 – Em decisão bem recente, o Supremo Tribunal Federal entendeu que não existe prerrogativa de sigilo bancário para as operações concernentes a recursos públicos. Essa interpretação foi dada a julgar mandado de segurança (MS 21.729-4-DF) impetrado pelo Banco do Brasil contra a Procuradoria Geral da República que pediu, sem ordem judicial,

COMISSÕES PERMANENTES - CCJ
12
4
Caixa: 93
Lote: 74
PL Nº 1793/1996
11

informações relativas a operações financeiras feitas por usineiros.

18 – Apreciando a Emenda nº 1, de autoria do Senador Gerson Camata, que inclui entre os sujeitos à incidência da lei também os detentores de mandato eletivo que oficiarem em processo de ordenação de despesa pública, consideramos adequada a inclusão, que atende aos princípios constitucionais de moralidade, impessoalidade, transparência e igualdade.

19 – Para maior clareza, e atendendo aos mandamentos de boa técnica legislativa, sugerimos que se acrescentem ao projeto de emendas de nºs 2, 3 e 4. A de nº 2 especifica, no art. 1º entre as autoridades competentes para solicitar informações sobre movimentos das contas bancárias expressamente, o Presidente do Tribunal de Contas da União. A de nº 3 acrescenta o § 2º ao art. 1º estabelecendo limites quanto à destinação das informações obtidas, que só poderão ser utilizadas em função dos processos que determinaram a obtenção delas. A de nº 4 simplifica o entendimento da comissão penal, que está enunciada de modo indireto, nos termos do art. 342 do Decreto-Lei nº 2.848/40 (Código Penal), alterado pela Lei nº 7.209, de 11 de junho de 1984, impondo maior clareza e objetividade ao expressá-la quantitativamente.

Voto

20 – Pelo exposto, tendo em vista a relatividade do sigilo bancário e a relevância do princípio da moralidade administrativa, somos pela constitucionalidade e juridicidade do projeto em exame, concluindo por sua aprovação, com a emenda nº 1 da CCJ, de autoria do Senador Gerson Camata, e das emendas nºs 2, 3 e 4 do Relator.

EMENDAS Nº 1, DA CCJ

Dê-se ao inciso I do art. 1º, do Projeto de Lei do Senado nº 105, de 1995, a seguinte redação;

"Art. 1º .....

I – Servidores públicos e detentores de mandato eletivo que oficiarem em processo de ordenação de despesa pública, em qualquer fase;"

EMENDA Nº 2, CCJ

Dê-se a seguinte redação ao **caput** do art. 1º do PLS nº 105/95, com o intuito de esclarecer às autoridades competentes para solicitar informações sobre movimento das contas bancárias:

"Art. 1º O Ministro da Justiça, o Procurador-Geral da República e o Tribunal de Contas da União, por intermédio de seu Presidente, poderão, com o objetivo específico de apurar o cometimento de atos de improbidade administrativa, solicitar informações sobre o movimento das contas bancárias de:

I – ....."

EMENDA Nº 3-CCJ

Acresça-se ao art. 1º do PLS nº 105/95 um parágrafo, passando o parágrafo único a § 1º, e o § 2º com a seguinte redação:

"Art. 1º .....

I – .....

II – .....

§ 1º .....

§ 2º As informações obtidas nos termos desta lei só poderão ser utilizadas em função dos processos que determinarem a obtenção delas."

EMENDA Nº 4-CCJ

Dê-se a seguinte redação ao art. 2º, inciso I, do PLS nº 105/95, no que se refere à pena cominada, simplificando a sua redação e tornando-a mais clara:

"Art. 2º .....

I – .....

Pena – reclusão, de um a três anos, e multa.

§ 1º Se o crime é cometido com o fim de obter prova destinada a produzir efeito em processo penal:

Pena – reclusão, de dois a seis anos, e multa.

§ 2º As penas aumentam-se de um terço, se o crime é praticado mediante suborno.

§ 3º O fato deixa de ser punível se, antes da sentença, o agente se retrata ou declara a verdade."

Sala das Comissões, 27 de março de 1996. – **Íris Rezende**, Presidente – **Josaphat Marinho**, Relator – **Guilherme Palmeira – Roberto Freire – José Bianco – José Ignácio Ferreira – Bernardo Cabral – Jefferson Peres – José Eduardo Dutra – Romeu Tuma – Lúcio Alcântara – Arlindo Porto.**

TEXTO FINAL APROVADO PELA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, AO PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 105, DE 1995

Autoriza o exame do movimento das contas bancárias de servidores públicos

5/13

e pessoas que contratarem com a Administração Pública.

(Senador Odacir Soares)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. O Ministro da Justiça, o Procurador–Geral da República e o Tribunal de Contas da União, por intermédio de seu Presidente, poderão com o objetivo específico de apurar o cometimento de atos de improbidade, administrativa, solicitar informações sobre o movimento das contas bancárias de:

I – servidores públicos e detentores de mandato eletivo que oficiarem em processo de ordenação de despesa pública, em qualquer fase;

II – pessoa física ou jurídica que, como contratante ou por qualquer outro meio, haja concorrido para a prática do ato sob investigação.

§ 1º A solicitação de informações de que trata este artigo não constitui violação do segredo profissional, conforme o estabelecido no art. 154 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, ou quebra de sigilo bancário, de acordo com o que dispõe o art. 38 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

§ 2º As informações obtidas nos termos desta lei só poderão ser utilizadas em função dos processos que determinaram a obtenção delas.

Art. 2º Constitui crime:

I – sonegar ou alterar, ainda que parcialmente, a informação solicitada, nos termos do artigo anterior.

Pena – reclusão, de um a três anos, e multa.

§ 1º Se o crime é cometido com o fim de obter prova destinada a produzir efeito em processo penal.

Pena – reclusão, de dois a seis anos, e multa.

§ 2º As penas aumentam-se de um terço, se o crime é praticado mediante suborno.

§ 3º O fato deixa de ser punível se, antes da sentença, o agente se retrata ou declara a verdade.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

Sala da Comissão, 27 de março de 1996. – Senador **Íris Rezende,** Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Publicado no **Diário do Senado Federal**, de 02.04.95

Centro Gráfico do Senado Federal — Brasília — DF

PROJETO DE LEI Nº 1793/96

Autoriza o exame do movimento das contas bancárias de servidores públicos e pessoas que contratarem com a Administração Pública.

O **Congresso Nacional** decreta:

Art. 1º O Ministro da Justiça, o Procurador Geral da República e o Tribunal de Contas da União, por intermédio de seu Presidente, poderão, com o objetivo específico de apurar o cometimento de atos de improbidade administrativa, solicitar informações sobre o movimento das contas bancárias de:

I - servidores públicos e detentores de mandato eletivo que oficiarem em processo de ordenação despesa pública, em qualquer fase;

II - pessoa física ou jurídica que, como contratante ou por qualquer outro meio, haja concorrido para a prática do ato sob investigação.

§ 1º A solicitação de informações de que trata este artigo não constitui violação do segredo profissional, conforme o estabelecido no art. 154 do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, ou quebra de sigilo bancário, de acordo com o que dispõe o art. 38 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

§ 2º As informações obtidas nos termos desta Lei só poderão ser utilizadas em função dos processos que determinaram a obtenção delas.

Art. 2º Constitui crime sonegar ou alterar, ainda que parcialmente, a informação solicitada, nos termos do artigo anterior.

Pena - reclusão, de um a três anos, e multa.

§ 1º Se o crime é cometido com o fim de obter prova destinada a produzir efeito em processo penal.

Pena - reclusão, de dois a seis anos, e multa.

§ 2º As penas são aumentadas em um terço, se o crime é praticado mediante suborno.

§ 3º O fato deixa de ser punível se, antes da sentença, o agente se retrata ou declara a verdade.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

Senado Federal, em 17 de abril de 1996

Senador José Sarney
Presidente do Senado Federal

vpl/.

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 1.793, DE 1996

Autoriza o exame do movimento das contas bancárias de servidores públicos e pessoas que contratarem com a Administração Pública.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado Jaime Martins

PARECER VENCEDOR

I - RELATÓRIO

O projeto destina-se a autorizar o Ministro da Justiça, o Presidente do Tribunal de Contas da União e o Procurador-Geral da República, quando da apuração de atos de improbidade administrativa, a examinar o movimento das contas bancárias de servidores públicos e detentores de mandato eletivo que oficiarem em processo de ordenação de despesa, bem como de pessoas físicas ou jurídicas contratadas pela Administração Pública.

O ilustre Deputado Paulo Rocha, designado Relator do projeto, apresentou parecer pela sua aprovação, com emendas. Tendo a Comissão decidido pela rejeição da proposta, fomos designados para elaborar o parecer vencedor.

II - VOTO DO RELATOR

A apuração de atos de improbidade administrativa pode requerer a quebra do sigilo bancário dos agentes públicos e privados supostamente envolvidos. Sem dúvida, a nocividade de certos atos, acarretando enriquecimento ilícito ou prejuizo ao erário, justifica o rompimento do sigilo bancário em nome do interesse público.

Não obstante, é preciso considerar que a preservação da intimidade, inclusive no que concerne à movimentação de contas bancárias, é uma garantia constitucional. Por representar um valor fundamental, ainda que não absoluto, convém cercá-lo de cuidados para evitar que, de exceção, a quebra do sigilo passe a prática corriqueira de devassa da vida pessoal, motivada por interesses menos nobres.

Assim se justifica que, afora as situações especiais previstas em lei, a quebra de sigilo seja precedida de autorização do Judiciário, que deverá avaliar se a medida é de fato necessária ou se significa investida indevida contra a pessoa. Como destacado no voto do ilustre Deputado Luciano Castro, em trecho transcrito da doutrina, não se deve ver na autorização judicial um obstáculo à apuração de ilícitos, mas antes uma forma de conciliação do direito de proteção da intimidade e da vida privada com o interesse público.

Em face do exposto, nosso voto é pela **rejeição** do projeto.

Sala da Comissão, 29 de maio de 1998.

Deputado Jaime Martins

Relator

CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO
50ª LEGISLATURA - 4ª SESSÃO LEGISLATIVA

PROJETO DE LEI Nº 1.793, DE 1996

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei nº 1.793/96, nos termos do parecer vencedor do Deputado Jaime Martins, contra os votos dos Deputados Agnelo Queiroz, Chico Vigilante, José Pimentel e, em separado, do Deputado Paulo Rocha.

Estiveram presentes os senhores Deputados Pedro Henry, Presidente; Jovair Arantes, Jaime Martins e Jair Meneguelli, Vice-Presidentes; Mendonça Filho, Paulo Rocha, Luciano Castro, José Pimentel, Chico Vigilante, Benedito Domingos, José Carlos Aleluia, Miguel Rossetto, Expedito Júnior, Agnelo Queiroz, Wilson Braga, Maurício Requião e Benedito Guimarães.

Sala da Comissão, em 13 de maio de 1998.

Deputado **PEDRO HENRY**
Presidente

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 1.793, DE 1996

Autoriza o exame do movimento das contas bancárias de servidores públicos e pessoas que contratarem com a Administração Pública.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado Paulo Rocha

VOTO EM SEPARADO

I - RELATÓRIO

Destina-se o projeto sob exame a autorizar, em circunstâncias que define, a quebra, por parte do Ministro da Justiça, do Procurador Geral da República ou do Presidente do Tribunal de Contas da União, do sigilo bancário de servidores públicos, de detentores de mandatos eletivos e de pessoas que firmam contrato com a administração. Em norma acessória, define-se que os responsáveis pela informação bancária demandada sujeitam-se a cominações de natureza penal quando se recusam a cumprir pedido proveniente das mencionadas autoridades.

II - VOTO DO RELATOR

A questão do sigilo bancário integra um dos tópicos mais espinhosos de toda a ciência jurídica. Contrapõem-se, na matéria, interesses aparentemente irremediavelmente destoantes, mas cuja conciliação vem sendo uma das preocupações centrais dos povos civilizados. Aqui, como em muitos outros assuntos, assiste-se ao embate entre o interesse do indivíduo - fundamentado na defesa de sua privacidade - e o interesse da coletividade, para a qual não importa a vida íntima de uma

pessoa se, para preservá-la intocável, é necessário ocultar falcatruas, malversação de dinheiro público, desvio de verbas, etc.

O dilema parece bem resolvido no projeto sob apreço. A violação do sigilo bancário cinge-se a circunstâncias em que a providência é estritamente necessária. Não se permite o cometimento de abusos que poderiam levar à nulidade da prova obtida. Portanto, a proposição age no sentido de conciliar as duas variáveis, permitindo-se que fique preservada a privacidade do indivíduo estritamente naquilo que ela não contraria o interesse coletivo.

Não obstante, o relator entende que o projeto se aperfeiçoará caso se altere a composição do inciso I do art. 1º e caso seja excluído o § 3º do art. 2º. No primeiro caso, propõe-se a substituição da expressão "detentores de mandato eletivo" por "e demais agentes a serviço da administração pública", a fim de deixar claro o alcance universal do preceito. A supressão do § 3º se justifica porque o crime não é amenizado ou solucionado pelo arrependimento do agente. Deve-se lembrar que determinada informação pode ser útil apenas na época em que é solicitada; a omissão do responsável por seu fornecimento, ocorrida nesse exato instante, contribuirá para descaracterizá-la como elemento de prova.

Assim, vota-se pelo acolhimento do projeto sob parecer, com as emendas listadas em anexo.

Sala da Comissão, em 16 de setembro de 1996

Deputado Paulo Rocha
Relator

PROJETO DE LEI Nº 1.793, DE 1996

Autoriza o exame do movimento das contas bancárias de servidores públicos e pessoas que contratarem com a Administração Pública.

EMENDA Nº 1 (DO RELATOR)

Dê-se ao inciso I do art. 1º a seguinte redação:

"Art. 1º .....

I - servidores públicos e demais agentes a serviço da administração pública que oficiarem em processo de ordenação de despesa pública, em qualquer fase;"

EMENDA Nº 2 (DO RELATOR)

Suprima-se o § 3º do art. 2º.

Sala da Comissão, em 16 de setembro de 1996.

Deputado Paulo Rocha
Relator

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 1.793, DE 1996

Autoriza o exame do movimento das contas bancárias de servidores públicos e pessoas que contratarem com a Administração Pública.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado Paulo Rocha

EXPOSIÇÃO DO DEPUTADO LUCIANO CASTRO

A Constituição Federal assegura a inviolabilidade da intimidade e da vida privada. Trata-se de um direito fundamental do ser humano, que o Estado deve proteger com o máximo rigor.

Isso não significa que o sigilo bancário deve ser absoluto, como aliás já assentado no direito brasileiro. Existem situações em que o interesse do Estado, ou mesmo de outros cidadãos, deve prevalecer sobre a tutela da privacidade do indivíduo.

No entanto, a abertura de informações dessa natureza há de ser feita com muita cautela e em caráter de excepcionalidade, exatamente porque significa invasão na vida privada do cidadão, que constitui um dos bens jurídicos mais valiosos. É por isso que muitos países restringem as possibilidades de quebra do sigilo bancário às hipóteses em que as informações sejam indiscutivelmente necessárias à ação da Justiça e do Fisco. No caso brasileiro, a legislação só autoriza o rompimento do sigilo por ordem judicial, ou às Comissões Parlamentares de Inquérito e autoridades fiscais.

Embora não se possa negar que a apuração de atos de improbidade administrativa seja da maior relevância, é nossa opinião que também nesse caso deve haver muito cuidado com a proteção das informações de caráter pessoal, de sorte a evitar abusos e excessos de conseqüências irreversíveis. Encontramos, na doutrina, algumas lições importantes sobre o assunto:

> "É cediço, em matéria constitucional, que as restrições a direitos devem passar pela consideração do princípio da proporcionalidade. Em outras palavras, há que se verificar se a restrição ao direito individual de manter sigilo sobre as próprias informações pessoais, isto é, a quebra desse sigilo realmente é necessária e capaz de alcançar as finalidades colimadas. Ou, ainda, se o objetivo pretendido pela investigação não poderia ser atingido por outro modo.
> (...)
> Não é procedente o entendimento que vê na necessidade de intermediação judicial um obstáculo ao trabalho ministerial (*referência ao Ministério Público*) na investigação da improbidade administrativa, quando o *parquet* precisa quebrar o sigilo bancário de agentes públicos. Não se o está impedindo de dar densidade ao imperativo constitucional que o encarregou de defender o patrimônio público e zelar pela legalidade em geral e pela probidade administrativa em particular, mas tão-só compatibilizando o interesse social com o direito individual." (Marino Pazzaglini Filho e outros, em *Improbidade Administrativa*, Ed. Atlas, São Paulo, 1996, p.172)

Acresça-se a essas considerações o fato de que novas hipóteses de quebra de sigilo bancário, não previstas na Lei nº 4.594/64, só poderiam ser criadas por lei complementar, tendo em vista o disposto no art. 192 da Constituição Federal. Todavia, tratando-se de questão afeta à constitucionalidade da proposta, certamente a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação deverá sobre ela pronunciar-se.

Ante o exposto, manifestamos nosso voto pela rejeição da proposta.

Sala da Comissão, em 13 de dezembro de 1996.

Deputado Luciano Castro

CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI Nº 1.793, DE 1996
(DO SENADO FEDERAL)

Autoriza o exame do movimento das contas bancárias de servidores públicos e pessoas que contratarem com a Administração Pública.

(ÀS COMISSÕES DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO; DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO; E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO)

SUMÁRIO

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público:

- parecer vencedor
- parecer da Comissão
- voto em separado do Deputado Paulo Rocha
- exposição do Deputado Luciano Castro

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 1.793, DE 1996
(Do Senado Federal)

Autoriza o exame do movimento das contas bancárias de servidores públicos e pessoas que contratarem com a administração pública.

Relator - Deputado Roberto Brant

PARECER VENCEDOR

O ilustre Deputado Basílio Vilani, designado relator do Projeto de Lei nº 1.793, de 1996, formulou parecer pela não implicação da matéria em aumento de despesas ou diminuição de receitas públicas; no mérito, propôs a sua aprovação.

Incluído na pauta da reunião realizada em 26 de maio de 1999, o parecer do relator foi discutido e, submetido a voto, rejeitado pela maioria dos membros da Comissão, razão pela qual, nos termos regimentais, fomos designados para elaborar o parecer vencedor.

Preliminarmente, queremos manifestar a nossa concordância com aquele ilustre parlamentar quando esclarece que "inexistem aspectos que afetem direta ou indiretamente as despesas ou receitas públicas, de modo que não cabe à Comissão opinar quanto à adequação financeira e orçamentária da proposição."

No mérito, não podemos acompanhar o voto pela aprovação do projeto, muito embora reconheçamos os seus elevados propósitos, quando pretende estabelecer a possibilidade de quebra do sigilo bancário de agentes públicos e privados eventualmente envolvidos em casos de apuração de atos de improbidade administrativa.

A propósito, importa lembrar que o tema **sigilo bancário** vem há muito constituindo-se motivo de grande preocupação em ambas as Casas do Congresso Nacional, tendo sido objeto do Projeto de Lei Complementar nº 220, de 1998, aprovado no Senado Federal, que trata da matéria de forma ampla, inclusive abrangendo as situações previstas no projeto de lei sob exame. Ressalte-se que o citado PLC nº 220/98 foi motivo de amplas e demoradas discussões nesta Comissão, onde foi aprovado em reunião ordinária recentemente realizada, ou seja, no dia 5 do mês corrente. Em verdade, o PL Nº 1.793/96 é bastante limitado no trato do sigilo

bancário, limitando-se a permitir a sua quebra nos casos acima mencionados.

Em face do exposto, somos pela **não implicação da matéria em aumento de despesa ou diminuição da receita** do Projeto de Lei nº 1.793, de 1996, não cabendo pronunciamento deste órgão técnico quanto à adequação financeira e orçamentária da proposição; no mérito, nosso voto é pela **rejeição da matéria.**

Sala da Comissão, em 26 de maio de 1999

Deputado Roberto Brant
Relator

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 1.793, DE 1996

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 1.793/96, e, no mérito, pela rejeição, nos termos do parecer vencedor do Deputado Roberto Brant, contra o voto do Deputado Betinho Rosado e, em separado, do Deputado Basílio Villani.

Estiveram presentes os Senhores Deputados Yeda Crusius, Presidente; Rodrigo Maia, Vice-Presidente; Betinho Rosado, Deusdeth Pantoja, Jorge Khoury, José Ronaldo, Manoel Castro, Paes Landim, Antonio Cambraia, Edinho Bez, Germano Rigotto, Pedro Novais, Waldir Schmidt, Custódio Mattos, Manoel Salviano, Nilo Coelho, Roberto Brant, Carlito Merss, José Pimentel, Milton Temer, Ricardo Berzoini, Zé Índio, Félix Mendonça, Coriolano Sales, Luiz Salomão, Evilásio Farias, Marcos Cintra, Antônio Jorge, José Lourenço, João Henrique, Jurandil Juarez, Emerson Kapaz e Luiz Carlos Hauly.

Sala da Comissão, em 26 de maio de 1999.

Deputada Yeda Crusius

Presidente

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 1.793, DE 1996

Autoriza o exame do movimento das contas bancárias de servidores públicos e pessoas que contratarem com a Administração Pública.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado BASÍLIO VILLANI

VOTO EM SEPARADO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei em exame estabelece a possibilidade de quebra do sigilo bancário de servidores públicos e detentores de mandato eletivo que oficiem em processo de ordenação de despesa pública, bem como pessoas físicas e jurídicas que hajam concorrido para a prática do ato sob investigação, a requerimento do Ministro da Justiça, do Procurador Geral da República e do Presidente do Tribunal de Contas da União.

Além disso, tipifica como crime a sonegação ou alteração da informação solicitada, com pena de reclusão de um a três a anos, e multa, e prevê a extinção da punibilidade caso, antes da sentença, o agente se retratar ou declarar a verdade.

A Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público opinou pela rejeição do Projeto.

Compete à Comissão de Finanças e Tributação opinar quanto à adequação financeira e orçamentária e quanto ao mérito da Proposição, que não recebeu emendas.

II - VOTO DO RELATOR

Destaco, preliminarmente, a ausência aspectos que afetem direta ou indiretamente as despesas ou receitas públicas, de modo que não cabe à Comissão opinar quanto à adequação financeira e orçamentária da Proposição.

No mérito, o Projeto restringe-se aos casos em que esteja sob investigação o cometimento de atos de improbidade administrativa, permitindo a quebra de sigilo bancário de agentes públicos com poder de ordenação de despesas, e pessoas físicas e jurídicas que tenham participado do negócio sob investigação. A quebra do sigilo bancário poderia ocorrer, nesses casos, apenas a requerimento do Ministro da Justiça, do Procurador Geral da República, ou do Presidente do Tribunal de Contas da União.

Vê-se que o projeto é bastante restrito e até mesmo acanhado. Limita-se ao mínimo necessário para permitir investigações envolvendo atos de improbidade administrativa já que se restringe a agentes públicos com poderes de ordenação de despesas e pessoas que tenham participado do negócio objeto da investigação. E mesmo assim, ainda exige que a quebra do sigilo bancário seja determinada pelas autoridades máximas do Ministério da Justiça, da Procuradoria Geral da República e do Tribunal de Contas da União.

Vê-se, portanto, inexistir qualquer intromissão descabida na vida privada das pessoas que eventualmente sejam alcançadas pela norma, mas, apenas, uma salvaguarda em favor dos cofres públicos, dotando o Estado de maior agilidade e flexibilidade na apuração de delitos de improbidade administrativa.

Fazemos uma ressalva ao § 3º do art. 2º do Projeto, que estabelece a não punição do agente que sonegar ou alterar a informação solicitada, quando este se retratar ou declarar a verdade antes de prolatada sentença nos autos do respectivo processo penal. A mentira ou omissão quanto a informações solicitadas pode gerar efeitos graves sobre a investigação, desviando-a completamente de seu rumo. A falta de revelação da verdade, na hora adequada, é suficiente para causar graves prejuízos às investigações, e, logo, ao patrimônio público, de modo que não se pode deixar de punir aquele que mente ou se omite sobre informações solicitadas, sob pena de tornar inócua a aprovação da lei. Sugerimos a revogação do referido parágrafo.

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Por todo o exposto, nosso parecer pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição de receitas ou despesas públicas, não cabendo à Comissão opinar quanto à adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 1.793, de 1996, e, no mérito, pela sua aprovação, com uma emenda.

Sala da Comissão, em 18 de MAIO de 1999.

Deputado Basílio Villani
Relator

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 1.793, DE 1996

Autoriza o exame do movimento das contas bancárias de servidores públicos e pessoas que contratarem com a Administração Pública.

EMENDA DO RELATOR

Suprima-se o § 3º do art. 2º do Projeto

Sala da Comissão, em 18 de MAIO de 1999.

Deputado Basílio Villani
Relator

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 1.793, DE 1996
(PLs nº 105, de 1995)

Autoriza o exame do movimento das contas bancárias de servidores públicos e pessoas que contratarem com a Administração Pública.

Autor: SENADO FEDERAL
Relator: Deputado VILMAR ROCHA

I - RELATÓRIO

1. O presente projeto de lei, oriundo do Senado Federal, visa permitir ao **Ministro da Justiça**, ao **Procurador Geral da República** e ao **Tribunal de Contas da União**, por intermédio de seu Presidente, com o objetivo específico de apurar o cometimento de **atos de improbidade administrativa**, solicitar informações sobre o **movimento das contas bancárias** (art. 1º) de **servidores públicos** e **detentores de mandato eletivo** que oficiarem em **processo de ordenação de despesa pública**, em qualquer fase (I) e **pessoa física** ou **jurídica** que, como contratante ou por qualquer outro meio, haja concorrido para a prática do ato sob investigação (II).

Dispõe o § 1º que a solicitação de informações **não constitui violação de segredo profissional** (art. 154 do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940), nem **quebra de sigilo bancário** (art. 38 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964).

Adverte o § 2º que as informações obtidas só poderão ser utilizadas em função dos processos que determinaram a sua obtenção.

A56F02BC04

O art. 2º capitula como **crime sonegar** ou **alterar**, ainda que parcialmente, **a informação solicitada**, sancionado com pena de reclusão de um a três anos e multa, agravada para reclusão, de dois a seis anos e multa, se o crime for cometido com o fim de obter prova destinada a produzir efeito em processo penal. Essas penas serão aumentadas de um terço se o crime for praticado mediante **suborno** (§ 2º), extinguindo-se, porém, a punibilidade se o agente se retratar ou declarar a verdade (§ 3º).

2. O projeto, de autoria do Senador ODAIR SOARES, teve a justificá-lo:

"Estabelece o art. 37 que a Administração Pública "...obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade..."

Magistralmente concebida, a norma em tela não encontra no ordenamento jurídico instrumento adequado, que possibilite dar eficácia a seus termos.

Em verdade, as hipóteses de quebra do sigilo das contas bancárias estão previstas no art. 38 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Por este diploma legal, podem ter acesso às informações bancárias:

a) o Poder Judiciário, para esclarecer aspecto relevante inerente à causa;

b) o Poder Legislativo, em caso de relevante motivo;

c) os agentes fiscais tributários do Ministério da Fazenda e dos Estados, quando houver processo instaurado.

Como se vê, são hipóteses bastante específicas que dificilmente contribuem para a preservação da moralidade que a gestão dos negócios públicos exige.

Aliás, diante do notório desrespeito às regras que informam a preservação da moralidade administrativa do setor público, nada mais reparador do que instituir normas que facilitem o acompanhamento diuturno da lisura dos negócios públicos.

Poder-se-ia, apesar de sua procedência relativamente ao aspecto moral, questionar a constitucionalidade e a juridicidade desta iniciativa. No que toca ao primeiro aspecto, é possível prever a ocorrência de indagação quanto a uma possível violação do prescrito no inciso X do art. 5º da Carta Magna. Todavia, cumpre lembrar que referido artigo é uma norma geral, isto é, o aludido inciso X aproveita a todas as pessoas, as quais, a rigor continuarão,

A56F02BC04

ainda que aprovada esta proposição, a gozar desse direito. O que realmente há de mudar é o alcance da norma em causa para aqueles que participarem do processo de ordenação de despesa ou contratarem com a Administração Pública.

Na medida em que existe uma clara possibilidade de opção embutida no comando legal, esta condição não fere direito específico. Mais precisamente, participar da ordenação da despesa pública ou contratar com a Administração representa ato subjetivo das pessoas, para aceitar determinadas condições que passarão a ter existência legal. É, portanto, dada uma ação (contratar ou não), ficando a escolha ao arbítrio do interessado.

Cumpre lembrar, também, que o projeto em tela não inova em matéria de "restrição" da aplicabilidade de norma de alcance geral para o segmento dos servidores públicos. Cite-se, a propósito, que Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (Regime Jurídico Único), estabelece, no art. 117, inciso X, que é vedado ao servidor "participar de gerência ou administração de empresa privada, de sociedade civil, ou exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário."

É evidente que o servidor público, em nome da moralidade da Administração, deve abdicar desse direito inerente a qualquer pessoa, ou seja, o de praticar mercancia.

***Mutatis mutandi**, o mesmo tipo de propósito encerra a presente iniciativa. Somente aquele que, por livre e espontânea vontade, desejar contratar com o governo ou exercer cargo que implique a ordenação de despesa poderá ter suas contas bancárias examinadas.*

No que tange ao aspecto da violação do segredo profissional, conforme tipifica o art. 154 do Código Penal, a revelação do segredo, para que constitua crime, deverá ocorrer sem justa causa. Assim, a conduta ilícita, conforme enfatizam os juristas, ocorrerá quando a revelação for praticada sem motivo relevante, sem necessidade de se proteger bem maior ou por simples leviandade, jactância, ou maldade.

Ademais, o próprio art. 38 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, já excepciona os casos em que os dados sobre contas bancárias serão fornecidos. Desse modo, a tese adotada pelo direito pátrio, de que o sigilo bancário não é absoluto, conforma-se com igual postura especificada em outros ordenamentos, como por exemplo, a

A56F02BC04

contemplada na lei bancária portuguesa e na lei mexicana.

Ressalte-se, analogamente, que mesmo a inviolabilidade das comunicações, princípio universalmente consagrado, admite exceção para fins de investigação criminal ou instrumento processual, conforme consta do art. 5º, inciso XII, da Constituição Federal.

3. No Senado, o Relator da matéria na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, Senador JOSAPHAT MARINHO, emitiu parecer do qual se transcreve:

"9 – O sigilo bancário, na definição doutrinária, é a obrigação imposta aos bancos e a seus funcionários de não revelarem a terceiros, sem causa justificada, os dados pertinentes aos clientes, que conheçam como conseqüência das relações jurídicas que os vinculam (cf. Juan Carlos Malagarriga, El Secreto Bancário, Buenos Aires: Abledo-Perrot, 1970, p. 15).

10 – No aspecto constitucional, o ponto nevrálgico da proposta em análise consiste no equilíbrio entre o valor constitucional da proteção da privacidade e a restrição necessária dela, considerando a moralidade da Administração Pública.

*Quanto aos limites dos direitos fundamentais em conflito com outros direitos e valores, ensina José Carlos Vieira de Andrade (*in *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, Coimbra: Livraria Almedina, 1987, p. 232):*

"A (relativa) falta de preceitos constitucionais que autorizem a restrição pela lei pode, contudo, ser colmatada pelo recurso à Declaração Universal dos Direitos do Homem, nos termos do nº 2 do art. 16. A declaração, no seu art. 29, permite que o legislador estabeleça limites aos direitos fundamentais para assegurar o reconhecimento ou o respeito dos valores aí enunciados: direitos e liberdades de outrem, justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar geral numa sociedade democrática."

11 – Observa também Sérgio Carlos Covello, em artigo intitulado O sigilo bancário como proteção à intimidade *(Revista dos Tribunais, vol 648, out/89, p. 29):*

> *"Certo que o sigilo bancário não é absoluto. Ele possui limites legais e naturais que lhe estabelecem contornos. Em nosso ordenamento, o sigilo cede ante o Poder Judiciário, ante o Fisco e ante as comissões parlamentares de inquérito. Trata-se de derrogações*

A56F02BC04

> *expressas do sigilo com escopo na ordem pública (art. 38, §§ 1º e 3º da Lei nº 4.595/64). Paralelamente, existem abrandamentos da obrigação fundados na vontade do titular do sigilo e na própria natureza da atividade bancária."*

12 – Considere-se, ainda, que o sigilo bancário tem por finalidade a proteção contra a divulgação ao público dos negócios das instituições financeiras e de seus clientes. Assim a partir da prestação, por parte das instituições financeiras, das informações e documentos solicitados pela autoridade competente, como autorizam os §§ 5º e 6º do art. 38 da Lei nº 4.595/64 e o art. 197, II, da Lei nº 5.172/66, o sigilo bancário não é quebrado, mas apenas, se transfere à responsabilidade da autoridade administrativa solicitante e dos agentes fiscais que tenham acesso às informações, no restrito exercício de suas funções. Essas autoridades não o poderão violar -, salvo as ressalvas do parágrafo único do art. 198 e do art. 199 do Código Tributário Nacional -, sob pena de incorrerem em infração administrativa e em crime (§ 7º do art. 38 da Lei nº 4.595/64; art. 198 do CTN; art. 325 do CP)

13 - Logo, o que se pode exigir da autoridade administrativa é que impeça a divulgação para o público de dados e fatos sigilosos que lhe foram transferidos. A faculdade de manter sigilo não está só a serviço da liberdade individual, mas serve, também, à sociedade e ao Estado -, como aliás prevê o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal -, que ressalva o direito que todos têm a receber informações dos órgãos públicos, aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Respalda tal entendimento a decisão unânime da Terceira Turma do Supremo Tribunal Federal no RMS nº 15.925-GB, Relator Ministro Gonçalves de Oliveira (RTJ 37/373):

> *"O sigilo bancário só tem sentido enquanto protege o contribuinte contra o perigo da divulgação ao público, nunca quando a divulgação é para o fiscal do imposto de renda que, sob pena de responsabilidade, jamais poderá transmitir o que lhe foi dado a conhecer."*

14 - No tocante, pois, às informações sobre terceiros, exigíveis de instituições financeiras, quando protegidas pela inviolabilidade de sigilo de dados (sigilo bancário), a elas podem ter acesso, observadas as cautelas e formalidades prescritas pela lei, as autoridades e agentes fiscais. O art.

A56F02BC04

38, § 5º, da Lei n° 4.595/64 exige, para isso, processo instaurado (art. 196 do CTN) e que os dados requisitados sejam considerados indispensáveis pela autoridade competente. Não se trata de sigilo profissional (art. 5°, XIV da CF) que, na palavra autorizada de Aliomar Baleeiro, não alcança a profissão de banqueiro. Diz o ensinamento do ilustre tributarista:

> *"II - Preservação do Sigilo Profissional: O parágrafo único do art. 197 naturalmente está endereçado à proteção do segredo profissional em relação a quaisquer entidades ou pessoas de todas as atividades e profissões, a que se refere o inciso VII deste mesmo dispositivo. Não se conceberia que o advogado e o padre, por exemplo, fossem compelidos a devassar confidências recebidas em função de sua atividade, quando outras leis os garantem contra delações a que se obrigarem, e até os punem se as fizerem (Código Penal, art. 154).*
>
> *Não é, porém, o caso dos banqueiros, por exemplo, que não estão adstritos às mesmas regras éticas e jurídicas de sigilo. Em princípio só devem aceitar e ser procurados para negócios lícitos e confessáveis. Diversa é a situação do advogado, do médico e do padre, cujo dever profissional não tranca os ouvidos a todos os desvios de procedimento ético ou jurídico, às vezes conhecidos somente da consciência dos confidentes. (*In *Direito Brasileiro, 10ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1985, p. 619/620)."*

15 - Assim, com ressalva dos referentes à intimidade dos sujeitos, os dados da vida privada são acessíveis às autoridades administrativas e fiscais nas condições e com as cautelas estabelecidas pela lei. Havendo processo administrativo instaurado e sob o sigilo a que o próprio Fisco está obrigado, devem ser reveladas pela instituição financeira intimada as informações consideradas indispensáveis, pela autoridade fiscalizadora, ao exercício de sua função, dentro dos limites necessários.

16 - Em parecer a consulta formulada pelo Presidente do Senado Federal a propósito da viabilidade de remessa por uma a outra Comissão de documentos sigilosos, já tivemos oportunidade de examinar o problema aqui tratado. Salientamos então:

> *"Além disso, volte-se a acentuar a natureza do sigilo bancário, que assenta, segundo os estudiosos da matéria, em irrecusável interesse do Estado na proteção da economia nacional, a que estão*

A56F02BC04

intimamente vinculados os negócios bancários afins, e que não é estabelecido para ocultar fatos, mas para revestir a revelação deles de caráter de excepcionalidade (Álvaro Mello Filho, Dimensões Jurídicas do Sigilo Bancário, In *Rev. Forense, vol. 287, pp. 466-477, cit., p.469) Vale dizer, a inviolabilidade do segredo, mesmo confiada aos chamados confidentes necessários, é de ordem pública, eminentemente relativa, como assinalou o Ministro e penalista Nelson Hungria, em voto relembrado em estudo sobre* O sigilo das Instituições Financeiras e o Fisco *(Floriano Miller Neto,* in *Rev. da Proc. Geral do Estado do Rio Grande do Sul, P. Alegre. Vol.16, n° 44, 1986, pp. 24-29, cit. p.25). Ou ainda: apesar de objetivar a proteção de interesses privados, o interesse social é a base do segredo profissional... Assim pode-se dizer que a proteção legal do segredo bancário, mais que a uma finalidade de ordem privada, atende a uma finalidade de ordem pública, qual seja a proteção de crédito. (Carlos Alberto Hagstrom,* O Sigilo Bancário e o Poder, in *Rev. de Direito Mercantil, nº 79, 1990, pp.-35-61, cit. p. 37).*

É oportuno salientar, por fim, que Hector Jorge Escola, mesmo não admitindo superioridade do interesse público sobre o interesse privado, reconhece aquele que tem prioridade com relação a este, por ser um interesse majoritário, que se confunde e se assemelha com o querer valorativo atribuído à comunidade. (El Interés Público, Depalma: B. Aires,1989, p. 243)."

17 - Em decisão bem recente, o Supremo Tribunal Federal entendeu que não existe prerrogativa de sigilo bancário para as operações concernentes a recursos públicos. Essa interpretação foi dada ao julgar mandado de segurança (MS 21.729-4-DF) impetrado pelo Banco do Brasil contra a Procuradoria Geral da República que pediu, sem ordem judicial, informações relativas a operações financeiras feitas por usineiros.

18 - Apreciando a Emenda nº 1, de autoria do Senador Gerson Câmara, que inclui entre os sujeitos à incidência da lei também os detentores de mandato eletivo que oficiarem em processo de ordenação de despesa pública, consideramos adequada a inclusão, que atende aos princípios constitucionais de moralidade, impessoalidade, transparência e igualdade."

A56F02BC04

4. Na Câmara, na Comissão de TRABALHO, ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO, o Relator PAULO ROCHA, votou pelo acolhimento do projeto, realçando:

> *"Aqui, como em muitos outros assuntos, assiste-se ao embate entre o interesse do indivíduo - fundamentado na defesa de sua privacidade - e o interesse da coletividade, para a qual não importa a vida íntima de uma pessoa se, para preservá-la intocável, é necessário ocultar falcatruas, malversação de dinheiro público, desvio de verbas, etc.*
>
> *O dilema parece bem resolvido no projeto sob apreço. A violação do sigilo bancário cinge-se a circunstâncias em que a providência é estritamente necessária. Não se permite o cometimento de abusos que poderiam levar à nulidade da prova obtida. Portanto, a proposição age no sentido de conciliar as duas variáveis, permitindo-se que fique preservada a privacidade do indivíduo estritamente naquilo que ela não contraria o interesse coletivo.*
>
> *Não obstante, o relator entende que o projeto se aperfeiçoará caso se altere a composição do inciso I do art. 1° e caso seja excluído o § 3° do art. 2°. No primeiro caso, propõe-se a substituição da expressão "detentores de mandato eletivo" por "e demais agentes a serviço da administração pública", a fim de deixar claro o alcance universal do preceito. A supressão do § 3° se justifica porque o crime não é amenizado ou solucionado pelo arrependimento do agente. Deve-se lembrar que determinada informação pode ser útil apenas na época em que é solicitada; a omissão do responsável por seu fornecimento, ocorrida nesse exato instante, contribuirá para descaracterizá-la como elemento de prova."*

5. Na mesma Comissão o Deputado LUCIANO CASTRO, todavia, expôs o seu entendimento pela **rejeição** do PL, da seguinte maneira:

> *"A Constituição Federal assegura a inviolabilidade da intimidade e da vida privada. Trata-se de um direito fundamental do ser humano, que o Estado deve proteger com o máximo rigor.*
>
> *Isso não significa que o sigilo bancário deve ser absoluto, como aliás já assentado no direito brasileiro. Existem situações em que o interesse do Estado, ou mesmo de outros cidadãos, deve prevalecer sobre a tutela da privacidade do indivíduo.*
>
> *No entanto, a abertura de informações dessa natureza há de ser feita com muita cautela e em caráter de*

A56F02BC04

excepcionalidade, exatamente porque significa invasão na vida privada do cidadão, que constitui um dos bens jurídicos mais valiosos. É por isso que muitos países restringem as possibilidades de quebra do sigilo bancário às hipóteses em que as informações sejam indiscutivelmente necessárias à ação da Justiça e do Fisco. No caso brasileiro, a legislação só autoriza o rompimento do sigilo por ordem judicial, ou às Comissões Parlamentares de Inquérito e autoridades fiscais.

Embora não se possa negar que a apuração de atos de improbidade administrativa seja da maior relevância, é nossa opinião que também nesse caso deve haver muito cuidado com a proteção das informações de caráter pessoal, de sorte a evitar abusos e excessos de conseqüências irreversíveis. Encontramos, na doutrina, algumas lições importantes sobre o assunto:

> *"É cediço, em matéria constitucional, que as restrições a direitos devem passar pela consideração do princípio da proporcionalidade. Em outras palavras, há que se verificar se a restrição ao direito individual de manter sigilo sobre as próprias informações pessoais, isto é, a quebra desse sigilo realmente é necessária e capaz de alcançar as finalidades colimadas. Ou, ainda, se o objetivo pretendido pela investigação não poderia ser atingido por outro modo.*
>
> *Não é procedente o entendimento que vê na necessidade de intermediação judicial um obstáculo ao trabalho ministerial* (referencia ao Ministério Público) *na investigação da improbidade administrativa, quando o* parquet *precisa quebrar o sigilo bancário de agentes públicos. Não se o está impedindo de dar densidade ao imperativo constitucional que o encarregou de defender o patrimônio público e zelar pela legalidade em geral e pela probidade administrativa em particular, mas tão-só compatibilizando o interesse social com o direito individual." (Marino Pazzaglini Filho e outros, em* Improbidade Administrativa, *Ed. Atlas, São Paulo, 1996, p. 172)*

Acresça-se a essas considerações o fato de que novas hipóteses de quebra de sigilo bancário, não previstas na Lei n° 4.595/64, só poderiam ser criadas por lei complementar, tendo em vista o disposto no art. 192 da Constituição Federal. Todavia, tratando-se de questão afeta à constitucionalidade da proposta, certamente a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação deverá sobre ela pronunciar-se. "

A56F02BC04

6. Esse entendimento acabou prevalecendo, transcrevendo-se do voto vencedor do Deputado JAIME MARTINS:

> *"A apuração de atos improbidade administrativa pode requerer a quebra do sigilo bancário dos agentes públicos e privados supostamente envolvidos. Sem dúvida, a nocividade de certos atos, acarretando enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário, justifica o rompimento do sigilo bancário em nome do interesse público.*
>
> *Não obstante, é preciso considerar que a preservação da intimidade, inclusive no que concerne à movimentação de contas bancárias, é uma garantia constitucional. Por representar um valor fundamental, ainda que não absoluto, convém cercá-lo de cuidados para evitar que, de exceção, a quebra do sigilo passe a prática corriqueira de devassa da vida pessoal, motivada por interesses menos nobres.*
>
> *Assim se justifica que, afora as situações especiais previstas em lei, a quebra de sigilo seja precedida de autorização do Judiciário, que deverá avaliar se a medida é de fato necessária ou se significa investida indevida contra a pessoa. Como destacado no voto do ilustre Deputado Luciano Castro, em trecho transcrito da doutrina, não se deve ver na autorização judicial um obstáculo à apuração de ilícitos, mas antes uma forma de conciliação do direito de proteção da intimidade e da vida privada com o interesse público."*

7. Na COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO, o Relator da matéria, Deputado BASÍLIO VILLANI, ficou **vencido**, ao concluir pela aprovação do projeto no mérito, com uma emenda, supressiva do § 3º do art. 2º, não cabendo àquela Comissão opinar quanto à adequação financeira e orçamentária da proposição.

É do seu pronunciamento:

> *"Vê-se que o projeto é bastante restrito e até mesmo acanhado. Limita-se ao mínimo necessário para permitir investigações envolvendo atos de improbidade administrativa já que se restringe a agentes públicos com poderes de ordenação de despesas e pessoas que tenham participado do negócio objeto da investigação. E mesmo assim, ainda exige que a quebra do sigilo bancário seja determinada pelas autoridades máximas do Ministério da Justiça, da Procuradoria Geral da República e do Tribunal de Contas da União.*
>
> *Vê-se, portanto, inexistir qualquer intromissão*

A56F02BC04

descabida na vida privada das pessoas que eventualmente sejam alcançadas pela norma, mas, apenas, uma salvaguarda em favor dos cofres públicos, dotando o Estado de maior agilidade e flexibilidade na apuração de delitos de improbidade administrativa.

Fazemos uma ressalva ao § 3° do art. 2° do Projeto, que estabelece a não punição do agente que sonegar ou alterar a informação solicitada, quando este se retratar ou declarar a verdade antes de prolatada sentença nos autos do respectivo processo penal. A mentira ou omissão quanto a informações solicitadas pode gerar efeitos graves sobre a investigação, desviando-a completamente de seu rumo. A falta de revelação da verdade, na hora adequada, é suficiente para causar graves prejuízos às investigações, logo, ao patrimônio público, de modo que não se pode deixar de punir aquele que mente ou se omite sobre informações solicitadas, sob pena de tornar inócua a aprovação da lei. Sugerimos a revogação do referido parágrafo."

8. O **voto vencedor** do Deputado ROBERTO BRANT, deu pela **rejeição** do projeto.

"No mérito, não podemos acompanhar o voto pela aprovação do projeto, muito embora reconheçamos os seus elevados propósitos, quando pretende estabelecer a possibilidade de quebra do sigilo bancário de agentes públicos e privados eventualmente envolvidos em casos de apuração de atos de improbidade administrativa.

A propósito, importa lembrar que o tema ***sigilo bancário*** *vem há muito constituindo-se motivo de grande preocupação em ambas as Casas do Congresso Nacional, tendo sido objeto do Projeto de Lei Complementar n° 220, de 1998, aprovado no Senado Federal, que trata da matéria de forma ampla, inclusive abrangendo as situações previstas no projeto de lei sob exame. Ressalte-se que o citado PLC n° 220/98 foi motivo de amplas e demoradas discussões nesta Comissão, onde foi aprovado em reunião ordinária recentemente realizada, ou seja, no dia 5 do mês corrente. Em verdade, o PL N° 1.793/96 é bastante limitado no trato do sigilo bancário, limitando-se a permitir a sua quebra nos casos acima mencionados."*

É o relatório.

A56F02BC04

II - VOTO DO RELATOR

1. Compete à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO a análise, sob os aspectos de **constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade** e de **técnica legislativa,** de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas comissões (art. 32, III, *a*, do Regimento Interno) e, quanto ao **mérito**, daqueles que versam sobre "assunto atinente aos **direitos** e **garantias fundamentais"** (alínea *d*), como no caso.

2. Com efeito, trata-se de projeto de lei que autoriza o Ministro da Justiça, o Procurador Geral da República e o Presidente do Tribunal de Contas da União a solicitar informações sobre movimento das contas bancárias de **servidores públicos** e **detentores de mandato eletivo** que oficiem em processo de ordenação de despesa pública, em qualquer fase e de **pessoas físicas** ou **jurídicas** que, como contratantes ou por qualquer outro meio, hajam concorrido para a prática de ato sob investigação, ou seja, a **quebra do sigilo bancário**.

3. O art. 5º, da Constituição Federal, inscreve entre os direitos e garantias fundamentais, prescritos no Título II, a **privacidade,** nos seguintes termos:

"Art. 5º .....

*X – são **invioláveis** a **intimidade**, a **vida privada**, ..., assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;*

.....

*XII – é **inviolável** o **sigilo** ..... **de dados**....."*

4. Como se vê, a Constituição é bastante clara quanto à proteção que confere aos **dados** da vida privada dos cidadãos, não podendo, assim, prosperar qualquer proposição que vise a desnudá-los, ainda que sob cautelas e até com previsão de crime para a sua divulgação.

5. Além disso, as duas Comissões pré-opinantes, a de TRABALHO, ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO e a de FINANÇAS E

A56F02BC04

TRIBUTAÇÃO, que se manifestaram quanto ao mérito, deliberaram pela **rejeição** do projeto.

6. Por tudo o que se expôs no relatório e mais pela **inconstitucionalidade** flagrante de que está impregnado o PL, o voto é pela sua inadmissibilidade, ficando prejudicada a avaliação de seu conteúdo temático.

Sala da Comissão, em 09 de 02 de 2000.

Deputado VILMAR ROCHA
Relator

ArquivoTempV

A56F02BC04

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 1.793, DE 1996
(PLs nº 105, de 1995)

Autoriza o exame do movimento das contas bancárias de servidores públicos e pessoas que contratarem com a Administração Pública.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado VILMAR ROCHA

COMPLEMENTAÇÃO DO VOTO

De acordo com sugestão dos colegas Deputados, decido complementar o meu voto, acrescentando no item 6, no Voto do Relator:

6. Por tudo o que se expôs no relatório e mais pela **inconstitucionalidade** flagrante de que está impregnado o PL, **injuridicidade** e **má técnica legislativa**, o voto é pela inadmissibilidade , ficando prejudicada a avaliação de seu conteúdo temático.

Sala da Comissão, em 19 de 03 de 2003.

Deputado VILMAR ROCHA
Relator

A56F02BC04

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 1.793, DE 1996

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou, contra os votos dos Deputados Maurício Quintella Lessa, Jairo Carneiro, Patrus Ananias, Inaldo Leitão, Antonio Carlos Biscaia, Paulo Pimenta, José Eduardo Cardozo e Dimas Ramalho, pela inconstitucionalidade, injuridicidade e falta de técnica legislativa do Projeto de Lei nº 1.793/1996, nos termos do Parecer, com complementação de voto, do Relator, Deputado Vilmar Rocha. O Deputado José Eduardo Cardozo apresentou Declaração de Voto.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Luiz Eduardo Greenhalgh - Presidente, Patrus Ananias e Eduardo Paes - Vice-Presidentes, Alexandre Cardoso, Almeida de Jesus, Aloysio Nunes Ferreira, André de Paula, André Zacharow, Antonio Carlos Biscaia, Antônio Carlos Magalhães Neto, Antonio Cruz, Asdrubal Bentes, Bosco Costa, Darci Coelho, Dimas Ramalho, Edmar Moreira, Edna Macedo, Ibrahim Abi-Ackel, Inaldo Leitão, Jaime Martins, João Fontes, João Paulo Gomes da Silva, José Divino, José Eduardo Cardozo, José Ivo Sartori, Júlio Delgado, Marcelo Ortiz, Maurício Quintella Lessa, Maurício Rands, Mendes Ribeiro Filho, Mendonça Prado, Michel Temer, Pastor Amarildo, Paulo Magalhães, Paulo Pimenta, Roberto Magalhães, Robson Tuma, Rubinelli, Sandra Rosado, Sigmaringa Seixas, Vicente Arruda, Vilmar Rocha, Wagner Lago, Wilson Santiago, Zenaldo Coutinho, Bispo Wanderval, Custódio Mattos, Dilceu Sperafico, Fernando de Fabinho, Jair Bolsonaro, Jairo Carneiro, Paulo Afonso, Paulo Rocha, Reginaldo Germano e Wilson Santos.

Sala da Comissão, em 19 de março de 2003

Deputado LUIZ EDUARDO GREENHALGH
Presidente

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Constituição e Justiça e de Redação

PROJETO DE LEI Nº 1793/96

Autoriza o exame do movimento das contas bancárias de servidores públicos e pessoas que contratarem com a Administração Pública.

Autor: Senado Federal
Relator: Deputado Vilmar Rocha

DECLARAÇÃO DE VOTO:

1. Cuida o presente projeto de lei de autorização do exame do movimento de contas bancárias de servidores públicos e pessoas que contratem com a administração pública.

2. Apreciando a matéria em aprofundada manifestação opinativa, concluiu o nobre Deputado Relator Vilmar Rocha que a presente proposta violaria os incisos X e XII da nossa lei maior. Por isso, concluiu no exercício da sua competência regimental, pela sua inconstitucionalidade.

3. Indiscutivelmente, a nosso ver, afigura-se como inconstitucional o projeto de lei *sub examine*. Mas não, com a devida vênia, pelas razões invocadas no erudito parecer em referência.

4. Com efeito, não nos parece que exista *in casu* violação aos incisos X e XII do artigo 5° da Constituição Federal.

5. Em primeiro lugar, no que concerne ao disposto no inciso X do artigo 5°, o princípio da inviolabilidade da intimidade e da vida privada não tem a amplitude de vedar o tratamento por via infra-constitucional de hipóteses de quebra de sigilo bancário em procedimento em que se busque apurar a ocorrência de atos de improbidade administrativa. O contrário, entender, por óbvio, além de colocar no plano da inconstitucionalidade toda a legislação que trata da matéria, haveria de pressupor que o resguardo à intimidade e à vida privada, em nossa ordem jurídica, teria tal amplitude que o dinheiro público, mesmo que desviado ilicitamente, não poderia vir a ser identificado e quantificado a partir do momento em que ingresso em contas bancárias privadas. Seria,

1AF62ED104

naturalmente, colocar o interesse privado, mesmo quando ilegítimo, em situação sobranceira a do interesse público e da própria moralidade pública.

Tal entender, segundo nossa compreensão, extrapolaria em muito não só a *mens legis*, mas também a própria exegese sistemática do dispostivo constitucional em comento.

6. Em segundo lugar, também nos parece inaplicável, ao caso em exame, uma eventual incidência vedatória do inciso XII do aludido art. 5° da Constituição Federal.

A expressão "dados", referida neste dispositivo, merece ser interpretada, não de forma isolada , mas no contexto em que se insere. Não são todos e quaisquer "dados", tomada a expressão em sentido genérico, que se consideram invioláveis. Fosse assim, as autoridades policiais e o Ministério Público, ao longo dos inquéritos civis e criminais, agiriam sempre com absoluto descompromisso com a Constituição quando trazem para os autos "dados" de diversas naturezas, obtidos ao longo das investigações.

Por óbvio, no caso, a expressão "dados" tem o sentido preciso do dispositivo em que se insere. Refere-se exclusivamente a "dados" relativos ao campo das comunicações intersubjetivas (dados sobre envio de cartas, telegramas, constantes de registros telefônicos, etc), e não ao campo de outras realidades informativas, como as atinentes ao universo das movimentações bancárias.

Desde modo, s.m.j., mas parece inexistir a inconstitucionalidade propugnada, tomando-se por base os incisos X e XII do art. 5°.

7. Todavia, tal constatação também não nos leva à conclusão de que a proposta legislativa esteja posta em conformidade com a ordem jurídica e de acordo com o interesse público. De fato, além da questionável técnica legislativa, que permeou a sua elaboração, e de uma reprovável extensão da possibilidade da quebra do sigilo bancário à autoridade administrativa (Ministro da Justiça) e ao Tribunal de Contas da União, a nossa lei maior resta ferida em outros dispositivos.

8. De início, é forçoso entender que tratando-se a obtenção de informação sobre registros bancários de matéria relativa ao natural funcionamento e às atribuições das instituições financeiras públicas e privadas, tal questão só poderá ser disciplinada por meio de lei complementar em conformidade com o disposto no art. 192, IV, da C.F. Da mesma forma, a própria requisição de informações pelo Ministério Público (como seria no caso da requisição de informações sobre registros bancários) somente poderá ser regulada, por lei complementar, conforme reza o art. 129, VI, da C.F.

9. Conclui-se, desta forma, que a matéria constante do presente projeto jamais poderá ser tratada por lei ordinária, mas apenas por lei complementar . Nisto a inconstitucionalidade manifesta na presente propositura.

1AF62ED104

10. Deste modo, não pela sua conclusão, mas pelos fundamentos que ensejaram esta conclusão, é que se firma nosso voto contrário ao parecer do nobre Deputado Relator. Uma vez derrubado o parecer, a redação do voto vencedor também se afirmaria pela inconstitucionalidade da proposta *sub examine* Não, repita-se, por ofensa ao art. 5° , X e XII da nossa lei maior. Mas por ser correto o tratamento da matéria por lei complementar e não por lei ordinária como propõe o autor.

É por estas razões de direito que firmamos a presente declaração de voto vencido.

Sala da Comissão, 19 de março de 2003.

Deputado JOSÉ EDUARDO CARDOZO

1AF62ED104

CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI Nº 1.793-A, DE 1996
(DO SENADO FEDERAL)
PLS 105/1995

Autoriza o exame do movimento das contas bancárias de servidores públicos e pessoas que contratarem com a Administração Pública; tendo pareceres: da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, pela rejeição, contra os votos dos Deputados Agnelo Queiroz, Chico Vigilante, José Pimentel e Paulo Rocha (relator: DEP. JAIME MARTINS); da Comissão de Finanças e Tributação, pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela rejeição, contra os votos dos Deputados Betinho Rosado e Basílio Villani (relator: DEP. ROBERTO BRANT); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, pela inconstitucionalidade, injuridicidade e falta de técnica legislativa, contra os votos dos Deputados Maurício Quintella Lessa, Jairo Carneiro, Patrus Ananias, Inaldo Leitão, Antonio Carlos Biscaia, Paulo Pimenta, José Eduardo Cardozo e Dimas Ramalho (relator: DEP. VILMAR ROCHA).

DESPACHO:
ÀS COMISSÕES DE:
TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

APRECIAÇÃO:
Proposição sujeita a apreciação do Plenário

SUMÁRIO

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público:
- parecer vencedor
- parecer da Comissão
- voto em separado
- exposição do Deputado Luciano Castro

III - Na Comissão de Finanças e Tributação:
- parecer vencedor
- parecer da Comissão
- voto em separado

IV - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação:
- parecer do relator
- complementação de voto
- parecer da Comissão
- declaração de voto