

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

CONSULTA Nº 7, DE 2005

Consulta à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania acerca do parecer do Ministério da Previdência concerning às informações que podem ser prestadas em resposta a pedido formulado nos moldes do art. 50, § 2º, da Constituição Federal.

Autora: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados

Relator: Deputado Luiz Eduardo Greenhalgh

I - RELATÓRIO

A Consulta nº 7, de 2005, formulada pela **Mesa Diretora da Câmara dos Deputados**, é submetida à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para que esta se manifeste, nos termos do art. 32, inciso IV, alínea c, do Regimento Interno, acerca do parecer do Ministério da Previdência Social, concerning às informações que podem ser prestadas em resposta a pedido fundamentado no art. 50, § 2º, da Constituição Federal.

O aludido dispositivo constitucional tem a seguinte redação:

“Art. 50.

§ 2º As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informação a Ministro de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não-atendimento no prazo



7713D96003

de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.”

Os fatos que motivaram a Análise Jurídica nº 648/DAJUR/SPC, de 9 de novembro de 2004, objeto da consulta, de autoria do Assessor Jurídico, **Mario Di Croce**, dizem respeito ao Requerimento de Informação nº 2.068/04, de autoria do Deputado **Eduardo Cunha**.

Naquele documento, o ilustre parlamentar solicita ao Ministro de Estado da Previdência Social informações sobre a Fundação Real Grandeza, entidade fechada de previdência complementar, fiscalizada por aquele Ministério por intermédio da Secretaria de Previdência Complementar – SPC.

O pedido de informações está consubstanciado nos seguintes itens:

“1) Descrição da totalidade da carteira de investidores da Fundação, atualizada mês a mês no período de 01/01/97 até a presente data, incluindo carteiras de renda variável, renda fixa, participações e imóveis, descrevendo os bancos gestores, se houverem, além do preço da aquisição e venda de cada item.

2) Descrição de todas as movimentações diretas feitas pela Fundação no mesmo período do item anterior em carteira própria de compra e venda de ações, opções de ações, derivativos de toda a natureza, incluindo títulos da dívida pública federal, adquiridos e vendidos, assim como qualquer tipo de debênture conversível ou não em ações.

3) Relatório dos rendimentos de cada carteira administrada da fundação, no mesmo período, comparado com o índice IBOVESPA e índice CDI, conforme o tipo de carteira, se variável ou fixa, além da cópia de todos os processos de licitação para a escolha dos bancos gestores ou caso não tenha havido licitação, a justificativa para a escolha.

4) Relação de todas as corretoras que trabalham com a fundação, critérios de escolha, assim como a descrição do volume de operações de cada uma no mesmo período.

5) Relação com os nomes de todos os responsáveis pelas aplicações da fundação no período, o seu nível de decisão por volume, bem como o nome de todos os



diretores financeiros e presidentes da Fundação no período, especificando o período de cada um.

6) Cópia de todos os planos de investimentos enviados à Secretaria de Previdência Complementar.”

A análise jurídica realizada pela SPC concluiu que:

“a) No âmbito da Previdência Complementar Fechada, é admitida a quebra do sigilo de operações por requisição do Poder Judiciário, do Ministério Público e de Comissão Parlamentar de Inquérito;

b) O pedido de informação formulado nos termos do art. 50, § 2º, da Constituição Federal deve ser atendido por esta Secretaria, com exceção dos dados de natureza sigilosa, tendo em vista que este instrumento não pode ser utilizado para a quebra do sigilo de operações de entidades fechadas de previdência complementar”.

Para chegar a essas conclusões, desenvolve-se argumentação no sentido de verificar o alcance do pedido de informação de que trata o art. 50, § 2º, da Constituição, ou seja, se o instrumento utilizado pelo Poder Legislativo autoriza a divulgação de dados de natureza sigilosa que porventura sejam de conhecimento daquela Secretaria.

Para tanto, fazem-se considerações acerca da inviolabilidade da privacidade das pessoas físicas e jurídicas e da inviolabilidade de dados, erigidas como direitos fundamentais no art. 5º, incisos X e XII, da Constituição Federal, e acerca das dificuldades surgidas na doutrina e na jurisprudência para conciliar o texto constitucional com as hipóteses autorizativas da quebra de sigilo.

A esse respeito, diz o parecer:

“8. A faceta mais conhecida, e mais debatida no âmbito judicial, refere-se ao “sigilo bancário”, tema no qual o Supremo Tribunal Federal ainda não se posicionou de maneira definitiva. Com o advento da Lei Complementar nº 105, de 10 de Janeiro de 2001, a chamada Lei do Sigilo Bancário, foram ajuizadas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, questionando-se a compatibilidade de



alguns dispositivos deste diploma legal com a Constituição Federal, em especial aqueles relacionados com a quebra de sigilo bancário independentemente de autorização judicial.

9. No âmbito da Previdência Complementar, a Lei Complementar nº 109, de 29 de Maio de 2001, estabelece no parágrafo único do art. 64 as regras para a quebra do sigilo de operações no âmbito das entidades fechadas de previdência complementar.

10. Neste sentido e em relação ao sistema de Previdência Complementar, tendo em vista que a Lei do Sigilo Bancário refere-se apenas às instituições financeiras e as entidades fechadas de previdência complementar não se enquadram neste conceito, a quebra de sigilo de dados está autorizada quando requisitada pelos seguintes entes:

- a) Poder Judiciário – artigo 5º, XIII da Constituição Federal;*
- b) Ministério Público – artigo 8º da Lei Complementar nº 75, de 20/05/1993 e artigo 64, parágrafo único da Lei Complementar nº 109, de 29/05/2001.*
- c) Comissão Parlamentar de Inquérito – artigo 58, § 3º da Constituição Federal.”*

O parecer sustenta a inaplicabilidade da Lei complementar nº 105, de 2001, por tratar-se de norma relacionada exclusivamente ao sistema financeiro, e afirma que o art. 64 da Lei Complementar nº 109, de 2001, traz as hipóteses em que é admitida, no caso, “troca de informações” sigilosas, admitindo-a entre o Banco do Brasil, a Comissão de Valores Mobiliários, a Secretaria de Receita Federal e a Secretaria de Previdência Complementar.

O parecer conclui que o § 2º do art. 50 da Constituição Federal não pode ser utilizado para a quebra de sigilo de dados, e sustenta que o Poder Legislativo só está autorizado a fazê-lo em duas hipóteses:

- 1) por meio de Comissão Parlamentar de Inquérito, conforme dispõe art. 50, § 3º; e



- 2) mediante requisição de quebra de sigilo devidamente fundamentada e aprovada pelo Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em se tratando de sigilo de dados relacionados exclusivamente com instituições financeiras, com base no art. 4º da Lei Complementar nº 105, de 2001.

Há ainda referência ao entendimento firmado no Parecer nº GQ-11, aprovado pelo Advogado-Geral da União, em 20/01/94, e que mereceu a concordância do Presidente da República, assim ementado:

“EMENTA: O sigilo fiscal na legislação brasileira. A recepção, pela Constituição de 88, dessa legislação. Os casos de quebra de sigilo fiscal. O cabimento da oposição de sigilo fiscal a Requerimento de Informação fundamentado no § 2º dado art. 50 da Constituição.”

Neste último parecer, em tópico onde foi tratada a questão do pedido de informações referido no § 2º do art. 50, da Constituição, faz-se o seguinte raciocínio: *“quando o poder de investigação, quer do Poder Legislativo, quer de qualquer outro Poder entra em confronto com os direitos individuais, torna-se necessário estabelecer um equilíbrio entre eles, devendo-se impedir que o poder investigatório fira os mencionados direitos individuais além do estritamente necessário”*.

Assim, *“o poder de investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito não é ilimitado”* e que, *“sendo limitado o poder investigatório das Comissões Parlamentares de Inquérito, (...) também necessariamente será limitado o poder de quaisquer outros órgãos do Poder Legislativo, que é inferior ao poder das referidas comissões”*.

Em resumo, análise jurídica da SPC sugere que, no atendimento ao pedido de informações formulado com base no § 2º do art. 50, da Constituição Federal, somente poderão ser fornecidos documentos e informações que não guardem relação com dados de natureza sigilosa. A análise, para verificar se a divulgação de dados irá violar ou não a privacidade de pessoas físicas ou da própria entidade fechada de previdência, será efetuada pelos



técnicos com competência para a avaliação dos aspectos financeiros e operacionais, tendo em vista que a questão não se resume a aspectos jurídicos.

Ouvida a área técnica da SPC, esta científica na Nota Técnica nº 25/SPC/DEFIS/CGFD, de 22 de dezembro de 2004, que:

- a) as informações solicitadas nos itens 1, 2 e 4 do requerimento de informações revestem-se de caráter sigiloso, *“podendo demonstrar a estratégia de investimentos da entidade (...), o que pode causar dano ao mercado em função de especulação no mercado financeiro, tendo em vista o montante de ativos aplicados pela entidade da ordem de R\$3 bilhões de reais”*;
- b) para atendimento ao item 3, a SPC teria que iniciar ação fiscal específica, demandando tempo para sua elaboração em função do período solicitado;
- c) com relação aos itens 5 e 6, entende que devem ser enviadas as informações constantes do banco de dados da SPC.

A Diretoria de Assuntos Econômicos corrobora os posicionamentos adotados nos dois pronunciamentos, no sentido do atendimento parcial do pedido de informações.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A presente consulta foi submetida à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania com fundamento no art. 32, inciso IV, alínea c, do Regimento Interno, pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, em face do inconformismo do Deputado **Eduardo Cunha**, expresso no Requerimento de Informação nº 3.062, de 15 de julho de 2005.



No pedido, o nobre parlamentar insiste na reiteração do Pedido de Informação nº 2.068, de 2004, e solicita pronunciamento dos órgãos técnicos da Câmara dos Deputados acerca do parecer do Ministério da Previdência Social, *“sobre quais itens poderão ser respondidos, de acordo com meu direito constitucional”*.

Assim, a questão gira em torno da quebra de sigilo de dados referentes à Fundação Real Grandeza, sob a custódia do Ministério da Previdência Social.

O tema da quebra de sigilo de dados reveste-se de grande complexidade quando em confronto com as prerrogativas constitucionais do Congresso Nacional, investido do poder fiscalizatório previsto no art. 70 da Carta Política.

É que se, por um lado, o princípio da publicidade está erigido em norma constitucional (art. 37, *caput*), por outro, a própria Constituição assegura o direito à privacidade relativamente à inviolabilidade da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas (art. 5º, X e XII).

O inciso XII, em sua parte final, contém ressalva ao princípio da inviolabilidade nestes termos: *“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”*.

Outra questão de alta indagação jurídica é saber se o direito constitucional à privacidade está circunscrito apenas à pessoa física, por estar ele inserido no rol de direitos individuais.

Numa interpretação que privilegie a literalidade do texto, poder-se-ia argumentar que sim.

Todavia, segundo a Doutrina, o direito à privacidade alcança também as pessoas jurídicas, pois está ele genericamente protegido no inciso X do art. 5º, onde, inclusive, se acha assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação.



Nesse sentido comungo no entendimento do renomado constitucionalista **José Afonso da Silva**, também citado no Parecer GQ 11, de 17 de janeiro de 1994, da Advocacia Geral da União.

Ao tratar dos destinatários dos direitos e garantias individuais e ao analisar se as pessoas jurídicas podem auferi-los, o ilustrado mestre afirma:

“O princípio é o de que os direitos assegurados nos incisos do art. 5º se dirigem às pessoas físicas, ao indivíduo, e não às pessoas jurídicas. Assim pensava Pontes de Miranda em comentário ao art. 153 da Constituição de 1968/1969, conquanto em alguma passagem de sua obra diga que determinado direito ampara também as pessoas jurídicas. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em face da mesma Constituição, admitira que beneficiam também pessoas jurídicas brasileiras e estrangeiras que atuem no Brasil. O princípio é o mencionado acima, mas a pesquisa no texto constitucional mostra que vários dos direitos arrolados nos incisos do art. 5º se estendem às pessoas jurídicas, tais como o princípio da isonomia, o princípio da legalidade, o direito de resposta, o direito de propriedade, o sigilo da correspondência e das comunicações em geral, a inviolabilidade de domicílio, a garantia ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada, assim como a proteção jurisdicional, o direito de impetrar mandado de segurança.” (“Curso de Direito Constitucional Positivo”, p. 171/172, 6ª ed. Revista dos Tribunais).

Assente que o direito à privacidade pode estender-se em certos casos às pessoas jurídicas, verifica-se que a Real Grandeza – Fundação de Previdência e Assistência Social é uma entidade fechada de previdência complementar. Detém ela a condição de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com autonomia patrimonial administrativa e financeira.



Foi criada em 5 de agosto de 1971 por FURNAS - Centrais Elétricas, com a finalidade de complementar proventos de aposentadoria a seus empregados.

Não integra, portanto, a administração pública direta ou indireta.

Seu regime é disciplinado, fundamentalmente, pelas Leis Complementares nºs 108 e 109, ambas de 29 de maio de 2001.

De acordo com o disposto no art. 74 da Lei Complementar nº 109, de 2001, o Ministério da Previdência Social exerce as funções de órgão regulador e de órgão fiscalizador das entidades fechadas de previdência, por intermédio do Conselho da Previdência Complementar e da Secretaria de Previdência Complementar.

Diante da situação jurídica da Fundação Real Grandeza, o sigilo dos dados, que envolvam questões financeiras ou operacionais com ela relacionadas, é transferido ao Ministério da Previdência Social.

Com fundamento na legislação em vigor, somos de opinião que a Secretaria de Previdência Complementar analisou corretamente o alcance do pedido de informação de que trata o § 2º do art. 50 da Constituição Federal, dando interpretação adequada aos dispositivos legais pertinentes.

Com efeito, somente por intermédio das Comissões Parlamentares de Inquérito, que têm poder de investigação próprios das autoridades judiciais (art. 58, § 3º), seria possível a quebra do sigilo dos dados, objeto da presente consulta, pelo Poder Legislativo.

Essa interpretação está em consonância com a ressalva contida no inciso XII do art. 5º, relativamente à exigência de ordem judicial para a quebra de sigilo de dados, a qual, ainda assim, é autorizada somente para os fins ali previstos.

Abstemo-nos aqui de analisar a possibilidade de quebra de sigilo bancário com fundamento no art. 4º, *caput*, da Lei Complementar nº 105, de



2001, independentemente de autorização judicial, por não se enquadrar a entidade fechada de previdência complementar no conceito de instituição financeira, e também por não haver ainda o Supremo Tribunal Federal se manifestado em definitivo sobre o assunto, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade ajuizadas com o objetivo de questionar a compatibilidade de alguns de seus dispositivos com a Constituição Federal.

Por oportuno, fazemos breve referência à Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, e ao respectivo regulamento – Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002.

Essa legislação prevê, como regra geral: *“É assegurado o direito pleno aos documentos públicos”*.

Em seguida, estabelece as exceções, fixando as categorias de sigilo a serem obedecidas pelos órgãos públicos na classificação dos documentos por ele produzidos.

Segundo essa classificação, os dados ou informações sigilosos serão classificados em ultra-secretos, secretos, confidenciais e reservados, em razão do seu teor ou dos seus elementos intrínsecos.

São passíveis de classificação como reservados dados ou informações cuja revelação não autorizada possa comprometer planos, operações ou objetivos neles previstos ou referidos

Todo aquele que tiver conhecimento, nos termos desse Decreto, de assuntos sigilosos fica sujeito às sanções administrativas, civis e penais decorrentes da eventual divulgação dos mesmos.

Os agentes responsáveis pela custódia de documentos e materiais e pela segurança de áreas, instalações ou sistemas de informação de natureza sigilosa sujeitam-se às normas referentes ao sigilo profissional, em razão do ofício, e ao seu código de ética específico, sem prejuízo de sanções penais.

Toda e qualquer pessoa que tome conhecimento de documento sigiloso, nos termos desse Decreto, fica, automaticamente,



responsável pela preservação do seu sigilo.

A critério dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal serão expedidas instruções complementares, que detalharão os procedimentos necessários à plena execução deste Decreto.

Como se vê, a legislação em vigor admite a existência dos chamados atos administrativos *discricionários*, aqueles que a administração pode praticar com liberdade de escolha de seu conteúdo, de seu destinatário, de sua conveniência, de sua oportunidade e do modo de sua realização. A rigor, a discricionariedade não se manifesta no ato em si, mas sim no *poder* de a Administração praticá-lo pela maneira e pelas condições que repute convenientes ao interesse público.

Desde que a lei confie a Administração, nos atos discricionários, a *escolha e valoração dos motivos e do objeto*, não cabe ao Poder Legislativo ou ao Judiciário rever os critérios adotados pelo administrador, porque não há padrões de legalidade para aferir essa autuação

O ato, poderá ser revisto e anulado pelo Poder Judiciário, desde que, sob o rótulo do *mérito administrativo*, se aninhe qualquer *ilegalidade resultante de abuso ou desvio de poder*, conforme ensinamentos do saudoso **Hely Lopes Meirelles**, na sua prestigiada obra “Direito Administrativo Brasileiro”, p. 132, 15ª ed., Editora Revista dos Tribunais.

Acrescente-se que, segundo os pronunciamentos da Secretaria de Previdência Complementar do Ministério de Previdência Social, as informações solicitadas pelo ilustre parlamentar, em sua maior parte, classificam-se entre aquelas de natureza sigilosa.

Sua divulgação, conforme explicitado, além de poder caracterizar o uso indevido de informação privilegiada, punido pela Lei nº 10.303, de 2001, poderá também “*causar dano ao mercado em função de especulação no mercado financeiro, tendo em vista o montante de ativos aplicados pela entidade da ordem de R\$ 3 bilhões de reais*”.

As informações consideradas públicas foram enviadas ao ilustre requerente.



Diante do exposto, e respondendo à consulta formulada pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, entendemos que o parecer da Secretaria de Previdência Complementar do Ministério da Previdência Social (Análise Jurídica nº 648/2004/DAJUR/SPC, de 2004) analisou corretamente o pedido de informações em todas as suas nuances, não merecendo qualquer reparo.

Sala da Comissão, em de de 2006.

Deputado **Luiz Eduardo Greenhalgh**
Relator

2005_16749_00.148



7713D96003