PARECER

I

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

Acentuando que os serviços que presta estão assemelhados aos das instituições financeiras, conforme decisão do Conselho Monetário Nacional de 1º de agosto de 1984 e, por via de conseqüência, estão alcançados pelo sigilo bancário, consulta sobre a legalidade da referida requisição de dados.

II

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III

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

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

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

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

Estas duas determinantes — a especificidade do objeto e a determinação do termo de existência — percorrem todas as Constituições e correspondem, por definição, ao modelo comparativo.

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

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

Em clássico estudo sobre o tema, recorda FRANCISCO CAMPOS que

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

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

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

Nenhuma investigação constitui um fim em si mesma; ela deve ser relativa e pertinente a uma tarefa legítima do Congresso. Investigações cujo fim seja apenas a afirmação do prestígio pessoal dos investigadores ou destinada a punir os investigados, são indefensáveis".

(Revista de Direito Administrativo — vol. 67, p. 363)."

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

Assim é que, como adverte RAUL MACHADO HORTA,

"a natureza instrumental da comissão de inquérito torna de óbvio entendimento a submissão do elemento acessório à competência do órgão que lhe dá vida". (Revista de Direito Público, vol. 5, p. 36).

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

IV

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

V

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

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

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

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

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

VI

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

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

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

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

Assim nos parece.

Rio de Janeiro, 19 de maio de 1997

Caio Tácito