MINISTÉRIO PÚBLICO — REQUISIÇÃO DE INFORMAÇÕES — SIGILO FISCAL

— A função do Ministério Público, na forma da Constituição de 1988, faculta-lhe requerer informações fiscais como titular de ação penal pública. Exceção ao princípio do sigilo fiscal.

Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
Parecer nº 279, de 20 de março de 1992

Processo nº 10168.007605/91-29

O Ministério Público e a Constituição de 1988. Funções institucionais. Art. 129, inciso VIII. Competência privativa para promover a ação penal pública. Requisição de diligências investigatórias necessárias à formação da *persecutio criminis*, na forma do inciso VIII, do art. 129, da Constituição Federal. Normas de eficácia plena, de aplicabilidade imediata, por ter normatividade cabal e suficiente, insuscetível de restrição por legislação integrativa superveniente. Outorga de competência ao *Parquet*. Recepção da Lei Complementar nº 40, de 1981, naquilo que não conflita com a Constituição Federal. Ab-rogação da ressalva contida no inciso I do art. 15 da Lei Complementar nº 40, de 1981, de requisição de informações de caráter sigiloso, porquanto em desconformidade com a nova ordem constitucional. Caráter não absoluto do princípio de privacidade. Prevalência do interesse maior da comunidade, na conservação da ordem jurídica, em defesa da coletividade. Adoção de medidas rigorosas tendentes à conservação do sigilo das informações prestadas. Formação de consciência social em torno da instituição do Ministério Público.

I

O Ministério Público e a Constituição de 1988

O Ministério Público Federal, dentre as suas funções institucionais, possui a competência de promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei (art. 129, I, da Constituição Federal) podendo, para isso, requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicando os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais (art. 129, VIII).

2. Sem sombra de dúvida, a Carta Magna em vigor ampliou consideravelmente o papel do Ministério Público, garantindo-lhe o caráter de instituição permanente e essencial à tutela jurisdicional exercida pelo Estado, conforme reza o art. 127, *caput*, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

3. A norma do art. 127, *caput*, é de eficácia plena e aplicabilidade imediata e en-

quanto não for editada a lei complementar que estabelecerá a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, nos termos do art. 128, § 5º, tais órgãos continuam a exercer suas atividades na área das respectivas atribuições, em consonância com o art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

4. Nesse contexto, as funções do Ministério Público Federal, até que se edite a mencionada lei complementar, continuam reguladas pela legislação anterior, no caso, a Lei Complementar nº 40, de 1981.

5. Impende, agora, examinar-se a função institucional do *Parquet*, no que concerne ao exercício da incumbência privativa de promover a ação penal publicada, na defesa dos interesses que a Constituição não deixou à disposição dos interessados e dos meios constitucionalmente outorgados para a consecução imediata de tal mister, face às ressalvas contidas no art. 15, inciso I, da Lei Complementar nº 40, quanto à requisição de informações acobertadas pelo sigilo fiscal.

6. A restrição contida no item I do art. 15 da Lei Complementar nº 40, de 1981, de requisição de informações nas hipóteses legais de sigilo, foi revogada em razão do texto constitucional superveniente, porquanto incompatível com ele, ou continua a operar efeitos até a edição da nova lei complementar?

7. A possibilidade que se perquire não esbarra na garantia individual de inviolabilidade da intimidade e da vida privada, declarada no art. 5º, incisos X e XII, da carta da República?

8. As indagações em foco serão deduzidas a seguir.

II

A Função Institucional do Ministério Público — Formação de Nova Consciência Social

9. A carta Magna de 1988 consolidou o ofício de Ministério Público de forma bem diversificada, respaldando-o com liberdade, autonomia e independência de seus órgãos, a par de consagrá-lo à defesa dos interesses indispensáveis do indivíduo e da sociedade, à defesa da ordem jurídica e do regime democrático.

10. Na esfera criminal, o Ministério Público pode investigar diretamente as infrações penais, bem como tem o mister de promover em Juízo a apuração dos delitos e a responsabilidade dos culpados, em defesa dos interesses gerais da sociedade. Hoje, têm assento constitucional suas atribuições de promover, com exclusividade, a ação penal pública, bem como de requisitar inquérito policial e diligências investigatórias.

11. Funções de tal relevância impõem a criação de consciência social em torno da instituição e a destinação ao órgão de maiores e necessárias garantias, para a proteção das liberdades públicas constitucionais, da defesa de direitos individuais ou coletivos e da garantia do contraditório.

12. Nas requisições de diligências investigatórias, como ainda na instauração de inquérito policial, com o dever de indicar os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais (art. 129, VIII), o Ministério Público há de ter acesso às informações e documentos necessários à adequada instrução dos procedimentos, sem o que será infrutífera sua atuação.

13. Nesse mister, assim colocado na Constituição Federal, com as garantias que conquistou para defender os interesses sociais, o Ministério Público detém não só o direito mas também o dever de assim agir, sob pena de responsabilidade de seus membros.

14. Por outro lado, a requisição de informações fiscais é feita na defesa da sociedade brasileira, já que acontece dentro da ótica de combate acirrado aos sonegadores fiscais, deflagrado pelos agentes fiscais e pelo Ministério Público.

15. Quando o Ministério Público requisita documentos, informações ao Fisco, está buscando indícios e provas para a apuração do fato típico. Como titular exclusivo da ação penal pública (art. 129, I da CF/88), necessita de mecanismos efetivos para que possa desencadear a *persecutio criminis* e

tomar medidas asseguratórias do resguardo e ressarcimento da coisa pública, como, por exemplo, o seqüestro de bens dos sonegadores. Estes bens, inclusive, talvez estejam contidos nas informações requisitadas e que somente a Receita dispõe.

16. Para exercer a contento a titularidade da ação penal pública, o Ministério Público, a toda evidência, necessita de meios hábeis para a eficaz persecução, em garantia de que toda a violação de lei seja apurada, em defesa dos interesses da sociedade.

17. Seria um contrasenso confiar ao Ministério Público atribuições de tal grandeza e ao mesmo tempo deixá-lo à espera de lei executória dos princípios contidos na Carta Magna.

18. Desta feita, cabe examinar o ordenamento jurídico aplicável à espécie, alcançando-se a definição da norma constitucional quanto à sua eficácia.

III

Definição da Norma Constitucional Quanto à sua eficácia

19. Autores, os mais renomados, são unânimes em afirmar que as normas constitucionais não são de igual grau de eficácia, isto é, de aptidão para serem aplicadas aos casos concretos.

20. Segundo a lição abalizada de Celso Ribeiro Bastos, *in Curso de Direito Constitucional*, Editora Saraiva, 7. ed., fls. 87-8.

"2. As normas constitucionais não são dotadas de igual grau de eficácia, isto é, de atitude para serem aplicadas aos casos concretos. Cingem-se, algumas, a firmar princípios de grande generalidade, que deverão ser implementados pelo legislador ordinário através de regras de conduta com sentido prático. Outras, contrariamente, já apresentam, desde a vigência da Constituição, todos os elementos necessários à sua aplicação, sendo, pois, dotadas de plena eficácia desde o seu nascimento. Exemplos das primeiras seriam: "O Poder Público incentivará a pesquisa e o ensino científico e tecnológico" (art. 179, parágrafo único); "O amparo à cultura é dever do Estado" (art. 180). Como exemplo das segundas teríamos: "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei".

O que se nota é que nas normas de eficácia plena encontram-se, desde logo, os elementos que tornam possível a sua imediata produção de efeitos jurídicos, o que, por sua vez, enseja sua exigibilidade imediata,. Diversamente, nas normas de eficácia limitada nota-se a falta de um ou de alguns dos elementos necessários à sua plena aplicabilidade (hipótese de incidência, destinatário, delimitação de seu exato conteúdo)."

21. O tema em prisma foi detidamente e melhor analisado pelo Prof. José Afonso da Silva, em sua obra *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, extraindo o autor algumas conclusões de caráter geral:

"I — Todas as disposições de uma Constituição rígida são constitucionais, em virtude do instrumento a que aderem.

II — Todas as normas constitucionais são dotadas de eficácia jurídica e imediatamente aplicáveis nos limites dessa eficácia.

III — Do ponto de vista da eficácia e aplicabilidade, as normas constitucionais devem ser consideradas sob três aspectos: a) normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade imediata; b) normas constitucionais de eficácia contida e aplicabilidade imediata, mas passíveis de restrição; c) normas constitucionais de eficácia limitada ou reduzida, que, por seu lado, compreendem dois grupos: 1) normas de eficácia limitada, definidoras de princípio institutivo, que são aquelas que prevêem esquemas genéricos de instituição de um órgão ou entidade, cuja estruturação definitiva o legislador constituinte deixou para a legislação ordinária; 2) normas de eficácia limitada, definidoras de princípio programático, que são aquelas que traçam esquemas de fins sociais, que devem ser cumpridos pelo Estado, mediante uma providência normativa ou mesmo administrativa ulterior.

IV — As normas constitucionais, sem distinção, são dotadas, enfim, de uma efi-

cácia superior a todas as demais normas que compõem a ordem jurídica nacional. Trata-se de uma eficácia ab-rogativa das normas inferiores incompatíveis, e construtiva da ordem jurídica sucessiva.

V — As leis complementares da Constituição do Brasil são de hierarquia intermediária entre as leis constitucionais e as leis ordinárias. Não têm natureza unívoca, mas pertencem à natureza que o conteúdo da norma constitucional complementada indicar. A matéria ou interesse reservado à lei complementar da Constituição do Brasil não pode ser objeto de lei delegada nem de decreto-lei. Somente as leis complementares sobre orçamentos plurianuais de investimentos são de iniciativa privativa do Poder Executivo. São sancionáveis, vetáveis, promulgáveis e publicáveis do mesmo modo que as leis ordinárias. Não podem modificar normas constitucionais, não podem ser modificadas por leis ordinárias nem podem ser aprovadas automaticamente, promulgadas por decurso de prazo previsto no art. 54 da Constituição, cujo procedimento é a elas inaplicável" (*Aplicabilidade das Normas Constitucionais,* Ed. Revista dos Tribunais, p. 254, 255 e 256).

22. Segundo a lição abalizada de Celso Ribeiro Bastos, *in Curso de Direito Constitucional,* 7. Ed., Editora Saraiva.

"Normas constitucionais de eficácia plena são aquelas que, desde a entrara em vigor da Constituição, produzem todos os efeitos essenciais (ou têm possibilidade de produzi-los). Nestas condições, todos os objetivos visados pelo legislador constituinte incidem direta e imediatamente sobre a matéria que lhes constitui o objeto. São de aplicabilidade direta, imediata e integral sobre os interesses objeto de sua regulamentação jurídica. Em outras palavras, normas constitucionais de eficácia plena são aquelas que produzem seus efeitos essenciais desde a entrada em vigor da própria Constituição.

(...)

O traço característico destas normas é que elas não necessitam de legislação integradora, visto possuírem, em si mesmas, os elementos necessários à sua plena aplicabilidade (hipótese de incidência, conteúdo, destinatário etc.). Há, portanto, perfeita identificação entre a vontade do legislador constituinte e os efeitos que elas produzem." — fl. 92.

"Normas constitucionais de eficácia plena são as que estabelecem conduta jurídica positiva ou negativa, com comando certo e definido, incrustando-se, predominantemente, entre as regras organizativas e limitativas dos poderes estatais, conceituando-se como "aquelas que, desde a entrada em vigor da Constituição, produzem, ou têm possibilidade de produzir, todos os efeitos essenciais, relativamente aos interesses, comportamentos e situações que o legislador constituinte, direta e normativamente, quis regular". *São havidas como de aplicabilidade imediata, por terem normatividade cabal suficiente, sendo insuscetíveis de restrição ou ampliação por legislação integrativa superveniente, participando dessa natureza todas as normas outorgadoras de competência.*" — fl. 93 (grifo nosso).

23. As normas constitucionais de eficácia contida regulam suficientemente os interesses relativos a determinada matéria, mas o Poder Público, dentro de sua competência discricionária, pode impor-lhe limites, mediante lei posterior. Esclarece o autor, ob. cit., p. 93-4:

"Normas constitucionais de eficácia contida são aquelas que incidem imediatamente e produzem (ou podem produzir) todos os efeitos desejados, mas prevêem meios ou conceitos que permitem manter sua eficácia contida em certos limites, dadas certas circunstâncias. São de aplicabilidade direta, imediata, mas não integral, por que sujeitas a restrições previstas ou dependentes de regulamentação que limite sua eficácia e aplicabilidade".

(...)

"Também são de aplicabilidade direta e imediata, pelo que sua eficácia independe da interferência do legislador ordinário, não dependendo de promoção integrativa ulterior, no tocante à sua aplicabilidade. Depen-

dem apenas dos limites que vierem a ser estabelecidos mediante lei posterior, ou de que as circunstâncias restritivas admitidas em seu bojo ocorram, porque essa própria norma constitucional autoriza ao legislador, em caráter discricionário, a edição de lei restritiva. *Enquanto tal possibilidade de terem seu âmbito de iniciativa restringido não se verificar, são de aplicabilidade imediata sem restrições*" (grifo nosso).

24. Quanto às normas constitucionais de eficácia limitada, prossegue Celso Ribeiro Bastos:

"O autor (referindo-se a José Afonso da Silva) subdivide as normas constitucionais de eficácia limitada em: a) normas constitucionais de princípio institutivo ("aquelas através das quais o legislador constituinte traça esquemas gerais de estruturação e atribuições de órgãos, entidades ou institutos, para que o legislador ordinário o estruture em definitivo mediante lei"); b) normas constitucionais de princípio programático ("aquelas através das quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos — legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos — como programadas respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado')."

"As primeiras são aplicáveis, independentemente da lei prevista, enquanto possam, mas a aplicabilidade completa depende da promulgação da lei integrativa, que vale como instrumento de sua executoriedade — a lei é mero instrumento subordinado, já que ela (norma constitucional) é que tem a característica básica de norma jurídica dotada de supremacia hierárquica. Aplicam-se imediatamente no tocante à legislação anterior e em relação à legislação futura, que a elas tem de se conformar. As segundas têm também sua aplicação plena, dependente da emissão de normação futura, mediante lei ordinária, que vem integrar-lhes a eficácia, a qual lhes dará capacidade de execução, em termos de regulamentação dos interesses por elas visados. Podem ser aplicadas independentemente dessa lei, por serem dotadas de um mínimo de eficácia, regendo até onde possam (por si sós ou coordenadas com outras normas constitucionais) situações, comportamentos e atividades na esfera de alcance do princípio ou esquema que contêm, condicionando, assim, a atividade dos órgãos do Poder Público e criando situações jurídicas de vantagens ou de vínculo. A eficácia imediata, direta e vinculante, que possuem, segundo o autor, são as seguintes: 1) estabelecem dever para o legislador ordinário; 2) condicionam a futura legislação, tendo por inconstitucionais as leis ou atos que a ferirem; 3) informam a concepção do Estado e da sociedade, inspirando sua ordenação jurídica; 4) constituem sentido teleológico para interpretação, integração e aplicação das normas jurídicas; 5) condicionam a atividade discricionária da Administração e do Judiciário; 6) criam situações jurídicas subjetivas de vantagem, ou desvantagem, vale dizer, direitos subjetivos não do tipo que é previsto e desde logo amparado na legislação positiva, mas sim direitos subjetivos que se originam das leis ou atos que pretendem contrariar essa norma programática."

25. O insigne Rui Barbosa, já em 1915, na ação cível originária nº 7, enfatizava:

"Disposição executável por si mesma é a que ministra a norma ou o meio pelos quais se possa exercer e proteger o direito que ela dá, ou cumprir o dever e desempenhar o encargo que lhe impõe."

"...as determinações constitucionais, que apenas estabelecem princípios, não se podem executar, enquanto uma lei a não tornar executáveis, organizando-lhes esse mecanismo de que a Constituição, no seu texto, as deixou destituídas."

26. Michel Temer, *in Elementos de Direito Constitucional*, 8. ed., revista de acordo com a Constituição Federal de 1988, Editora Revista dos Tribunais, ensina que normas constitucionais de eficácia plena, "São normas bastante em si, que não neces-

sitam da intermediação do legislador infraconstitucional".

27. Assim sendo, a toda evidência, o preceito do inciso VIII, do art. 129, da Constituição Federal, não pode ser classificado como norma constitucional de eficácia contida, uma vez que sua normatividade não pode ser reduzida, pois o dispositivo não atribui tal prerrogativa ao legislador ordinário, como, ao contrário, acontece com o preceito do art. 5º, X: "é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer". A própria norma de eficácia contida autoriza ao legislador a edição de lei restritiva.

28. Da mesma forma, impossível classificá-lo como norma constitucional de eficácia limitada, pois não depende da emissão de normatividade futura, em que o legislador ordinário, integrando-lhe a eficácia, mediante lei, lhe dê capacidade de execução em termos de regulamentação dos interesses visados.

29. O inciso VIII, do art. 129, da Constituição Federal não contém princípio institutivo, já que não traça esquemas gerais de estruturação e atribuições, para que o legislador ordinário o estruture em definitivo mediante lei, nem, tampouco, limita-se a traçar princípios programáticos para serem cumpridos pelos órgãos públicos.

30. Antes, ministra o meio pelo qual o Ministério Público possa cumprir o dever e desempenhar o encargo que lhe impôs a Carta da República. Isto é, outorga competência ao *Parquet*.

31. Mais concernente com o fim a que se destina a norma é considerá-la, pois, como de eficácia plena, de aplicação imediata e suficiente em si mesma, levando-se em conta, ademais, que a previsão de requisição, pelo Ministério Público, de informações a qualquer repartição pública ou órgão federal, estadual ou municipal, da administração direta ou indireta, já está contida no art. 15, I, da Lei Complementar nº 40, de 1981, que continua em vigor, naquilo que não conflita com a Constituição, face ao princípio da recepção. O dispositivo, então, não importa em exigência nova para a ordem jurídica, porquanto já regulado pelo ordenamento anterior.

IV

A Lei Complementar nº 40, de 1981, e o Fenômeno da Recepção

32. As atividades do Ministério Público, até que se edite a lei complementar prevista no art. 129, VI, da Constituição, são regidas pelas normas da Lei Complementar nº 40, de 1981.

33. Isto só é possível face ao preceituado no art. 29 do ADCT e ao fenômeno da recepção, que possibilita a integração das leis e ordenamentos jurídicos já vigentes, originários da antiga ordem jurídico-constitucional, ao novo ordenamento jurídico decorrente da Carta, atual, (desde que haja compatibilidade com a norma da Lei Maior.)

34. Veja-se, a esse respeito, os ensinamentos de Maria Helena Dinis, *in Norma Constitucional e seus Efeitos*, Ed. Saraiva, 1989, p. 42-3:

"Deve haver compatibilidade de um dispositivo legal com a norma constitucional. Havendo contradição entre qualquer norma preexistente e preceito constitucional, esta deve, dentro do sistema, ser aferida com rigor, pois é indubitável o efeito ab-rogativo da Constituição Federal sobre todas as normas e atos normativos que com ela conflitarem.

Logo, está ínsita no sistema a regra de que a nova Constituição Federal não repudia as normas anteriores com ela compatíveis. A ordem normativa anterior à nova Carta só prevalecerá se for por ela expressa ou, tacitamente, admitida, verificando-se a segunda hipótese sempre que as normas antigas forem conformes com as novas disposições constitucionais."

35. Nesse campo, o único critério a orientar o intérprete na investigação e análise do fenômeno de recepção deve ser a perspectiva da nova Constituição.

36. Para a sua melhor compreensão, veja-se o pronunciamento de Jorge Miranda, eminente professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, *in Manual de Direito Constitucional*, tomo II/244-245, item nº 62, 2. ed., revista, 1983, Coimbra Editora, Limitada:

"... A subsistência de quaisquer normas ordinárias anteriores à nova Constituição depende de um único requisito:

(...)

Por isso, o único juízo a estabelecer é o juízo da conformidade (ou da compatibilidade) material com a nova Constituição atual. Não é qualquer outro: nem qualquer juízo sobre a formação dessas normas de acordo com as novas normas de competência e de forma (as quais só valem para o futuro), nem, muito menos, qualquer juízo sobre o seu conteúdo ou sobre a sua formação de acordo com as antigas normas constitucionais.

Não importa que as leis fossem inconstitucionais material, orgânica ou formalmente antes da entrada em vigor da Constituição. Importa apenas que não disponham contra esta. E isso não porque a norma constitucional se reduza a mero limite externo da norma legislativa cujo desaparecimento lhe restitua plena eficácia jurídica; não porque o exercício de poder constituinte em certo momento consuma o exercício de todo o poder do Estado em momentos anteriores; mas, simplesmente, porque o exercício do poder constituinte revela nova idéia de direito e representa novo sistema. A Constituição não convalida, nem deixa de convalidar; simplesmente dispõe *ex novo*.

Não importa sequer discutir da qualificação das normas ou dos atos donde emanam a face da Constituição anterior. Ela é, pelos mesmos motivos, tomada como um dado; e apenas os atos vão ser reportados aos novos tipos constitucionais, como diplomas equiparáveis, sujeitos, doravante, aos regimes jurídicos que lhes couberem."

37. Diante disso, é de ver-se se a norma contida no inciso I do art. 15 da Lei Complementar nº 40, de 1981, que prevê a requisição de informações fiscais, *mas ressalva as hipóteses legais de sigilo*, foi recepcionada pela Constituição de 1988.

38. Como já visto, a Carta Magna vigente ampliou a função institucional do Ministério Público e guindou ao patamar de norma constitucional o preceito antes infraconstitucional. Porém, não insculpiu nos preceitos do inciso VIII, do art. 129, a ressalva existente na ordem jurídica anterior.

39. É evidente que se a intenção do constituinte fosse a de limitar as prerrogativas do Ministério Público, diante das informações sigilosas, a teria feito constar dos dispositivos em causa.

40. O mestre Carlos Maximiniano, *in Hermenêutica e Aplicação do Direito*, ensina, com propriedade, que "não se presumem, na lei, palavras inúteis", que "as expressões do Direito interpretam-se de modo que não resultem frases sem significado real, vocábulos supérfluos, ociosos, inúteis" e que "dá-se valor a todos os vocábulos e, principalmente, a todas as frases, para achar o verdadeiro sentido de um texto; porque este deve ser entendido de modo que tenham efeito todas as suas previsões, nenhuma parte resulte inoperativa ou supérflua, nula ou sem significação alguma".

41. Alípio Silveira, oportunamente, preleciona que "devem as palavras da lei ser interpretadas tendo em vista seu escopo, sua finalidade" e, mais, que "todas as palavras da lei têm seu significado, sua função, sua finalidade. Por isso mesmo, na lei não se presumem frases ou palavras supérfluas. O intérprete deve dar efeito — sempre que possível — a cada uma das palavras da lei" (*in Hermenêutica no Direito Brasileiro*).

42. O inciso VIII do art. 129, da Constituição, deve, assim, ser interpretado segundo a sua finalidade, o seu escopo; pelo que declara ou pretende declarar, já que, onde a Constituição não restringiu, não cabe à lei complementar fazê-lo.

43. Destarte, resta inocorrente pressuposto indispensável para legitimar a subsistência do direito pré-constitucional: Con-

gruência material da norma infraconstitucional com o novo estatuto fundamental.

44. Nesse caso, tem-se que a ressalva posta no inciso I, do art. 15, da Lei Complementar nº 40, de 1981, não foi recepcionada pela Carta de 1988, considerando-se a mesma ab-rogada, uma vez incompatível com as normas expressas no inciso VIII do art. 129.

V

Exceções ao Sigilo Fiscal e às Garantias Individuais

45. Resta, porém, perquirir sobre as garantias individuais consignadas na Constituição, precisamente nos incisos X e XII do art. 5º, em relação à função institucional do Ministério Público.

46. A Constituição vigente inova ao tornar explícitos os chamados "direitos à integridade moral". "São invioláveis a intimidade, a vida privada, ...". Assim, embora já reconhecidamente consagrados no Direito pátrio, tais direitos explicitados no Texto Constitucional atual não mais padecerão de quaisquer dúvidas.

47. Entretanto, o princípio da inviolabilidade das informações de caráter sigiloso não é absoluto. Com efeito, existem exceções introduzidas pela própria Constituição, a exemplo da prerrogativa atribuída às comissões parlamentares de inquérito do Congresso Nacional, pelo § 3º do art. 58, e às mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, consoante prevê o § 2º do art. 50, todos da Carta Magna.

48. Outros casos são detectados na Constituição, onde a regra geral estabelece princípios, mas que não são absolutos face a limitações impostas na mesma ordem constitucional.

49. Assim é que o art. 170 consagra a livre iniciativa, a livre concorrência e a propriedade privada, ao mesmo tempo em que contém várias restrições a esta última, quando estabelece que a mesma há de ter função social; à livre concorrência, quando consagra a defesa do consumidor; e à livre iniciativa, quando prevê a possibilidade de se exigir prévia autorização para o exercício de atividades que venham a ser definidas em lei.

50. Interessante notar as considerações tecidas pelo Subprocurador-Geral da Fazenda Nacional Dr. Lindemberg da Mota Silveira, no Parecer PGFN/CDN/Nº 103/89, acerca dos fundamentos do Estado brasileiro:

"49. A dignidade do ser humano é um dos fundamentos do Estado brasileiro (art. 1º, III), que tem como objetivos principais, dentre outros, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, II); a erradicação da pobreza e da marginalização (art. 3º, III); e a promoção do bem-estar de todos (art. 3º, IV).

50. Os fundamentos do Estado brasileiro, ao lado dos seus objetivos primordiais, fazem do mesmo um ente político cuja preocupação maior é com o ser humano, com o bem-estar social, que deve coexistir ao lado do bem-estar individual.

51. Todavia, essa conotação de Walfere State faz com que, *no choque entre o bem social e o bem individual proteja-se o primeiro, em detrimento do segundo.*" (grifamos)

51. Outra coisa não acontece na hipótese vertente. A regra geral é a de se resguardar o sigilo fiscal, mas o Ministério Público, no seu papel de guardião da sociedade, não só pode mas deve requisitar informações e documentos indispensáveis à instrução dos procedimentos administrativos de sua competência, destinados a formar a convicção para a *opinio delicts.*

52. Não teria sentido, reconheça-se, consoante esclarece Hugo Nigro Mazzilli, *in O Ministério Público na Constituição de 1988.* Ed. Saraiva, 1989, p. 115, que "o Ministério Público, titular constitucional da ação penal pública, para poder colher elementos necessários à formação da sua *opinio delictis* (e, portanto, preparatórios à promoção da própria ação penal pública, à qual é o único órgão do Estado constitucio-

nalmente legitimado a fazê-lo, na defesa de interesses indispensáveis da coletividade), só pudesse agir mediante requisição em processo judicial (e, portanto, *a posteriori* à formação do juízo acusatório)".

53. Sobreleva notar, ainda, que o colendo Supremo Tribunal Federal, em caso análogo, de requisição de informações feita pela Justiça, decidiu que a avaliação da existência de "interesse da Justiça" compete ao juiz processante do feito. Da mesma forma, esse entendimento pode ser aplicado, por analogia, às requisições formuladas pelo Ministério Público.

54. É possível concluir-se, daí, que a requisição feita pelo MP, com assento no inciso VIII, do art. 129, da Constituição Federal, não afronta a garantia individual insculpida nos incisos X e XII do art. 5º da Carta Maior.

55. Não se pode negar, pois, que o Ministério Público, diante da nova ordem constitucional, tem competência constitucional para promover a ação penal pública e é seu direito/dever formar a *persecutio criminis.*

VI

Sanções à violação ao princípio do sigilo fiscal

56. Destaque maior deve-se emprestar à manutenção de garantias jurídicas ao direito da privacidade do contribuinte.

57. É verdade que para o fim incerto no inciso VIII do art. 129 da Carta Magna, no exercício legítimo da competência constitucionalmente outorgada ao Ministério Público, o órgão terá acesso às informações indispensáveis à formação da *persecutio criminis.*

58. Todavia, os requerimentos de informações somente poderão referir-se a ato ou fato na área de sua atribuição, restringindo-se o MP a requisitá-las com o fito de instruir diligências investigatórias necessárias a formação da *persecutio criminis.* Isto é, o pedido deve ajustar-se ao conteúdo normativo insculpido no art. 129, inciso VIII, da Carta da República.

59. Isto, no entanto, não afasta a obrigação de conservar em sigilo as informações obtidas, salvo para propugnar a apuração de irregularidades, mediante o devido processo legal.

60. Em se tratando de documentos sigilosos, de natureza privada, de interesse do contribuinte, do particular, serão assim classificados, transferindo-se à instituição requisitante o dever de manter sigilo, sob pena de infringência às disposições do art. 5º, incisos X, XII, XIV e XXXIII, da Constituição Federal; incidência do art. 325, do Código Penal (violação de sigilo funcional); falta gravíssima do servidor público (revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo), punida com a pena de demissão, segundo prevê o art. 132, inciso IX, da Lei do Regime único, de nº 8.112, de 11.12.90; art. 198, do Código Tributário Nacional, que, no aspecto em análise, excetua, unicamente, os casos de requisição regular da autoridade judiciária, no interesse da Justiça e assistência mútua entre a Fazenda Pública da União e as dos estados, para a fiscalização dos tributos respectivos e permuta de informações, na forma estabelecida por lei ou convênio.

61. Dessa forma e diante de tudo o que aqui se expôs, devem ser adotadas, pela autoridade fazendária, medidas rigorosas tendentes à conservação do sigilo das informações prestadas, em processo regular e entrega qualificada, onde se demonstrem, suficientemente, os fins a que se destinam, com vistas a eximir qualquer responsabilidade do agente administrativo, frente aos preceitos de ordem constitucional, criminal e tributária, que asseguram ao contribuinte garantia à privacidade.

62. Não se olvide, jamais, que o poder do Estado só pode ser exercido nos limites da satisfação das necessidades coletivas. São igualmente ilícitos tanto o abuso de direito por parte do indivíduo como o abuso de poder pelo agente estatal.

VII

Conclusões

63. Face ao exposto, resta concluir:

a) a Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Ministério Público a conservação da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*);

b) a norma dos incisos I, VI e VIII, do art. 129, da Carta Magna, conferiram ao MP, como função institucional do *Parquet*, a titularidade único da ação penal pública, e o direito/dever de requisitar diligências investigatórias, necessárias à formação, ou não, da *persecutio criminis*;

c) classifica-se o preceito contido no inciso VIII, do art. 129, como norma de eficácia plena, de aplicação imediata e suficiente em si mesma. Sua eficácia não pode ser reduzida pelo legislador ordinário, já que o dispositivo não lhe atribuiu tal prerrogativa, nem depende de normatividade futura, pois não contém princípio institutivo nem limita-se a traçar princípio programático. Antes, outorga competência, ministra o meio pelo qual o Ministério Público possa cumprir o dever e desempenhar o encargo que lhe impôs a Carta da República;

d) a requisição, pelo Ministério Público, de informações a qualquer repartição pública ou órgão federal, estadual ou municipal, da administração direta ou indireta, já está contida no art. 15, I, da Lei Complementar nº 40, de 1981, que continua em vigor naquilo que não conflita com a Constituição, face ao fenômeno da recepção. O dispositivo da Carta vigente, então, não importa em exigência nova para a ordem jurídica, porquanto já regulado pelo ordenamento anterior;

e) a ressalva prevista no inciso I do art. 15 da Lei Complementar nº 40, de 1981, quanto à requisição, pelo MP, de informações de caráter sigiloso, não foi recepcionada pela Constituição de 1988, uma vez que não preenche o requisito de conformidade ou de combatibilidade material com o novo texto;

f) a Carta de 1988 ampliou a função institucional do MP, guindando ao patamar de norma constitucional o preceito antes infraconstitucional. Porém, não insculpiu nos preceitos do inciso em exame a ressalva existente na ordem jurídica anterior;

g) as expressões de direito interpretam-se de modo que não resultem frases sem significação real, vocábulos supérfluos, ociosos ou inúteis. O texto deve ser entendido de modo que tenham efeito todas as suas previsões e não resulte nenhuma parte inoperante ou supérflua, e, mais, devem as palavras da lei ser interpretadas tendo em vista seu escopo, sua finalidade;

h) onde a Constituição não restringiu, não cabe à lei complementar fazê-lo; impõe-se, antes, a criação de consciência social em torno da instituição e a destinação ao órgão de maiores e necessárias garantias, para a proteção das liberdades públicas constitucionais, da defesa de direitos individuais ou coletivos e da garantia do contraditório;

i) o princípio da privacidade não é absoluto e cede em face do interesse maior da comunidade, na conservação da ordem jurídica em defesa da coletividade;

j) devem ser adotadas medidas rigorosas tendentes à conservação do sigilo das informações prestadas ao Ministério Público, mediante entrega qualificada, em processo regular onde se demonstrem os fins a que se destinam, com vistas a eximir qualquer responsabilidade do agente administrativo, frente aos preceitos de ordem constitucional, criminal e tributária, aplicáveis à matéria.

É o parecer.

À consideração superior.

Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, em 20 de março de 1991. — *Elinor de Pina Dias*, Coordenadora da Representação Judicial da Fazenda Nacional.

Aprovo o parecer, trazendo à colação, mais, recente decisão prolatada pelo colendo Supremo Tribunal Federal, em 25 do corrente mês, na Petição 577-5-DF, relator o Ministro Carlos Velloso, em caso em que se discutiu a quebra do sigilo bancário, mediante autorização judicial, para o conhecimento de informações e documentos de instituição financeira, em razão de pedido formulado pela

Polícia Federal, com vistas a instruir autos de inquérito policial.

2. A resp. decisão está assim ementada:

"Constitucional. Penal. Processual penal. Sigilo bancário: quebra. Lei nº 4.595, de 1964, art. 38.

I — Inexistentes os elementos de prova mínimo de autoria de delito, em inquérito regularmente instaurado, indefere-se o pedido de requisição de informações que implica quebra de sigilo bancário.

Lei nº 4.595, de 1964, art. 38.

II — Pedido indeferido, sem prejuízo de sua rejeição."

3. Oportuno destacar, outrossim, por sua aplicação também às questões que envolvem o sigilo fiscal, os seguintes trechos do voto do eminente Ministro Carlos Velloso (Relator):

"O sigilo bancário protege interesses privados. É ele espécie de direito à privacidade, inerente à personalidade das pessoas e que a Constituição consagra (CF, art. 5º, X), além de atender 'a uma finalidade de ordem pública, qual seja a de proteção do sistema de crédito', registra Carlos Alberto Hagstrom, forte no magistério de G. Ruta (*Le Secret Bancaire en droit Italien,* Rapport, p. 17; Carlos Alberto Hagstrom, "O Sigilo Bancário e o Poder Público", *Revista de Direito Mercantil,* 79/34). Não é ele um direito absoluto, devendo ceder, é certo, diante do interesse público, do interesse da justiça, do interesse social, conforme, aliás, tem decidido esta corte (RMS nº 15.925-GB, Relator o Ministro Gonçalves de Oliveira; RE nº 71.640-BA, Relator Ministro Djaci Falcão, *RTJ* 59/571; MS nº 1.047, Relator Ministro Ribeiro da Costa, *Rev. Forense* 143/154; MS nº 2.172, Relator Ministro Nelson Hungria, *DJ* de 5.1.54; RE nº 94.608-SP, Relator Ministro Cordeiro Guerra, *RTJ* 110/195). Esse caráter não absoluto do segredo bancário, que constitui regra em direito comparado, no sentido de que deve ele ceder diante do interesse público, e reconhecido pela maioria dos doutrinadores (Carlos Alberto Hagstrom, ob. cit., p. 37; Sérgio Carlos Covello, "O sigilo bancário como proteção à intimidade", *Rev. dos Tribs.,* 648/27, 29; Ary Brandão de Oliveira, "Considerações Acerca do Segredo Bancário", *Rev. de Dir. Civil,* 23/114, 119). O segredo há de ceder, entretanto, na forma e com observância de procedimento estabelecido em lei."

(...)

"Na verdade, pode o Judiciário requisitar, relativamente a pessoas e instituições, informações que implicam quebra do sigilo (Lei nº 4.595/64, art. 38, § 1º). A faculdade conferida ao Judiciário pressupõe, entretanto, que a *autoridade judiciária procederá com a cautela, prudência e moderação, virtudes inerentes à magistratura, ou que os magistrados devem possuidor.*

Posta assim a questão, meu voto, no caso, é no sentido de indeferir a solicitação feita pela autoridade policial.

É que, conforme registra, com propriedade, o eminente chefe do Ministério Público da União, não há, nos autos, prova no sentido de que tenha sido instaurado inquérito policial (...) e da Previdência Social, indiciado, tampouco está o pedido instruído "com os elementos de prova mínimos de autoria de delito aptos a justificar a autorização judicial pretendida" (grifamos).

4. Incumbe, destarte, cuidar-se para que o pedido de informações oriundo do Ministério Público revista-se das formalidades preconizadas na decisão da excelsa corte, devendo o processo estar instruído com os elementos de prova mínimos de autoria do delito.

5. Publique-se, juntamente com o parecer.

Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, em 27 de março de 1992. — *Tércio Sampaio Ferraz Júnior,* Procurador-Geral da Fazenda Nacional.