

RESUMO EXPANDIDO

COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO: pode quebra de sigilos bancários, fiscal e telefônico?

Camila Miotto Fagundes¹; Loreci Gottschalk Nolasco²

RESUMO

As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) tem por competência primordial, investigar fatos determinados que impliquem atos de improbidade e toda a matéria que se enquadra nas competências do Poder Legislativo, seja de ordem legislativa, fiscalizatória e jurisdicional do Congresso Nacional ou de suas Casas, atuando em âmbito da União, dos Estados-membros, Municípios e do Distrito Federal, com a possibilidade de quebra de sigilo privado. O entendimento majoritário predominante no Brasil e já decidido pelos tribunais é que pode haver a quebra dos sigilos bancários, fiscais e de registros telefônicos pelas CPIs, mesmo sem a autorização judicial, desde que seja fundamentada e justificada a decisão. Contudo, entende-se que há limites constitucionais formais e materiais de sua atuação em respeito ao princípio da separação dos poderes e dos direitos fundamentais dos envolvidos na investigação, além do controle do Poder Judiciário, prévio ou posterior. Nessa perspectiva, o presente trabalho visa analisar, à luz da Constituição e dos entendimentos majoritários jurisprudenciais predominantes, a legitimidade da referida Comissão temporária na quebra dos sigilos bancários, fiscais e telefônicos.

Palavras-chave: Comissão Parlamentar de Inquérito. Quebra de Sigilos. Limites Constitucionais.

INTRODUÇÃO

Quando da sua criação, em 1689, na Inglaterra, durante a revolução gloriosa, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), instituída para investigar fatos de interesse do Parlamento, fortalecido com a instituição do parlamentarismo, pouco foi utilizada, num período de quase duzentos anos, registrou-se apenas a instalação de duas comissões. Percebe-se com isso, a necessidade de se ter um controle e responsabilidade para a utilização do valioso instituto.

A Comissão Parlamentar de Inquérito é uma investigação conduzida pelo Poder Legislativo, que transforma a própria casa parlamentar em comissão para ouvir depoimentos e tomar informações diretamente, quase sempre atendendo aos reclamos do povo. No Brasil, a primeira Constituição a consagrar a CPI foi a Constituição de 1934, mas somente para a Câmara dos Deputados, cabendo ao Senado Federal, apenas a criação de referida Comissão.

A Constituição de 1937, decretada por Getúlio Vargas, foi omissa quanto às CPIs. Elas retornaram na Constituição de 1946, sendo prevista, pela primeira vez, para as duas casas do Poder Legislativo, Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Na Constituição de 1988, as Comissões Parlamentares de Inquérito estão regulamentadas no art. 58, §3º. O Direito Constitucional contemporâneo atribui duas funções principais ao Poder Legislativo, fundamentado na separação dos poderes de Rousseau, o poder de legislar e de fiscalizar. Desse modo, o parlamento além da competência no processo legislativo, deve também fiscalizar a aplicação das leis a fim de que haja controle da Administração Pública. Assim, como instrumentos para auxiliar a fiscalização e assegurar maior eficácia das funções legislativas surgiram as CPIs, as

¹ Acadêmica do Curso de Direito da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Email: camila.miotto@hotmail.com

² Doutorado em Biotecnologia e Biodiversidade pela Universidade Federal de Goiás, com a tese Regulamentação Jurídica da Nanotecnologia. Mestrado em Direito pela Universidade de Brasília. Professora e Pesquisadora da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Coordenadora do Projeto de Pesquisa: Direito. Sociedade. Biodireito e Novas Tecnologias. E-mail. lorecign@gmail.com. Endereço para acessar currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/8817250711332244>.

quais possuem poderes de investigação próprios de autoridades judiciais e outros previstos nos regimentos do Parlamento, em todos os âmbitos da federação brasileira.

Para o desempenho de suas funções, entre elas, fiscalizar a utilização do dinheiro público, evitando seu desvio e mau uso acarretados pelos escândalos de corrupção envolvendo autoridades públicas, o constituinte originário de 1988 concedeu amplos poderes de investigação próprios das autoridades judiciais às CPIs, incluindo a quebra de sigilo fiscal, bancário e telefônico, baseado nas previsões da Lei Federal n. 1.579, de 1952, art. 2º, competindo-lhes determinar as diligências que considerar necessárias, convocar Ministros de Estado, tomar depoimentos de qualquer autoridade, ouvir indiciados e testemunhas, estas sob compromisso, solicitar informações e documentos de órgãos públicos, transportar-se para qualquer lugar em que considere necessário estar e sugerir inovações legislativas.

Ad argumentandum tantum, as Comissões Parlamentares de Inquérito tem seus poderes limitados pelo ordenamento jurídico brasileiro. Podemos classificar as vedações em dois grupos: limites constitucionais formais e limites constitucionais materiais. O primeiro, refere-se ao próprio texto legislativo, no qual regulamentam os procedimentos necessários para a instauração do processo investigativo e os fundamentos que o direciona. Neste está contido a impossibilidade de investigar fato indeterminado, impossibilidade de renegar o quórum estabelecido, impossibilidade de deixar de seguir os regulamentos internos, impossibilidade de exceder o prazo determinado e impossibilidade do desvio da função.

Os limites constitucionais materiais trazem limites genéricos, quanto à proibição de conteúdo e são mencionados em dispositivos constitucionais independentes, dispondo que determinadas matérias devem ser respeitadas e seguidas pelos parlamentar no exercício do poder investigatório. As limitações substanciais referem-se à separação dos Poderes, à reserva de jurisdição, ao princípio federativo e aos direitos e garantias fundamentais.

Portanto, apesar de deterem os poderes de investigação próprios de magistrados, este é limitado pelo princípio de reserva da jurisdição, isto é, não podem realizar atos inerentes à jurisdição, uma vez que algumas matérias são submetidas apenas à esfera do Poder Judiciário e, a intervenção do Legislativo fere o princípio da separação dos poderes. Nesse diapasão, são vedadas às CPIs determinar a busca e apreensão domiciliar de objetos e documentos, determinar apreensão ou bloqueio de bens de pessoas físicas ou jurídicas, decretar prisão (exceto no caso de flagrante ou por ordem judicial), nem julgar e punir delitos.

Portanto, a própria Constituição Federal estabelece parâmetros de atuação dos Poderes e suas instituições democráticas, incluindo as Comissões Parlamentares, estabelecendo limites com objetivo de assegurar e garantir o respeito aos direitos e garantias Fundamentais consagradas em seu texto, mormente, o direito à vida privada e à intimidade garantidos fundamentalmente no artigo 5º, inciso X, do texto constitucional. Tanto a privacidade como a intimidade pressupõem uma situação de isolamento. O direito à privacidade apareceu pela primeira vez na doutrina em um artigo de 1890 dos advogados Samuel Warren e Louis Brandeis, publicado na edição de dezembro da *Harvard Law Review*, a Revista de Direito dos estudantes da Universidade Harvard. Os autores definiram que a privacidade é a “fundação da liberdade individual”. O contexto era o do início da massificação dos meios de comunicação e de crescentes violações ao direito de imagem. Ali eles delinearão o *right to be let alone*, ou o “direito de ser deixado em paz”. Ou ainda, como eles disseram, “o direito à vida se tornou o direito de aproveitar a vida”. “O direito à liberdade garante o exercício de extensos privilégios civis, e o termo ‘propriedade’ cresceu para compreender toda forma de posse – tangível ou intangível”.

A partir dos anos 1960, as discussões passaram a se consolidar e, em 1973, o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha reconheceu o “direito à autodeterminação informacional”. Ou seja, cada indivíduo é que deve decidir como e quais informações pessoais são divulgadas. Três anos depois, Portugal foi o primeiro país a constitucionalizar o direito à privacidade. Razão porque, para o Ministro Villas-Bôas Cueva (*in* CANÁRIO, 2017) do Superior Tribunal de Justiça, o direito à proteção de dados é uma forma de proteção da privacidade e da vida íntima. Nessa perspectiva,

através de abordagem doutrinária e jurisprudencial pretender-se demonstrar os limites legais, seus prós e contras em relação específica ao sigilo bancário, fiscal e telefônico, e por fim reconhecer a constitucionalidade dos atos desempenhados pela Comissão Parlamentar de Inquérito.

METODOLOGIA

O estudo tem por escopo a realização de pesquisa exploratória e bibliográfica através do levantamento de dados encontrados na literatura. Serão realizadas pesquisas bibliográficas por bases de dados em periódicos CAPES; além de livros específicos das áreas de Direito e de documentos expedidos pelos tribunais do Brasil, a fim de realizar leitura sistemática para que seja realizada a fundamentação teórica do estudo.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A quebra de sigilo pelas Comissões Parlamentares de Inquérito deve ser de caráter excepcional e preservar as informações colhidas de seus investigados, podendo ter acesso a elas apenas os membros da Comissão, o impetrante e seu defensor conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF) nos Mandados de Segurança (MS) 25.721-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence e, o MS 25.081, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ de 6-6-2004. Com isso, a CPI deve zelar pela confidencialidade dos dados obtidos, além de evitar pedidos de quebra de sigilo que deixem de conter indispensáveis indícios de ilícito penal, civil ou administrativo que justifiquem a obtenção dos dados pelos órgãos legislativos.

O verdadeiro problema com as CPIs está em conseguir identificar quais são os poderes investigatórios que seriam próprios das autoridades judiciais e das comissões devido divergência quanto aos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais. A Constituição Federal de 1988 atribuiu às CPIs os poderes próprios de autoridades judiciais, no entanto esses poderes não são considerados similares aos do Poder Judiciário, pois inúmeros atos desse poder são vedados às Comissões devido à cláusula constitucional de reserva da jurisdição, a qual reserva atos privativos aos juízes, excluindo a competência de qualquer outro órgão ou autoridade estatal. Sobre o assunto Porto Filho (2007) disserta:

Assim, embora seja evidente que, em algumas oportunidades, haverá conflito entre os princípios constitucionais da intimidade e da privacidade e o dever de fiscalização do Poder Legislativo exercido pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, tem-se que não é possível haver uma valoração de modo a destacar um ou outro. Caberá aos operadores do direito, nessas hipóteses, procurar a solução mais adequada, de forma a conciliar os princípios, sem hierarquizá-los num plano genérico. (...) A Jurisprudência e a maioria da doutrina têm acolhido o argumento de que, entre os interesses particular e público, deve prevalecer o último, como justificativa para a decretação de quebra do sigilo. (...) Assim sendo, a Comissão Parlamentar de Inquérito, a priori, pode determinar a quebra dos sigilos fiscais e bancários dos investigados, sempre justificadamente, desde que referida medida seja absolutamente necessária e indispensável para a consecução dos trabalhos. (...) Portanto, conclui-se que a excepcionalidade e o meio adequado devem ser verificados com prudência e moderação pelos membros das Comissões Parlamentares de Inquérito no caso concreto, a fim de justificar a possível relativização dos direitos constitucionais referentes à quebra da privacidade e intimidade dos investigados. Trata-se, (...) de um poder extraordinário e excepcional. (...) esse passo, convém, além do dever de prudência e de cautela de estilo dos membros da Comissão Parlamentar de Inquérito, a observância de todas as formalidades legais, de modo a propiciar um maior controle pela sociedade civil e pelo Poder Judiciário.

Como as CPIs não são órgãos jurisdicionais imparciais uma vez que são compostas por componentes com fortes ligações partidárias, nasce a necessidade de estabelecer limitações relativas às quebras de sigilo da esfera privada sem prévia autorização judicial pelas CPIs. Diversas decisões jurisprudenciais e a doutrina majoritária do STF concordam que deve haver uma limitação ao poder das CPIs evitando-se estender a elas todos os poderes que pertencem ao Poder Judiciário, pois são temas específicos que apenas o Judiciário tem o direito de proferir a primeira e última palavra, além de atos que precisam expressamente de autorização judicial para serem realizados. A respeito dessa

controvérsia, foi decidido que mesmo a reserva da jurisdição deve ser relativizada de modo que não se concentre um poder em um só órgão e abra exceções para poder defender o interesse da população, o Ministro Paulo Brossard em seu voto nos autos do *Habeas Corpus* n.º 71.039/RJ (DJ 06-12-1996) defende que as Comissões Parlamentares de Inquérito não podem ficar a mercê da vontade de outras pessoas para realizar seu trabalho, pois se não ela só funcionaria quando amparada por outros poderes, o que nada teria a ver com a tese de sua existência constitucional.

No julgamento pelo STF dos MS 23.843/RJ, Rel. Min. Moreira Alves (DJ 1º-8-2003) e no MS 23.452/RJ (1999), Rel. Min. Celso de Mello, ficou consagrado que no âmbito de seus poderes é garantido às CPIs o direito de quebrar o sigilo bancário, fiscal e telefônico de qualquer pessoa, desde que preserve o sigilo, tenha decisão fundamentada e explícita, provando causa provável que mostre a necessidade de ruptura, além da necessidade de cumprir diversos requisitos. Ponto em que as CPIs devem se sujeitar aos mesmos limites constitucionais que se submetem os juízes e tribunais, nesse sentido Lammêgo Bulos entende:

(...) que ao exercerem a competência investigatória prevista no art. 58 §3º, da Constituição Federal, as comissões parlamentares de inquérito sujeitam-se aos mesmos limites constitucionais a que se submetem os juízes e tribunais, devendo, dessa forma, fundamentar as suas decisões, com base no que determina o art. 93, IX, do Texto Maior.

Os requisitos para que não seja facilitada a quebra e respeite os direitos individuais são: realizar o devido processo legal, o princípio do colegiado, fundamentação das decisões, direito ao contraditório e a ampla defesa, respeito ao princípio da proporcionalidade, aos direitos e garantias fundamentais, excepcionalidade da medida restritiva e princípio da vinculação aos termos do requerimento, motivação concreta, pertinência temática com o que se investiga, necessidade absoluta da medida, representada pela impossibilidade de obtenção do meio de prova através de outras formas e indicação de limitação temporal do objeto da medida, que não pode representar devassa ilimitada na esfera de proteção individual. A razão disso é, segundo Himdenberg Frota (2005):

Saber se a medida avultada é a mais vantajosa (aferir a proporcionalidade em sentido estrito) significa conferir se a harmonização do princípio da supremacia do interesse público com o da dignidade da pessoa humana abaliza ou não a execução de tal diligência, considerando-se que o princípio da dignidade da pessoa humana é o único que prevalece sobre o princípio da supremacia do interesse público, motivo pelo qual este será o mais sacrificado e aquele o mais poupado.

A quebra dos sigilos bancários devem ser excepcionalíssimas e como decidiu o STF: as CPIs estaduais têm autoridade para determinar a quebra do sigilo bancário assim como as municipais e distritais (STF, ACO 730/RJ, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJU de 11-11-2005). No entanto, para haver a quebra de sigilo bancário deve seguir alguns requisitos como, por exemplo, não podem ser por meio de requisição fiscal de informações bancárias, ou seja, não pode ser quebrada em base de procedimento administrativo-fiscal, visando assim impedir a indevida intromissão na privacidade do cidadão; não pode ferir a privacidade de pessoas estranhas; deve ser fundamentada e motivada, e é necessário mostrar a causa provável da prática ilícita sob pena de se constituir em arbítrio; é vedado a quebra de sigilo bancário com base em matéria jornalística conforme decidido nos MS 24.982-MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ de 2-8-2004; MS 25.812-MC, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ de 6-2-2006.

Já o sigilo fiscal não tem amparo expresso na CF/88, mas há o entendimento de que deve ser igualmente entendido com o direito a privacidade, que garante a proteção desse sigilo, devendo as instituições financeiras manterem o sigilo de seus clientes e de seus contribuintes, conforme previsão do art. 198 do Código Tributário Nacional. Além de ser necessária a fundamentação da CPI determinando que haja a quebra. A respeito da quebra do sigilo telefônico deve se observar que apenas é permitido a quebra do sigilo dos dados/registros telefônicos, pois as interceptações

telefônicas, gravações clandestinas violam diretamente à Constituição e o princípio da reserva legal diante da possibilidade de quebra do sigilo.

CONCLUSÃO

O estudo concluiu que mesmo sendo atividades reservadas apenas às autoridades judiciais e excede a reserva da jurisdição, as CPIs tem legitimidade de requerer a quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico de pessoas por elas investigadas. Porém, a fim de garantir que não usurpem das funções, é necessário demonstrar os indícios da existência concreta de causa provável e autorizada em atenção ao princípio da colegialidade que legitime a medida excepcional, justificando a necessidade de sua efetivação no procedimento de ampla investigação dos fatos determinados que deram causa à instauração do inquérito parlamentar, sob pena de nulidade da ação de quebra de sigilo. Portanto, as razões para essa limitação para a permissão da quebra indiscriminada de todo e qualquer sigilo pelas CPIs é a garantia de formalidades, exigindo-se que as comissões se mantenham na esfera de suas próprias competências sem que invadam as atribuições de outros Poderes. Caso contrário, impõe-se insegurança jurídica, o que é incompatível ao Estado Democrático de Direito, pois violam garantias fundamentais e o formalismo das investigações.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ACO 730/RJ, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJU de 11-11-2005,
- BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. HC 71.039/RJ. Rel. Min. Paulo Brossard, DJ 06.12.1996
- BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MS 23.452/RJ, Rel. Min. Celso de Melo. Data de Julgamento: 16/09/1999. Tribunal Pleno. Data de Publicação: DJ 12-05-2000 PP-00020 EMENTA VOL-01990-01 PP 00086.
- BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MS 23.452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 16-9-1999
- BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MS 23.843/RJ, Rel. Min. Moreira Alves. DJ de 1º-8-2003
- BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MS 24.982-MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ de 2-8-2004;
- BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MS 25.081, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ de 6-6-2004.
- BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MS 25.721-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 2-2-2006
- BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MS 25.812-MC, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ de 6-2-2006.
- BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva 2017.
- CANÁRIO, Pedro. Brasil precisa de lei sobre proteção de dados pessoais, diz Villas-Bôas Cueva. **Consultor Jurídico**, 15 de agosto de 2017. <https://www.conjur.com.br/2017-ago-15/brasil-lei-protecao-dados-pessoais-cueva>. Acesso Jul. 2018.
- FROTA, Hidemberg Alves da. Os Poderes de Investigação das CPIs sobre a Vida Privada e a Jurisprudência do STF. Revista CEJ, América do Norte, 927 12, 2005. <<http://www.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/view/690/870>>. Acesso Jul. 2018.
- PORTO FILHO, Pedro Paulo De Rezende. Quebra de sigilo pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, 2007. 167 fls. **Dissertação (Mestrado em Direito)**. Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2007.
- WARREN, Samuel D.; BRANDEIS, Louis D. The Right to Privacy. **Harvard Law Review**. Boston, Vol. IV, December 15, 1890, No. 5. http://groups.csail.mit.edu/mac/classes/6.805/articles/privacy/Privacy_brand_warr2.html. Acesso Ago. 2018.

