

União é favorável a quebra de sigilo bancário

INFORMAÇÕES Nº AGU/AS-06/2001

PROCESSO Nº 00001.000301/2001-12

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2.389

REQUERENTE: PARTIDO SOCIAL LIBERAL

REQUERIDOS: PRESIDENTE DA REPÚBLICA E CONGRESSO NACIONAL

Excelentíssimo Senhor Advogado-Geral da União,

Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, requerida pelo Partido Social Liberal, cujo objeto de controle reside nos dispositivos da Lei nº 10.174, de 9 de janeiro de 2001, que “altera o art. 11 da Lei no 9.311, de 24 de outubro de 1996, que institui a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Crédito e Direitos de Natureza Financeira – CPMF, e dá outras providências”.

Solicitou o digníssimo Presidente deste Supremo Tribunal Federal, Ministro Carlos Velloso, por meio da Mensagem nº 17, de 24 de janeiro de 2001, informações preliminares a serem prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, no prazo de cinco dias, nos termos do art. 10, caput, da Lei n.º 9.868, de 10 de novembro de 1999, posteriormente prorrogados por mais cinco.

Mediante o OFÍCIO Nº 122/AGU/AS/2001, de 17.01.01, foram solicitadas informações à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que as prestou por meio do OFÍCIO/PGFN/PG N.º 063/2001, de 24.01.01, encaminhando o Parecer CRJ N.º 145/2001, da mesma data (cujo conteúdo integra a presente manifestação).

Sustenta, em síntese, o Requerente, que os preceitos impugnados violariam o disposto nos incisos X, XII e LIV do art. 5º da Constituição Federal. Requer seja concedida medida cautelar para suspender a eficácia das normas questionadas e que, ao final, seja julgada procedente a presente Ação.

1. DA AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DO PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE

Em verdade, o pedido formulado pelo Requerente está a carecer de fundamentação. Com efeito, não se vislumbram na inicial razões específicas e suficientes para a alegada ilegitimidade do dispositivo impugnado. O fato é que a inicial contém uma impugnação genérica.

Aos escassos argumentos apresentados, são acrescentadas transcrições jurisprudenciais e doutrinárias. Em relação a estas transcrições, exime-se a parte autora de estabelecer qualquer conexão consistente em relação ao caso ora apreciado. Limita-se, assim, a alegações genéricas, sob a invocação de direitos fundamentais que supostamente estariam sendo violados. Não demonstra, todavia, em que medida tais

direitos teriam sido violados por meio da norma impugnada.

Enfim, da leitura da inicial, resta evidente que o Requerente parte de conclusões no sentido da inconstitucionalidade da norma impugnada, eximindo-se em apresentar qualquer fundamentação. Pressupõe, portanto, aquilo que deveria evidenciar de modo consistente e fundamentado, ou seja, que a norma atacada seria contrária à Constituição.

Alega o Requerente, por exemplo, violação ao princípio da proporcionalidade. Todavia, não explicita em que medida a norma impugnada seria inadequada, desnecessária e desproporcional em sentido estrito.

Cabe observar que o Requerente ignora por completo que a norma impugnada concretiza, entre outras disposições, o § 1º do art. 145 da Constituição. Este dispositivo confere diretamente à administração tributária a faculdade de identificar “o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte”. Em oposição, pressupõe o Requerente uma suposta reserva judicial para a práticas de atos previstos nas normas impugnadas.

Exime-se, todavia, de apresentar fundamentos para uma conclusão que, fosse correta, anularia o previsto no referido § 1º do art. 145 da Constituição. Limita-se a uma afirmação genérica no sentido de que o Poder Executivo, “que tem interesse na causa”, estaria impedido de praticar os atos previstos na norma impugnada sem o prévio consentimento do Judiciário. Neste ponto, uma fundamentação consistente mostra-se essencial. De fato, caso seja correta a interpretação do Requerente, o conhecido princípio da auto-executoriedade, que pauta a atuação da Administração Pública, restaria completamente esvaziado.

Tal circunstância viola o dever explícito de oferecer razões e fundamentar as impugnações à legitimidade de lei ou ato normativo, o que decorre dos arts. 3º e 4º da Lei n.º 9.868, de 1999. Com efeito, é a própria jurisprudência desta Corte Suprema que impede seja conhecida ação direta de inconstitucionalidade naquela parte da impugnação absolutamente carente de suficiente fundamentação. Tal entendimento foi reafirmado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade no 2.111 (relativa ao denominado fator previdenciário), no qual reconheceu o Egrégio Supremo Tribunal Federal, acompanhando, à unanimidade, o voto do Eminentíssimo Relator, Ministro Sydney Sanches, a inépcia da inicial, por ofensa ao art. 3º, I, da Lei no 9.868, de 1999, verbis:

“O Tribunal, em razão da falta de demonstração da alegada inconstitucionalidade formal (Lei 9.868/99, art. 3º, I), não conheceu da ação direta, na parte em que se sustentava violação ao processo legislativo (CF, art. 65, § único).” (Informativo STF, Brasília, 13 a 17 de março de 2000 – No 181).

Igualmente, no julgamento da ADI 2.251, o Tribunal, em relação à arguição de inconstitucionalidade material de alguns dispositivos, não conheceu da Ação por falta de fundamentação (Informativo STF, Brasília, 21 a 25 de agosto de 2000 – N.º 199). A esse respeito, vale transcrever as seguintes decisões:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – CAUSA DE PEDIR E PEDIDO

– Cumpre ao Autor da ação proceder à abordagem, sob o ângulo da causa de pedir, dos diversos preceitos atacados, sendo impróprio fazê-lo de forma genérica. [...]” (ADI 1.708, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 13.03.98, p. 1)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INÉPCIA DA INICIAL.

É necessário, em ação direta de inconstitucionalidade, que venham expostos os fundamentos jurídicos do pedido com relação às normas impugnadas, não sendo de admitir-se alegação genérica de inconstitucionalidade sem qualquer demonstração razoável, nem ataque a quase duas dezenas de medidas provisórias em sua totalidade com alegações por amostragem.

Ação direta de inconstitucionalidade que não se conhece.” (ADIMC 259, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 19.02.93, p. 2030)

Impor-se-ia, nessa medida, o não-conhecimento da presente Ação.

2. DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE O ACESSO A INFORMAÇÕES RELATIVAS A OPERAÇÕES FINANCEIRAS

Inicialmente, faz-se necessário esclarecer que, de uma leitura da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, ainda não é possível se extrair uma posição definitiva quanto ao acesso aos dados constantes de operações financeiras. Em verdade, esta Corte ainda não decidiu a questão relativa à imprescindibilidade de exigir-se intervenção judicial para o acesso a toda e qualquer informação bancária.

Com efeito, o Ministro Maurício Corrêa, em seu voto no RE 219.790, foi enfático: “A tese em si, relativamente ao sigilo bancário, na nova ordem constitucional, não foi enfrentada e decidida, todavia, até hoje.”

Mesmo no que concerne à existência de um princípio constitucional à reserva de jurisdição, igualmente, o Tribunal não proferiu um entendimento definitivo. A própria ementa do acórdão deixa isso evidente no seguinte trecho:

“POSTULADO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE JURISDIÇÃO: UM TEMA AINDA PENDENTE DE DEFINIÇÃO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

O postulado da reserva constitucional de jurisdição importa em submeter, à esfera única de decisão dos magistrados, a prática de determinados atos cuja realização, por efeito de explícita determinação constante do próprio texto da Carta Política, somente pode emanar do juiz, e não de terceiros, inclusive daqueles a quem se haja eventualmente atribuído o exercício de ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’.

A cláusula constitucional da reserva de jurisdição – que incide sobre determinadas matérias, como a busca domiciliar (CF, art. 5º, XI), a interceptação telefônica (CF, art. 5º, XII) e a decretação da prisão de qualquer pessoa, ressalvada a hipótese de flagrância (CF, art. 5º, LXI) – traduz a noção de que, nesses temas específicos, assiste ao Poder Judiciário, não apenas o direito de proferir a última palavra, mas,

sobretudo, a prerrogativa de dizer, desde logo, a primeira palavra, excluindo-se, desse modo, por força e autoridade do que dispõe a própria Constituição, a possibilidade do exercício de iguais atribuições, por parte de quaisquer outros órgãos ou autoridades do Estado. Doutrina.

O princípio constitucional da reserva de jurisdição, embora reconhecido por cinco (5) Juízes do Supremo Tribunal Federal – Min. CELSO DE MELLO (Relator), Min. MARCO AURÉLIO, Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Min. NÉRI DA SILVEIRA e Min. CARLOS VELLOSO (Presidente) – não foi objeto de consideração por parte dos demais eminentes Ministros do Supremo Tribunal Federal, que entenderam suficiente, para efeito de concessão do writ mandamental, a falta de motivação do ato impugnado.” [grifos no original] (MS 23.452, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 12.05.2000, p. 20)

Observe-se que, muito embora na ementa da decisão haja referência a que cinco Ministros teriam reconhecido a reserva de jurisdição como princípio constitucional, dentre os quais o Ministro Néri da Silveira, assim asseverou o eminente Ministro na parte final de seu voto:

“Acolho, em princípio, a tese que, em determinadas situações, há de se dar ao art. 58, § 3º, da CF, compreensão compatível com o sistema da Constituição, que quis, em certas situações, reservar, efetivamente, a prática de atos restritivos de direitos a autoridade integrante integrante do Poder Judiciário.

Cumpre, pois, à Corte apreciar, caso a caso, a aplicação, ou não, do referido princípio de reserva legal.” [sem grifos no original]

Dessarte, o Ministro Néri da Silveira não fechou posição pela consagração de um princípio constitucional geral à reserva de jurisdição. Pelo contrário, atribuiu à Corte o dever de proceder ao exame casuístico da aplicação do referido princípio.

Ademais, ressalte-se que a maioria do Ministros do Supremo Tribunal Federal sequer entro

Date Created

06/02/2001