

## **MANDADO DE SEGURANÇA N. 21.729-4 DF**

Supremo Tribunal Federal. Plenário, em 5 de outubro de 1995.

O SENHOR MINISTRO FRANCISCO REZEK: Meu voto é no sentido de indeferir o mandado de segurança impetrado pelo Banco do Brasil, entendendo perfeitamente legítima — segundo a ordem jurídica a que o Tribunal deve garantir vigência — a requisição de informações endereçada ao banco pelo Procurador-Geral da República. Parece-me, antes de qualquer outra coisa, que a questão jurídica trazida à Corte neste mandado de segurança não tem estatura constitucional. Tudo quanto se estampa na própria Carta de 1988 são normas que abrem espaço ao tratamento de determinados temas pela legislação complementar. É neste terreno, pois, e não naquele da Constituição da República, que se consagra o instituto do sigilo bancário — do qual já se repetiu *ad nauseam*, neste país e noutros, que não tem caráter absoluto. Cuida-se de instituto que protege certo domínio — de resto nada transcendental, mas bastante prosaico — da vida das pessoas, e das empresas, contra a curiosidade gratuita, acaso malévola, de outros particulares, e sempre até o exato ponto onde alguma forma de interesse público reclame sua justificada prevalência.

Não que ainda não se tenha tentado levar ao texto constitucional a garantia do sigilo bancário, qual sucedeu, sem êxito, em 1984, conforme lembrado nestes autos pelo Vice-Procurador-Geral Moacir Machado Silva — numa das peças mais consistentes que o Ministério Público tem produzido em feitos da competência desta casa. O empreendimento frustrou-se, e a mesma lei de 31 de dezembro de 1964, sede explícita do sigilo bancário, disciplina em seu artigo 38 exceções, no interesse não só da justiça, mas também no do parlamento e mesmo no de repartições do próprio governo — mal se entendendo por quê um diploma ulterior, como a Lei Complementar 75/93, não as poderia modificar ou estender.

Tenho dificuldade extrema em construir sobre o artigo 5º, sobre o rol constitucional de direitos, a mística do sigilo bancário somente contornável nos termos de outra regra da própria Carta. O inciso X afirma invioláveis *a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas* — valores que não têm merecido, diga-se de passagem, maior respeito por

parte da sociedade brasileira de nosso tempo e dos meios de comunicação de massa, que em última análise atendem à demanda e ao gosto, ainda no que têm de menos nobre ou construtivo, dessa mesma sociedade. O inciso X do rol de direitos fala assim de uma *intimidade* onde a meu ver seria fantástico agasalhar a *contabilidade*, mesmo a das pessoas naturais, e por melhor razão a das empresas. Observa, a propósito, o parecer do Vice-Procurador-Geral:

‘Não obstante essa repercussão mais ampla, o núcleo da *privacy* situa-se na esfera das convicções íntimas do indivíduo, como as religiosas e políticas, nas relações de convivência familiar e afetiva, nos costumes sexuais, hábitos, dados clínicos, enfim, naquele reduto que não se exterioriza no âmbito da vida pública. Refere Zacharias Toron que Georges Duby, prefaciando a obra *História da Vida Privada*, chama a atenção para a circunstância de que a locução *vida privada* sempre exprimiu o contraste claramente detectado pelo senso comum, que opõe o privado e o público, e que se agrega a um conjunto constituído em torno da ideia de família, de casa, de interior. É possível que os dados bancários, em certos casos, deixem entrever aspectos da vida privada, como ocorreria, por exemplo, na revelação de gastos com especialidades médicas de certas enfermidades ou de despesas com pessoas das relações afetivas mais íntimas, que o cliente queira manter em segredo. Isso, contudo, é exceção, porque, em regra, as operações e serviços bancários não podem ser referidos à privacidade, no sentido em que é protegida no inciso X do art. 5º da Constituição. Assim, os dados bancários concernentes a pagamentos de compra de imóveis, os financiamentos para aquisição de casa própria ou os financiamentos públicos para o desenvolvimento de atividades produtivas são alguns dos exemplos de informações que não se inserem no núcleo irredutível da privacidade.’

Do inciso XII, por seu turno, é de ciência corrente que ele se refere ao terreno das comunicações: a correspondência comum, as mensagens telegráficas, a comunicação digital e a comunicação telefônica. Sobre o disparate que resultaria do entendimento de que, fora do domínio das comunicações, os dados em geral — e a seu reboque o cadastro bancário — são invioláveis, não há o que dizer. O funcionamento mesmo do Estado e do setor privado enfrentaria um bloqueio. A imprensa, destacadamente, perderia sua razão de existir. A mais alentada e notória obra doutrinária de análise da Constituição brasileira de 1988 deixa claro o significado restrito dos ‘dados’ a que se refere o inciso XII, e ainda mais o restringe ao associá-lo tão-só a certa espécie de alta tecnologia na comunicação interbancária de informações contábeis. Essa obra traz a marca de Celso Bastos e Ives Gandra da Silva Martins, juristas de primeira grandeza, — insuspeitos, ademais, de qualquer vocação pelo patrocínio do abuso de autoridade, como de qualquer prevenção contra os direitos individuais, ou contra o setor privado da economia (v. Bastos & Gandra Martins,

*Comentários à Constituição do Brasil*, S. Paulo, Saraiva, 1989, vol. 2, p. 73).  
Tércio Sampaio Ferraz Júnior observa, por seu turno:

‘A distinção é decisiva: o objeto protegido no direito à inviolabilidade do sigilo não são os dados em si, mas a sua comunicação restringida (liberdade de negação). A troca de informações (comunicação) privativa é que não pode ser violada por sujeito estranho à comunicação. Doutro modo, se alguém, não por razões profissionais, ficasse sabendo legitimamente de dados incriminadores relativos a uma pessoa, ficaria impedido de cumprir o seu dever de denunciá-los.’ (*Revista da Faculdade de Direito da USP*, vol. 88, 1993, p. 447).

Numa reflexão metajurídica observo que a vida financeira das empresas e das pessoas naturais não teria mesmo por quê enclausurar-se ao conhecimento da autoridade legítima — não a justiça tão-só, mas também o parlamento, o Ministério Público, a administração executiva, já que esta última reclama, pela voz da autoridade fiscal, o inteiro conhecimento do patrimônio, dos rendimentos, dos créditos e débitos até mesmo do mais discreto dos contribuintes assalariados. Não sei a que espécie de interesse serviria a mística do sigilo bancário, a menos que se presumam falsos os dados em registro numa dessas duas órbitas, ou em ambas, e por isso não coincidentes o cadastro fiscal e o cadastro bancário das pessoas e das empresas.

Ainda sob o enfoque metajurídico, haveria de perguntar-se por quê não quis o constituinte, seguido pelo legislador complementar (e vozes ilustres neste plenário, a quem rendo homenagem, estimam que quiseram ambos), dar ao cadastro bancário proteção igual à das comunicações telefônicas, só devassáveis mediante endosso judiciário à autoridade executiva investigante. Quer parecer-me, desde logo, que a comunicação telefônica cobre nas mais das vezes aquela estrita privacidade pessoal de cuja importância já falara o inciso X do rol de garantias, distinguindo-se nesse ponto da relação contábil entre uma casa bancária e seus clientes. Acima de tudo vale considerar que a escuta telefônica, se autorizada à máquina policial sem abono judiciário, induziria inevitavelmente a abusos — os quais é improvável que algum dia transparecessem e se pudessem punir. Não afirmo, em absoluto, que o magistrado seja essencial e necessariamente melhor do que os demais servidores do Estado. O que sucede é que a polícia é ela mesma a executora do grampo telefônico que lhe pareça útil à investigação criminal, e que se faz sempre sob o véu do sigilo. O aval do juiz é a garantia de que a quebra da privacidade se impõe, e ficará registrada nos autos, sob a

responsabilidade conjugada de quem a pediu e de quem a autorizou, sem espaço algum para o abuso, o capricho e o arbítrio. Estes, de outro modo, haveriam de incorporar-se à rotina, como ao tempo das últimas sombras na história política do Brasil, quando os esbirros do sistema de informações se compraziam na escuta telefônica não só de supostos *subversivos e corruptos*, mas também na de autoridades públicas, até mesmo de membros desta casa...

Ao inovar um temperamento à regra do sigilo bancário estampada na lei de 31 de dezembro de 1964, a lei complementar do Ministério Público não arranhou de modo algum a integridade do artigo 5º da Constituição. Deu sequência curial e necessária ao artigo 129-VI do texto maior, e o fez, admita-se ainda, de modo exemplar. O Ministério Público não age na sombra: têm a melhor forma documental suas requisições desse gênero, a que, na linguagem da norma em exame, não se há de opor sob qualquer pretexto a exceção do sigilo. Para que assim não fosse, fora preciso que a Carta mesma entronizasse tal sigilo. Ela decididamente não o faz no caso de operações bancárias, e custo a imaginar o Ministério Público requisitando informações sobre o domínio — este sim resguardado pelo texto maior — da estrita intimidade das pessoas, ou das comunicações. Modelo de sobriedade e prudência, a lei complementar impõe que o Procurador-Geral da República seja, ele próprio, o requisitante de informações a algumas centenas de servidores graduados do Estado. Diz da subsistência do caráter sigiloso das informações assim obtidas. E enfatiza a responsabilidade civil e criminal do membro do Ministério Público que faça ‘uso indevido das informações e documentos que requisitar’. Nesse cenário, e com todas as homenagens aos votos até agora proferidos, o meu é no sentido de indeferir e segurança. Não vejo inconstitucionalidade alguma no §2º do art. 8º da Lei Complementar 75, cujo texto só faz ampliar, dentro da prerrogativa legítima do legislador, o escopo da exceção já aberta ao sigilo bancário no texto da lei dos anos 60. E o faz em nome de irrecusável interesse público, adotando mecanismo operacional que em nada arranha direitos ou sequer constrange a discricção com que se portam os bancos idôneos e as pessoas de bem.

\*\*\*\*\*