SENADO FEDERAL

PARECER
Nº 1.602, DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 95, de 2006 – Complementar, de autoria do Senador Pedro Simon, que acrescenta parágrafo ao art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, para excluir do benefício do sigilo bancário as pessoas que menciona e acrescenta parágrafo ao artigo 5º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

RELATOR: Senador **ALMEIDA LIMA**

RELATOR "AD HOC": Senador **INÁCIO ARRUDA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado nº 95, de 2006 – Complementar, de autoria do Senador Pedro Simon, que *acrescenta parágrafo ao art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, para excluir do benefício do sigilo bancário as pessoas que menciona e acrescenta parágrafo ao artigo 5º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.*

As alterações promovidas pelo projeto visam a: (i) eliminar o sigilo bancário das operações financeiras e das movimentações de contas bancárias vinculadas ao pagamento de contratos celebrados com base na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei Geral de Licitações; (ii) determinar que os pagamentos realizados pela Administração Pública, nas contratações que fizer, sejam dirigidos a contas correntes abertas pelo contratado em instituição financeira, em praça nacional, vinculada e de uso restrito e exclusivo a cada contrato específico.

Na justificação, é assinalado que a proposição visa a *dar total abertura e transparência para gastos da administração pública,* sob o pressuposto de que dispêndio algum do erário *pode ter a sua movimentação financeira e suas transações bancárias protegidas por sigilo.*

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, nos termos do art. 101, I e II, *g*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar a respeito do projeto, que versa sobre o direito fundamental ao sigilo de dados, bem como sobre normas gerais de contratação na Administração Pública.

Nos termos dos arts. 22, XXVII, e 192 da Constituição Federal, compete à União, privativamente, legislar sobre normas gerais de licitação e contratos administrativos, bem como sobre o sistema financeiro nacional, este último regulável mediante lei complementar. Embora a alteração promovida pelo projeto não Lei nº 8.666, de 1993, não exija a edição de lei complementar, nada obsta seja ela operada por diploma legal que ostente, formalmente, essa natureza. Conforme iterativa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), a lei, nesse ponto, não será materialmente complementar, podendo ser modificada posteriormente por lei ordinária (cf. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238, DJ de 12.09.2008).

Quanto à constitucionalidade da proposição, insta ressaltar que a Constituição, em seu art. 5º, X, dispõe serem invioláveis a intimidade e a vida privada das pessoas, garantia que se estende aos seus dados bancários, como repetidas vezes reconheceu o STF. A proteção do art. 5º, X, vale tanto para pessoas físicas, quanto para jurídicas (cf. MORAES, Alexandre. Direito Constitucional, São Paulo: Atlas, 2001, p. 73). Entretanto, cumpre lembrar que *o sigilo bancário, espécie de direito à privacidade protegido pela Constituição de 1988, não é absoluto, pois deve ceder diante dos interesses público, social e da Justiça. Assim, deve ceder também na forma e com observância de procedimento legal e com respeito ao princípio da razoabilidade* (STF, Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 655.298, DJ de 28.09.2007).

Em que pese o sigilo bancário não se revestir de caráter absoluto, sua quebra só se justifica quando presente causa provável, ou seja, *fundada suspeita quanto à ocorrência de fato cuja apuração resulte exigida pelo interesse público* (STF, voto do Ministro Celso de Mello no MS nº 22.801, DJ de 14.03.2008), sendo vedadas medidas estatais que determinem a eliminação, em caráter genérico e indiscriminado, dessa garantia constitucional (STF, Agravo Regimental no Inquérito nº 2.245, DJ de 09.11.2007, e *Habeas Corpus* nº 84.758, DJ de 16.06.2006). Cabe registrar que nem mesmo a emenda constitucional seria dado fazê-lo, tendo em vista constituir cláusula pétrea o direito à intimidade e à vida privada, a teor do art. 60, § 4º, IV, da Lei Maior.

O projeto em exame elide a garantia do sigilo bancário nas operações financeiras e nas movimentações de contas bancárias vinculadas ao pagamento de contratos administrativos. Se a proposição se refere, com isso, às contas dos entes integrantes da Administração Pública, a previsão é desnecessária, haja vista que tais entes devem obediência ao princípio constitucional da publicidade (art. 37, *caput*, da Lei Maior), sendo afastado o dever de divulgação apenas nos casos em que o sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, XXXIII, da Constituição). Por outro lado, se se pretende eliminar o sigilo dos dados bancários do particular contratado pela Administração, entendemos ser o projeto inconstitucional nesse ponto. Como acentuado *supra*, a ordem constitucional brasileira não admite a eliminação do sigilo bancário, em caráter genérico e sem causa concreta a justificá-la. Assim, a lei não pode determinar, de antemão, que as contas de todos os fornecedores de produtos e serviços à Administração sejam excluídas da garantia do art. 5º, X, da Carta Política. Mesmo que eles criem contas específicas, exclusivamente para receber os pagamentos contratualmente previstos, as informações sobre a destinação que darão aos valores nelas depositados são igualmente protegidas pelo referido dispositivo constitucional.

Quanto à alteração da Lei nº 8.666, de 1993, prevista no projeto, cabe registrar que a Administração Pública Federal, nos convênios que celebra, já adota regra semelhante à da proposição. De acordo com o art. 7º, XIX, da Instrução Normativa nº 1, de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional, o órgão ou entidade convenente que receber recursos federais deve mantê-los em conta bancária específica, o que facilita o controle da utilização de tais recursos. Todavia, trata-se de situação distinta, dada a diferença existente entre convênios e contratos. Nos convênios, os recursos são repassados para que o órgão ou entidade convenente realize um projeto de interesse público. Nos contratos administrativos, o contratado recebe o pagamento como contrapartida pelos produtos já fornecidos ou serviços já prestados à Administração.

O que o contratado fará dos recursos recebidos como contraprestação devida pelo contratante não é, em princípio, objeto de perquirição pelo Poder Público, da mesma forma como não o é o que um servidor público faz da remuneração recebida. Não há qualquer obrigação de o contratado utilizar os valores recebidos da Administração no objeto do contrato. Ele pode muito bem valer-se de recursos recebidos de outras fontes para saldar as despesas que tem na execução do contrato. Estabelecer por lei uma vinculação como essa, ou determinar que exista uma conta específica para cada contrato celebrado com a

Administração, além de significar uma interferência indevida na esfera de liberdade do particular para escolher a melhor forma de administrar seus bens, certamente implicaria um aumento dos custos de contratação, o qual seria embutido no valor das propostas apresentadas pelos licitantes e, portanto, repassado para o ente público contratante ou, em outras palavras, para a sociedade como um todo.

À luz das razões expendidas, entendemos deva ser rejeitado o projeto, a despeito dos nobres propósitos que animaram seu autor a apresentá-lo.

III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 95, de 2006 – Complementar, nos termos do art. 133, II, do RISF.

Sala da Comissão, 2 de setembro de 2009.

Senador DEMÓSTENES TORRES, Presidente

, Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PLS Nº 95 DE 2006

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 02/09/2009, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: Senador DEMÓSTENES TORRES	
RELATOR: "AD HOC": SENADOR INÁCIO ARRUDA	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PCdoB, PRB)	
MARINA SILVA	1. RENATO CASAGRANDE
ALOIZIO MERCADANTE	2. AUGUSTO BOTELHO
EDUARDO SUPLICY	3. MARCELO CRIVELLA
ANTONIO CARLOS VALADARES	4. INÁCIO ARRUDA
IDELI SALVATTI	5. CÉSAR BORGES
EXPEDITO JÚNIOR	6. SERYS SLHESSARENKO
MAIORIA (PMDB, PP)	
PEDRO SIMON	1. ROMERO JUCÁ
ALMEIDA LIMA	2. LEOMAR QUINTANILHA
GILVAM BORGES	3. GERALDO MESQUITA JÚNIOR
FRANCISCO DORNELLES	4. LOBÃO FILHO
VALTER PEREIRA	5. VALDIR RAUPP
WELLINGTON SALGADO DE OLIVEIRA	6. NEUTO DE CONTO
BLOCO DA MINORIA (DEM, PSDB)	
KÁTIA ABREU	1. EFRAIM MORAIS
DEMÓSTENES TORRES	2. ADELMIR SANTANA
JAYME CAMPOS	3. RAIMUNDO COLOMBO
MARCO MACIEL	4. JOSÉ AGRIPINO
ANTONIO CARLOS JÚNIOR	5. ELISEU RESENDE
ALVARO DIAS	6. EDUARDO AZEREDO
SÉRGIO GUERRA	7. MARCONI PERILLO
LÚCIA VÂNIA	8. ARTHUR VIRGÍLIO
TASSO JEREISSATI	9. FLEXA RIBEIRO
PTB	
ROMEU TUMA	1. GIM ARGELLO
PDT	
OSMAR DIAS	1. FLÁVIO TORRES

Atualizada em: 04/08/2009

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

.....

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

.....

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

.....

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (Regulamento)

.....

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

.....

~~XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle;~~

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1°, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

.....

~~Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:~~

~~I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei;~~

~~II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;~~

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

.....

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

.....

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

.....

IV - os direitos e garantias individuais.

.....

~~Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre:~~

~~I - a autorização para o funcionamento das instituições financeiras, assegurado às instituições bancárias oficiais e privadas acesso a todos os instrumentos do mercado financeiro bancário, sendo vedada a essas instituições a participação em atividades não previstas na autorização de que trata este inciso;~~

~~II - autorização e funcionamento dos estabelecimentos de seguro, previdência e capitalização, bem como do órgão oficial fiscalizador e do órgão oficial ressegurador;~~

~~II - autorização e funcionamento dos estabelecimentos de seguro, resseguro, previdência e capitalização, bem como do órgão oficial fiscalizador. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 13, de 1996)~~

~~III - as condições para a participação do capital estrangeiro nas instituições a que se referem os incisos anteriores, tendo em vista, especialmente:~~

~~a) os interesses nacionais;~~

~~b) os acordos internacionais~~

~~IV - a organização, o funcionamento e as atribuições do banco central e demais instituições financeiras públicas e privadas;~~

~~V - os requisitos para a designação de membros da diretoria do banco central e demais instituições financeiras, bem como seus impedimentos após o exercício do cargo;~~

~~VI - a criação de fundo ou seguro, com o objetivo de proteger a economia popular, garantindo créditos, aplicações e depósitos até determinado valor, vedada a participação de recursos da União;~~

~~VII - os critérios restritivos da transferência de poupança de regiões com renda inferior à média nacional para outras de maior desenvolvimento;~~

~~VIII - o funcionamento das cooperativas de crédito e os requisitos para que possam ter condições de operacionalidade e estruturação próprias das instituições financeiras.~~

~~§ 1º - A autorização a que se referem os incisos I e II será inegociável e intransferível, permitida a transmissão do controle da pessoa jurídica titular, e concedida sem ônus, na forma da lei do sistema financeiro nacional, a pessoa jurídica cujos diretores tenham capacidade técnica e reputação ilibada, e que comprove capacidade econômica compatível com o empreendimento.~~

~~§ 2º - Os recursos financeiros relativos a programas e projetos de caráter regional, de responsabilidade da União, serão depositados em suas instituições regionais de crédito e por elas aplicados.~~

~~§ 3º - As taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a doze por cento ao ano; a cobrança acima deste limite será conceituada como crime de usura, punido, em todas as suas modalidades, nos termos que a lei determinar.~~

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)

I - (Revogado).

II - (Revogado).

III - (Revogado)

a) (Revogado)

b) (Revogado)

IV - (Revogado)

V -(Revogado)

VI - (Revogado)

VII - (Revogado)

VIII - (Revogado)

§ 1°- (Revogado)

§ 2°- (Revogado)

§ 3°- (Revogado)

Publicado no **DSF**, de 25/9/2009.