

3422
C



PODER JUDICIÁRIO
Justiça Federal

AÇÃO CIVIL PÚBLICA
PROCESSO N.º 2006.61.00.015196-0
AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RÉUS: BANCO PACTUAL S/A, BANCO NOSSA CAIXA S/A, BANCO
ITAÚ S/A, BANCO SANTANDER S/A, BANCO DO NORDESTE DO
BRASIL S/A, BANCO VOTORANTIM S/A, BANKBOSTON BANCO
MULTIPLO S/A, HSBC BANK BRASIL S/A – BANCO MÚLTIPLO, BANCO
ALFA S/A, BANCO SAFRA S/A, BANCO ABN AMRO REAL S/A, BANCO
CITIBANK S/A, UNIBANCO – UNIÃO DE BANCOS BRASILEIROS S/A,
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, BANCO BBM S/A E BANRISUL S/A.
13ª VARA FEDERAL DE SÃO PAULO.
JUIZ FEDERAL: DR. WILSON ZAUHY FILHO

O Ministério Público Federal ajuíza a presente
ação civil pública, com pedido de antecipação dos efeitos da tutela,
objetivando a declaração de que os dados cadastrais dos clientes dos réus
não se encontram abrangidos pela proteção do sigilo bancário, bem como
sejam os requeridos condenados a fornecer tais dados, independentemente
de autorização judicial, quando requisitados pelo Ministério Público Federal



PODER JUDICIÁRIO
Justiça Federal

ou pela Polícia Federal. Sustenta que o sigilo bancário atinge apenas as movimentações financeiras dos clientes das instituições bancárias e não os dados cadastrais consistentes na qualificação completa da pessoa física ou jurídica do titular da conta bancária, incluindo nome ou razão social, endereço de residência ou sede, número de documentos ou de inscrição no CNPJ, estado civil, profissão ou objeto social e data de nascimento ou de constituição. Defende que a intimidade do cliente se restringe à movimentação financeira que se estabelecerá a partir do momento em que se tomar, mediante o fornecimento dos dados cadastrais, consumidor dos serviços bancários. Argumenta que a cláusula de reserva de jurisdição se dirige apenas à atividade financeira, ao passo que manutenção dos dados cadastrais, por ser mera atividade burocrática, tem finalidade diversa do sigilo, já que se presta para conhecimento da identidade do futuro cliente. Pondera que esses dados já são utilizados pelos próprios bancos para outras finalidades, tais como emissão de talonário de cheques, correspondências bancárias, realização de campanhas de vendas e alimentação de cadastros de restrição ao crédito, o que demonstra a desproporcionalidade de serem mantidos sob o manto da reserva jurisdicional. Aduz que a Lei Complementar nº 105/2001 não coloca os dados cadastrais dos correntistas das instituições financeiras sob o pálio do sigilo bancário. Alega, ainda, que o artigo 10-A da Lei nº 9.613/98 dispõe que o Banco Central manterá registro centralizado formando o cadastro geral dos correntistas e clientes das instituições financeiras, bem como de seus procuradores. Invoca, ainda, o disposto no parágrafo 4º do artigo 43 do código consumerista que estabelece que os bancos de dados e cadastros relativos a consumidores, os serviços de proteção ao crédito e congêneres são considerados entidades de caráter público. Pondera que os poderes requisitórios do Ministério Público encontram-se fundados no texto constitucional, além de serem insitos à própria instituição. Quanto à Polícia Federal, argumenta que as atividades por ela exercidas exigem o fornecimento de instrumentos que viabilizem



PODER JUDICIÁRIO
Justiça Federal

objetivos. Em arremate, assevera que o acesso às informações cadastrais, sem atingir as movimentações financeiras, é compatível com os interesses público e individual.

Liminar indeferida, contra a qual o autor noticia a interposição de agravo de instrumento.

Em contestação, o Banco Noroeste do Brasil S/A alega que está adstrito aos comandos constitucionais e infraconstitucionais que regulam as atividades do Sistema Financeiro Nacional e que o Ministério Público Federal e a Polícia Federal não têm assegurado pela Constituição o poder de decidir entre a prevalência do interesse público sobre o individual, incumbência típica do Poder Judiciário. Pugna, ao final, pela improcedência da demanda.

Os co-réus Banco Safra S/A, Banco ABN Amro Real S/A, BankBoston Banco Múltiplo S/A, HSBC Bank Brasil S/A – Banco Múltiplo, Banco Votorantim S/A, Banco Santander Brasil S/A e Banco Citibank S/A contestam a ação, alegando, em preliminar a impossibilidade jurídica do pedido, decorrente da inexistência de tutela de direitos difusos na presente demanda, e a ilegitimidade ativa, em razão da inexistência de autorização legal para o Ministério Público pleitear direito em nome da Polícia Federal. No mérito, aduz que o fornecimento de dados cadastrais constantes dos bancos de informações das instituições financeiras somente pode ser feito mediante autorização judicial.

A Caixa Econômica Federal apresenta resposta, ponderando, inicialmente, sobre a limitação territorial da lide à subseção judiciária de São Paulo e requerendo, em preliminar, o reconhecimento da inadequação da via eleita, dado que a ação civil pública não pode ser utilizada para defesa de interesses únicos do Ministério Público e da Polícia Federal. No mérito, bate-se pela necessidade de autorização judicial para fornecimento dos dados requeridos pelo autor.

O Banco Alfa S/A contesta a lide, alegando, preambularmente, o cabimento da ação civil pública apenas para defesa de



direitos ou interesses difusos, que não se vislumbram no caso concreto; a impossibilidade de o Ministério Público pleitear em nome próprio pretensos direitos da Polícia Federal; a ilegitimidade ativa *ad causam* do Ministério Público Federal, em virtude do caráter unitário e indivisível do Ministério Público, que engloba tanto a instituição no âmbito estadual como federal; ilegitimidade passiva *ad causam* dos bancos, que não são legítimos representantes de seus correntistas; a necessidade da integração à lide de todos os bancos. No mérito, pugna pelo não acolhimento da pretensão.

O Banco Nossa Caixa S/A apresenta contestação, alegando, preliminarmente, a inadequação da via eleita, por não se verificar, *in casu*, a tutela de interesse difuso, coletivo ou individual homogêneo e, ainda, por se dirigir a ação contra lei em tese. No mérito, pugna pelo não acolhimento da pretensão inaugural.

O Unibanco – União de Bancos Brasileiros S/A, em sua resposta, alega, inicialmente, a ilegitimidade ativa do Ministério Público, a inadequação da via eleita, sua ilegitimidade passiva, já que os efeitos da sentença atingirão os clientes da instituição e não ela própria e, por fim, bate-se pela necessidade de composição do pólo passivo, com o litisconsórcio necessário de todos os bancos, sob pena de nulidade. No mérito, insiste na rejeição integral do pedido inaugural e, no caso de procedência, na limitação territorial dos efeitos da sentença para a Seção Judiciária de São Paulo.

O Banco do Estado do Rio Grande do Sul contesta a ação, pugnando pela rejeição da pretensão inicial em razão das disposições da Lei Complementar nº 105/2001.

O Banco BBM S/A, em sua resposta, alega, inicialmente, a ilegitimidade ativa do Ministério Público, a inadequação da via eleita, sua ilegitimidade passiva, já que os efeitos da sentença atingirão os clientes da instituição e não ela própria e, por fim, bate-se pela necessidade de composição do pólo passivo, com o litisconsórcio necessário de todos os bancos, sob pena de nulidade. No mérito, insiste na rejeição integral do



pedido inaugural e, no caso de procedência, na limitação territorial dos efeitos da sentença para a Seção Judiciária de São Paulo.

O Banco Pactual, em sua contestação, alega, preambularmente, o cabimento da ação civil pública apenas para defesa de direitos ou interesses difusos, que não se vislumbram no caso concreto; a impossibilidade de o Ministério Público pleitear em nome próprio pretensos direitos da Polícia Federal; a ilegitimidade ativa *ad causam* do Ministério Público Federal, em virtude do caráter unitário e indivisível do Ministério Público, que engloba tanto a instituição no âmbito estadual como federal; ilegitimidade passiva *ad causam* dos bancos, que não são legítimos representantes de seus correntistas; a necessidade da integração à lide de todos os bancos. No mérito, pugna pelo não acolhimento da pretensão.

O Banco Itaú S/A contesta a lide, alegando a falta de interesse de agir diante da inadequação da via eleita e, no mérito, a ausência de amparo para a tese de que os dados cadastrais não se encontram protegidos pelo sigilo bancário.

Intimado, o Ministério Público Federal apresenta réplica às contestações apresentadas pelos réus.

Instadas, as partes não requereram a produção de nenhuma outra prova.

O Ministério Público Federal junta aos autos documentação, sobre a qual os réus puderam se manifestar.

Designada audiência, nos termos do artigo 331, do CPC, restou infrutífera a tentativa de composição amigável entre as partes, não tendo sido requerida a produção de nenhuma outra prova. Na mesma oportunidade, pelo Juízo foi deferida a tramitação dos autos em segredo de justiça e designada data para leitura da sentença em audiência.

É O RELATÓRIO.

DECIDO.



Considerações preambulares:

Verifica-se pela análise dos documentos que embasam o pedido inicial que a providência jurisdicional visada pelo Ministério Público Federal teve início com a notícia dada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo de eventuais "irregularidades praticadas por dirigentes de instituições financeiras que, respaldados pela Lei Complementar n. 105/01, deixam de fazer encaminhar à polícia judiciária e ao Ministério Público, dados cadastrais de titulares de contas correntes, de poupança e cartões de crédito, embora as forneça a comerciantes em geral" (fls. 37 e seguintes dos autos).

Observa-se ainda que o encaminhamento do expediente que se iniciou na esfera da Procuradoria Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo tem como objetivo o de que o Ministério Público Federal tome conhecimento e tome "eventuais providências em face do Banco Central do Brasil e do Conselho Monetário Nacional, órgãos detentores de atribuição para baixar normas a respeito do fornecimento de dados cadastrais diretamente às autoridades policiais e ao Ministério Público, mediante requisição, nos termos da Lei Complementar 105/2001" (vide ofício n.º 187/06, firmado por Túlio Tadeu Tavares (4º Promotor de Justiça, dirigido à Dra. Elizabeth Mitiko Kobayashi, Procuradora Chefe da Procuradoria da República do Ministério Público Federal – fls. 36 dos autos).

Esse expediente, de sua vez, teve nascedouro em razão de a então Juíza de Direito Corregedora do DIPO – Departamento de Inquéritos Policiais e Polícia Judiciária ter autorizado a que a autoridade policial requisitasse informações cadastrais de clientes de instituições financeiras, independentemente de autorização judicial, decisão que foi objeto de Habeas Corpus ("HC 484554/7) interposto pela Caixa Econômica Federal.

Distribuída representação dirigida ao Ministério Público Federal ao ilustre Procurador que subscreve a petição inicial foi



realizada consulta inicial acerca da conduta da FEBRABAN quanto ao pleito de fornecimento de dados cadastrais de clientes de instituições financeiras por parte do Ministério Público e da Polícia Judiciária, recebendo informação de que a entidade consultada não detém tais dados em seus arquivos (fls. 518). Igual consulta foi dirigida a diversos bancos, instituições financeiras identificadas a fls. 520/538.

A maioria das instituições financeiras que respondeu à consulta manifestou-se pela prevalência do sigilo bancário no tocante às informações sobre "dados cadastrais" em favor do Ministério Público e da Polícia Judiciária, valendo ressaltar o posicionamento do Banco do Brasil S.A. e do BNP Paribas que dizem não deixar de fornecer os dados cadastrais de seus clientes, desde que eles "sejam dados como indiciados em inquéritos" (fls. 685) e "desde que evidenciado que o fornecimento dessas informações cadastrais ao Ministério Público, por exemplo, destina-se ao atendimento de seus objetivos, enquanto fiscal da lei e titular da ação penal pública, nos moldes preconizados na Lei 8625/93" (fls. 694).

A ação civil pública vem proposta, portanto, somente em face das instituições financeiras que responderam negativamente à consulta feita pelo Ministério Público Federal, como se vê do despacho de fls. 715 dos autos.

Como se vê, o Ministério Público Federal ultrapassou os limites do pleito deduzido pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, que visava a apuração pelo *parquet* federal de conduta omissiva de entidades sujeitas à jurisdição da Justiça Federal (Banco Central do Brasil e Conselho Monetário Nacional); ao revés de adotar tal providência, o MPF resolveu consultar as instituições financeiras, mesmo aquelas que não se sujeitam à jurisdição federal, instrumentalizando o feito nessa sede tão só em razão de resposta insatisfatória à consulta (na visão do MPF) por parte da Caixa Econômica Federal.

D.



Assim, em razão do litisconsórcio instaurado, passo a apreciar as defesas indiretas deduzidas, tendo os fatos inicialmente postos como premissas necessárias à decisão.

Das preliminares

No que diz respeito às teses de **Impossibilidade jurídica do pedido**, decorrente da inexistência de tutela de direitos difusos na presente demanda, bem como da **ilegitimidade ativa**, em razão da inexistência de autorização legal para o Ministério Público pleitear direito em nome da Polícia Federal e da **Inadequação da via eleita**, dado que a ação civil pública não pode ser utilizada para defesa de interesses únicos do Ministério Público e da Polícia Federal e por se dirigir a ação contra **lei em tese**, tenho que as defesas indiretas se entrosam e dizem todas, em verdade, com a pertinência do pleito deduzido pelo MPF, em face da delimitação de suas atribuições institucionais, em particular a que lhe confere a possibilidade de ajuizamento de ação civil pública para a defesa de interesses difusos.

Na petição inicial o MPF defende sua legitimidade ativa nos seguintes termos, *verbis*:

"O devido atendimento por parte dos réus às requisições do Ministério Público Federal e da Polícia Federal, tanto pela previsão legal de que estão revestidas tais requisições, como pela imprescritibilidade delas para que se assegure o regular andamento de investigações e procedimentos no âmbito de atuação daquelas instituições, são por certo direitos difusos, nos termos do art. 1.º da LACP." (destaquei)

"Assim, a legitimidade do **Ministério Público Federal** decorre tanto do já referido art. 129, II e III, da CF, como, em base infrainstitucional, do art. 5.º da Lei da Ação Civil Pública e do Capítulo I da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público Federal (Lei Complementar n.º 75), que prevê as atribuições pertinentes à proteção dos direitos difusos já enunciados" (grifei).

1130
1



Vejam os que prevêem os dispositivos constitucionais que interessam à solução da lide.
Dispõem os artigos 127 e 129 da Constituição Federal, no que interessa à resolução da lide, o seguinte:

"Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis"

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos,"

Bem se vê que aí estão postas as balizas legitimadoras de atuação do Ministério Público.

Voltando vistas ao caso concreto, verifica-se que o pleito por ele deduzido nos autos não toca com "outros interesses difusos e coletivos", mas sim com interesses da própria instituição - Ministério Público - e da Polícia Federal, que o mesmo Ministério Público Federal vem tutelar nessa sede.

Não defende o Ministério Público Federal, na presente lide, interesses difusos ou coletivos, bastante para tanto buscar-se a conceituação dessas figuras jurídicas na melhor doutrina, *verbis*:

2.2 Os interesses difusos no quadro geral dos interesses

Os interesses podem ser visualizados numa ordem escalonada, uma "escala crescente de coletivização". Assim concebidos, os interesses são agrupados em planos diversos de

1131
Q



titularização, isto é, eles aparecem ordenados pelo critério da sua atribuição a um número maior ou menor de titulares.

Sob esse enfoque, caminha-se desde os interesses "individuais" (suscetíveis de captação e fruição pelo indivíduo isoladamente considerado), passando pelos interesses "sociais" (os interesses pessoais do grupo visto como pessoa jurídica), mais um passo, temos os interesses "coletivos" (que depassam as esferas anteriores, mas se restringem a valores concernentes a grupos sociais ou categoriais bem definidos); no grau seguinte temos o interesse "geral" ou "público" (refêndo primordialmente à coletividade representada pelo Estado e se exteriorizando em certos padrões estabelecidos, ou *standards* sociais, como *Bem comum*, *Segurança Pública*, *Saúde Pública*). Todavia, parece que há ainda um grau nessa escala, isto é, haveria certos interesses cujas características não permitiriam, exatamente, sua assimilação a essas espécies. Referimo-nos aos interesses "difusos".

Esses interesses apresentariam um grau de coletivização ainda mais abrangente do que o interesse geral ou público, porque, enquanto estes têm a balizá-los os contornos de certos valores pacificamente aceitos (por exemplo segurança pública), os interesses difusos, ao contrário, permitem toda sorte de posicionamento, de conteúdo fluído (por exemplo: "qualidade de vida"), ensejando o que a doutrina italiana chama de "conflittualità massima". Dir-se-ia que, enquanto o interesse geral ou público concerne primordialmente ao *cidadão*, ao *Estado*, ao *Direito*, os interesses difusos se reportam ao *homem*, à *nação*, ao *justo*.

Desse modo, os interesses difusos "excedem" ao interesse público ou geral, configurando-se no quinto e último grau daquela ordem escalonada, notabilizando-se por um alto índice de desagregação ou de 'atomização', que lhes permite se referirem a um contingente indefinido de indivíduos e a cada qual deles, ao mesmo tempo. Como afirma M. S. Giannini, "gli interessi diffusi non sono però interessi né pubblici né collettivi: sono interessi adespoti, cioè interessi che non hanno um loro portatore. Il giorno em cui um interesse diffuso trovi um portatore, diventa o collettivo o pubblico, a seconda di come avviene, in termini positivi, la vicenda." (grifei).



(RODOLFO DE CAMARGO MANCUSO, in
"Interesses difusos, conceito e legitimação para agir" 4ª Edição, RT,
págs. 74/75)

O pedido deduzido pelo Ministério tem como
únicos destinatários o próprio Ministério Público e a Polícia Federal;
destarte, não se há de falar em "um alto índice de desagregação ou de
'atomização', que lhes permite se referirem a um contingente indefinido de
indivíduos e a cada qual deles, ao mesmo tempo", como afirma a doutrina
citada, posto que únicos interessados na solução da lide são as instituições
referidas.

Desnecessário adentrar, nesse ponto, acerca da
legitimidade ativa do Ministério Público Federal para postular qualquer
pretensão em favor da Polícia Federal, dado que a premissa inaugural é
suficiente para descaracterizar a pertinência da Ação Civil Pública com o
desiderato eleito pelo *parquet*; se não pode postular para si a tutela,
tampouco o poderá em favor de terceiros.

Essa conclusão é reforçada tendo-se em conta a
gênese dos fatos que deram origem à lide, sintetizada nas considerações
preambulares à presente decisão; de onde não se faz possível a subsunção
dos fatos que deram origem ao pedido ao artigo 81, inciso I, do Código de
Defesa do Consumidor, posto que inexistente na espécie direitos
"transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas
indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato".

Por fim, "razões de Estado" não podem servir de
supedâneo para o ajuizamento de ação civil pública, por não ser essa a
missão do instituto processual, além de não contar essa pretensão com
autorização constitucional.

Face a todo o exposto **JULGO EXTINTO O
PROCESSO**, sem resolução do mérito, para **DECLARAR** a ausência de
condição específica da ação civil pública, aparelhada pelo Ministério Público

1133
A



PODER JUDICIÁRIO
Justiça Federal

Federal, à mingua da presença de direitos ou interesses difusos nos fatos que deram origem à lide, bem como naqueles expostos na peça inicial, carente o órgão postulante de legitimidade ativa *ad causam* para a propositura da lide (CPC, art. 267, inciso VI, segunda figura).

Custas *ex lege*.

P.R.I.

São Paulo, 1º de junho de 2009.

= WILSON ZAUHY FILHO =

Juiz Federal