

## VOTO

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora):

### Contexto decisório

1. Consoante relatado, trata-se de ação direta de constitucionalidade ajuizada pela AMB, a ANAMATRA e a AJUFE, contra o **art. 8º, V, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça (Resolução CNJ nº 67/2009)**, que assim dispõe:

Art. 8º Compete ao Corregedor Nacional de Justiça, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

(...)

V - requisitar das autoridades fiscais, monetárias e de outras autoridades competentes informações, exames, perícias ou documentos, sigilosos ou não, imprescindíveis ao esclarecimento de processos ou procedimentos submetidos à sua apreciação, dando conhecimento ao Plenário;

2. A controvérsia circunscreve-se, em essência, à possibilidade de requisição de dados sigilosos, pelo Corregedor Nacional de Justiça, **sem autorização judicial**. Não bastasse, argumenta-se, prevista tal providência para procedimentos e processos administrativos em geral, e não necessariamente processos disciplinares, além de não se exigir pronunciamento do órgão colegiado.

As autoras defendem que a norma é tanto formal como materialmente inconstitucional, tomando como parâmetros de controle os arts. 5º, X e XII, 60, § 4º, III, 68, §1º, I, 93, VIII e X, da Constituição Federal.

O Advogado-Geral da União, a seu turno, sustenta a constitucionalidade formal da norma, enquanto amparada no art. 5º, § 2º, da Emenda Constitucional nº 45/2004. Do ponto de vista material, também, a norma se compatibilizaria com a Constituição Federal, por consoante com as atribuições do CNJ estabelecidas pelo texto magno, além de inexistente proteção absoluta de informações sigilosas e em jogo hipótese de transferência, e não quebra, de sigilo.

O Procurador-Geral da República, por sua vez, suscita preliminar de não conhecimento parcial. No mérito, manifesta-se pela constitucionalidade formal e também assevera tratar-se de transferência de sigilo, mas entende necessária interpretação conforme a Constituição, para explicitar que a requisição de informações sigilosas apenas é possível em procedimento ou processo disciplinar instaurado em desfavor de magistrado devidamente individualizado.

3. A título de nota, noticia que o RI/CNJ prevê semelhante atribuição ao Plenário:

Art. 4º Ao Plenário do CNJ compete o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura, o seguinte:

(...)

XV - requisitar das autoridades fiscais, monetárias e de outras autoridades competentes informações, exames, perícias ou documentos, sigilosos ou não, imprescindíveis ao esclarecimento de processos ou procedimentos de sua competência submetidos à sua apreciação;

#### **Juízo de Admissibilidade**

4. Reconheço a legitimidade ativa das associações autoras, entidades de classe de âmbito nacional, nos termos do art. 103, IX, da Constituição Federal.

Conforme entendimento pacífico desta Suprema Corte, exige-se, dos chamados legitimados especiais, como é o caso, pertinência temática entre “ *seus fins sociais e o conteúdo da norma impugnada* ” (ADI 1115-MC, Rel. Min. Néri da Silveira, Pleno, DJ 17.11.1995). O requisito resta claramente preenchido, uma vez que a norma impugnada afeta diretamente os interesses da magistratura, ao tratar de procedimentos ou processos administrativos de atribuição do Corregedor Nacional de Justiça.

5. Quanto ao objeto da ação, já reconheceu, este Plenário, mesmo que implicitamente, cabível a ação direta de inconstitucionalidade para impugnar normas do Regimento Interno do CNJ. Assim, por exemplo, a ADI 4412 (Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, j. 18.11.2020, DJe 15.03.2021).

Com efeito, ato do CNJ revestido dos atributos da generalidade, impessoalidade e abstratividade é passível de controle de constitucionalidade na via das ações diretas (ADI 4145, Red. p/ o acórdão Min. Alexandre de Moraes, Pleno, j. 26.4.2018, DJe 31.7.2020).

No caso, consoante a EC nº 45/2004, “ *Até que entre em vigor o Estatuto da Magistratura, o Conselho Nacional de Justiça, mediante resolução, disciplinará seu funcionamento e definirá as atribuições do Ministro-Corregedor*” (art. 5º, § 2º). O RI/CNJ, portanto, apresenta a generalidade e a abstração típicas de atos normativos primários, sujeitos à jurisdição constitucional concentrada. No que aqui interessa, por expressa autorização constitucional, o regimento interno disciplina o funcionamento do CNJ e define as atribuições do Corregedor como verdadeiro ato primário, ao menos até a edição de novo Estatuto da Magistratura.

6. No que concerne à preliminar suscitada, defende o Procurador-Geral da República parcialmente incognoscível a ação, uma vez que o Código Tributário Nacional, em seu art. 198, § 1º, II, também prevê o compartilhamento de informações fiscais com autoridades administrativas. Desse modo, eventual declaração de inconstitucionalidade da norma impugnada, no que refere “autoridades fiscais”, seria desprovida de utilidade.

O art. 198, § 1º, II, em referência, assim dispõe:

Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. (Redação dada pela Lcp nº 104, de 2001)

§ 1º Excetua-se do disposto neste artigo, além dos casos previstos no art. 199, os seguintes: (Redação dada pela Lcp nº 104, de 2001)

I – requisição de autoridade judiciária no interesse da justiça; (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

**II – solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)**

§ 2º O intercâmbio de informação sigilosa, no âmbito da Administração Pública, será realizado mediante processo regularmente instaurado, e a entrega será feita pessoalmente à autoridade solicitante, mediante recibo, que formalize a transferência e assegure a preservação do sigilo. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

§ 3º Não é vedada a divulgação de informações relativas a: (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

I – representações fiscais para fins penais; (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

II – inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública; (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

III - parcelamento ou moratória; e (Redação dada pela Lei Complementar nº 187, de 2021)

IV - incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica. (Incluído pela Lei Complementar nº 187, de 2021)

Com efeito, a ausência de impugnação da integralidade do complexo normativo torna o provimento judicial pretendido ineficaz e, por isso mesmo, destituído de utilidade, de modo a afastar a indispensável caracterização do interesse de agir da parte, tal como esta Suprema Corte tem assinalado em diversas oportunidades. Nesse sentido, ADI 2422-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, j. 10.5.2012, DJe 30.10.2014; e ADI 2595-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, j. 18.12.2017, DJe 02.02.2018.

No presente caso, contudo, a norma impugnada é específica ao conferir, ao Corregedor Nacional de Justiça, a atribuição de requisitar informações fiscais e monetárias, entre outras acobertadas por sigilo. Ainda que ambas as normas sejam pertinentes às informações fiscais, o objeto da presente ação traz elementos específicos, que dizem respeito a qual autoridade administrativa e em que contexto, a conferir interesse em sua impugnação autônoma na presente ação.

A própria discussão travada sobre a necessidade de interpretação conforme a Constituição – dada a aparente amplitude da norma impugnada –, em certo sentido, é evidência da utilidade da ação mesmo em relação a dados fiscais. A previsão do CTN refere que a solicitação de acesso tem fundamento “ desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de

*infração administrativa* ” , o que já não ocorre, ao menos não explicitamente, com a norma regimental. Igualmente quanto ao questionamento sobre a necessidade de decisão colegiada.

É dizer, a medida mais apropriada não é a cognição parcial, mas total, sem prejuízo do devido diálogo, na apreciação do mérito, com outras normas da espécie.

7. A delimitação que se mostra devida diz respeito aos dados sigilosos objeto da impugnação. A preocupação exposta na petição inicial – e, no meu entender, a impugnação específica – diz respeito aos dados fiscais e bancários. Isso se evidencia com maior intensidade diante da argumentação empreendida no tópico relativo à interpretação conforme a Constituição, em que fica ainda mais clara dita preocupação com tais espécies de dados.

Também, nesse sentido, é de se ter em conta o contexto em que ajuizada a presente ação direta, que é contemporânea a dois mandados de segurança impetrados pelas entidades de classe da magistratura contra ato da então Corregedora Nacional de Justiça, em cenário de solicitação informações ao COAF sobre movimentações atípicas de membros e servidores do Poder Judiciário, determinação de inspeção em declarações de renda e bens, bem como instauração de sindicâncias individualizadas, com pedido de informações a autoridades fiscais e monetárias. Trata-se do MS 31083 e do MS 31085, extintos sem resolução do mérito (Rel. Min. Dias Toffoli, decisão monocrática de 27.4.2021, DJe 29.4.2021), em que o debate girava em torno da proteção de dados fiscais e bancários.

Cito precedentes no sentido da necessidade de impugnação específica, sob pena de não conhecimento: ADI 1.775, Rel. Min. Maurício Corrêa, Pleno, j. 06.5.1998, DJ 18.5.2001; ADI 2.213-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, j. 04.4.2002, DJ 23.4.2004; ADI 4.079, Rel. Min. Roberto Barroso, Pleno, j. 26.02.2015, DJe 05.5.2015; ADI 5.488, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 31.8.2016, DJe 19.12.2017; ADI 6.394, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, j. 23.11.2020, DJe 03.12.2020, v.g.

8. Nesses termos, **conheço parcialmente** da presente ação direta, no que toca à atribuição do Corregedor Nacional de Justiça, prevista no dispositivo impugnado, de requisitar informações **fiscais** e **bancárias** às autoridades competentes.

**Exame de constitucionalidade formal**

9. Cabe rememorar que o CNJ, órgão do Poder Judiciário, é produto da EC nº 45/2004. Na ADI 3367, assentou, este Plenário, a constitucionalidade de sua criação, rejeitando a alegada violação da separação dos poderes e do princípio federativo, garantido o controle jurisdicional por este Supremo Tribunal Federal. Reproduzo a ementa do julgado, no que aqui interessa:

2. INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Emenda Constitucional nº 45/2004. Poder Judiciário. Conselho Nacional de Justiça. Instituição e disciplina. Natureza meramente administrativa. Órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura. Constitucionalidade reconhecida. Separação e independência dos Poderes. História, significado e alcance concreto do princípio. Ofensa a cláusula constitucional imutável (cláusula pétreia). Inexistência. Subsistência do núcleo político do princípio, mediante preservação da função jurisdicional, típica do Judiciário, e das condições materiais do seu exercício imparcial e independente. Precedentes e súmula 649. Inaplicabilidade ao caso. Interpretação dos arts. 2º e 60, § 4º, III, da CF. Ação julgada improcedente. Votos vencidos. São constitucionais as normas que, introduzidas pela Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, instituem e disciplinam o Conselho Nacional de Justiça, como órgão administrativo do Poder Judiciário nacional.

(...)

4. PODER JUDICIÁRIO. Conselho Nacional de Justiça. Órgão de natureza exclusivamente administrativa. Atribuições de controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar da magistratura. Competência relativa apenas aos órgãos e juízes situados, hierarquicamente, abaixo do Supremo Tribunal Federal. Preeminência deste, como órgão máximo do Poder Judiciário, sobre o Conselho, cujos atos e decisões estão sujeitos a seu controle jurisdicional. Inteligência dos art. 102, caput, inc. I, letra "r", e § 4º, da CF. O Conselho Nacional de Justiça não tem nenhuma competência sobre o Supremo Tribunal Federal e seus ministros, sendo esse o órgão máximo do Poder Judiciário nacional, a que aquele está sujeito.

(...) (ADI 3367, Rel. Cezar Peluso, Pleno, j. 13.4.2005, DJ 22.9.2006)

O § 5º do art. 103-B da Constituição Federal elenca rol expressamente **exemplificativo** das atribuições do Corregedor Nacional de Justiça, ao dizer que outras serão previstas no Estatuto da Magistratura (*"competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura, as seguintes..."*).

A mesma EC nº 45/2004, como a parte autora pontua, estabelece que, “ *Até que entre em vigor o Estatuto da Magistratura, o Conselho Nacional de Justiça, mediante resolução, disciplinará seu funcionamento e definirá as atribuições do Ministro-Corregedor* ” (art. 5º, § 2º), ou seja, autoriza o próprio CNJ a editar norma de caráter primário sobre seu funcionamento e as atribuições do Corregedor Nacional de Justiça, a evitar vácuo normativo a inviabilizar a concretização do papel institucional desses órgãos de envergadura constitucional.

O art. 8º do RI/CNJ trata, justamente, das atribuições do Corregedor Nacional de Justiça. E, no inc. V, da competência instrutória nos processos ou procedimentos administrativos que lhe cabe conduzir.

Ou seja, a norma impugnada, do ponto de vista formal, encontra amparo direto na Constituição Federal e equivale à normatização do Estatuto da Magistratura, ao menos até que sobrevenha este diploma.

**10.** Nada colhe, portanto, a argumentação da parte autora no que toca às restrições impostas à delegação legislativa em matéria reservada a lei complementar e sobre organização judiciária (art. 68, §1º, I), que se circunscrevem ao plano infraconstitucional. Vale dizer, não se criam obstáculos ao próprio Poder Constituinte. A lei complementar a que se refere é o Estatuto da Magistratura, do que faz as vezes no ponto o RI/CNJ, até que editado aquele.

É certo que se defende, no caso, que o Poder Constituinte de reforma não poderia excepcionar referidas restrições à delegação, sob pena de violação da separação dos poderes, cláusula pétrea. Contudo, o que se tem é competência normativa transitória, a suprir lacuna que impediria dar concretude aos órgãos então estabelecidos pela EC nº 45/2004, o Conselho Nacional de Justiça e, expressamente, o Corregedor. Sem a densificação normativa de seu funcionamento e das atribuições do Corregedor, diminuída a efetividade da norma constitucional, o que o Constituinte procurou evitar.

Assim, referida competência normativa transitória é atribuída a órgão do próprio Poder Judiciário, sujeito a controle deste Supremo Tribunal Federal e não tende a abolir a separação do poderes, mas resolver eventual lacuna normativa durante o período de transição, até que solucionada a questão pelo processo legislativo ordinário, em prol da efetividade das normas constitucionais que criam o CNJ e estabelecem seu papel institucional, bem assim do próprio Corregedor. É dizer, vácuo normativo

que representasse obstáculo à implementação da nova arquitetura institucional do controle interno do Poder Judiciário.

A solução está, inclusive, em consonância com a solução interpretativa adotada na ADI 3367, em relação à separação dos poderes, no sentido de controle do Poder Judiciário por órgão interno. Nas palavras do Relator, Ministro Cezar Peluso, a EC nº 45/2004 “ operou, em resposta a uma singular necessidade sociopolítica de aperfeiçoamento do Judiciário, mais uma adaptação histórica na formulação positiva do princípio da separação dos poderes, sem vulnerar-lhe a cláusula constitucional que proíbe a espoliação do cerne das atribuições de um Poder em benefício do outro ”.

11. Dessa forma, concluo pela inexistência de vício formal, diante da expressa autorização constitucional. No mais, trata-se de saber se o conteúdo da norma contestada compatibiliza-se com a Constituição Federal.

### **Exame de constitucionalidade material**

#### *Acesso aos dados sigilosos sem prévia autorização judicial*

12. Como acima registrado, o cerne da presente controvérsia constitucional consiste na possibilidade de acesso, pelo Corregedor Nacional de Justiça, a dados sigilosos – fiscais e bancários – sem prévia autorização judicial. No ponto, são invocadas como parâmetros de controle as previsões normativas do art. 5º, X e XII:

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;

(...)

XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;

O Corregedor Nacional de Justiça integra o Conselho Nacional de Justiça, nos termos da Constituição Federal. De modo expresso, assim estabelece o art. 103-B, § 5º, CRFB:

Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma)

recondução, sendo: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 61, de 2009)

(...)

§ 5º O Ministro do Superior Tribunal de Justiça exercerá a função de Ministro-Corregedor e ficará excluído da distribuição de processos no Tribunal, **competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura, as seguintes:** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

I - receber as reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos magistrados e aos serviços judiciários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

II - exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e de correição geral; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

III - requisitar e designar magistrados, delegando-lhes atribuições, e requisitar servidores de juízos ou tribunais, inclusive nos Estados, Distrito Federal e Territórios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

E, nos termos da EC nº 45/2004, consoante já registrado no presente voto: “ *Até que entre em vigor o Estatuto da Magistratura, o Conselho Nacional de Justiça, mediante resolução, disciplinará seu funcionamento e definirá as atribuições do Ministro-Corregedor*” (art. 5º, §2º).

Ainda, segundo o art. 7º do RI/CNJ, “ *A Corregedoria Nacional de Justiça, órgão do CNJ, será dirigida pelo Corregedor Nacional de Justiça (...)* “. Na sequência, o art. 8º, cujo inc. V é aqui impugnado, estabelece as atribuições do Corregedor.

Eis o teor do art. 8º:

Art. 8º Compete ao Corregedor Nacional de Justiça, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

I - receber as reclamações e denúncias de qualquer interessado relativas aos magistrados e tribunais e aos serviços judiciários auxiliares, serventias, órgãos prestadores de serviços notariais e de registro, determinando o arquivamento sumário das anônimas, das prescritas e daquelas que se apresentem manifestamente improcedentes ou despidas de elementos mínimos para a sua compreensão, de tudo dando ciência ao reclamante;

II - determinar o processamento das reclamações que atendam aos requisitos de admissibilidade, arquivando-as quando o fato não constituir infração disciplinar;

III - instaurar sindicância ou propor, desde logo, ao Plenário a instauração de processo administrativo disciplinar, quando houver indício suficiente de infração;

IV - promover ou determinar a realização de sindicâncias, inspeções e correições, quando houver fatos graves ou relevantes que as justifiquem, desde logo determinando as medidas que se mostrem necessárias, urgentes ou adequadas, ou propondo ao Plenário a adoção das medidas que lhe pareçam suficientes a suprir as necessidades ou deficiências constatadas;

**V - requisitar das autoridades fiscais, monetárias e de outras autoridades competentes informações, exames, perícias ou documentos, sigilosos ou não, imprescindíveis ao esclarecimento de processos ou procedimentos submetidos à sua apreciação, dando conhecimento ao Plenário;**

VI - requisitar magistrados para auxílio à Corregedoria Nacional de Justiça, delegando-lhes atribuições, observados os limites legais;

VII - requisitar servidores do Poder Judiciário e convocar o auxílio de servidores do CNJ, para tarefa especial e prazo certo, para exercício na Corregedoria Nacional de Justiça, podendo delegar-lhes atribuições nos limites legais;

VIII - elaborar e apresentar relatório anual referente às atividades desenvolvidas pela Corregedoria Nacional de Justiça na primeira sessão do ano seguinte;

IX - apresentar ao Plenário do CNJ, em quinze (15) dias de sua finalização, relatório das inspeções e correições realizadas ou diligências e providências adotadas sobre qualquer assunto, dando-lhe conhecimento das que sejam de sua competência própria e submetendo à deliberação do colegiado as demais;

X - expedir Recomendações, Provimentos, Instruções, Orientações e outros atos normativos destinados ao aperfeiçoamento das atividades dos órgãos do Poder Judiciário e de seus serviços auxiliares e dos serviços notariais e de registro, bem como dos demais órgãos correicionais, sobre matéria relacionada com a competência da Corregedoria Nacional de Justiça;

XI - propor ao Plenário do CNJ a expedição de recomendações e a edição de atos regulamentares que assegurem a autonomia, a transparência e a eficiência do Poder Judiciário e o cumprimento do Estatuto da Magistratura;

XII - executar, de ofício ou por determinação, e fazer executar as ordens e deliberações do CNJ relativas à matéria de sua competência;

XIII - dirigir-se, no que diz respeito às matérias de sua competência, às autoridades judiciárias e administrativas e aos órgãos ou às entidades, assinando a respectiva correspondência;

XIV - indicar ao Presidente, para fins de designação ou nomeação, o nome dos ocupantes de função gratificada ou cargo em comissão no

âmbito da Corregedoria Nacional de Justiça, cabendo àquele dar-lhes posse;

XV - promover a criação de mecanismos e meios para a coleta de dados necessários ao bom desempenho das atividades da Corregedoria Nacional de Justiça;

XVI - manter contato direto com as demais Corregedorias do Poder Judiciário;

XVII - promover reuniões periódicas para estudo, acompanhamento e sugestões com os magistrados envolvidos na atividade correicional;

XVIII - delegar, nos limites legais, aos demais Conselheiros, aos Juízes Auxiliares ou aos servidores expressamente indicados, atribuições sobre questões específicas;

XIX - solicitar a órgãos dos Poderes Executivo e Legislativo, ou a entidade pública, a cessão temporária por prazo certo, sem ônus para o CNJ, de servidor detentor de conhecimento técnico especializado, para colaborar na instrução de procedimento em curso na Corregedoria Nacional de Justiça;

XX - promover de ofício, quando for o caso de urgência e relevância, ou propor ao Plenário, quaisquer medidas com vistas à eficácia e ao bom desempenho da atividade judiciária e dos serviços afetos às serventias e aos órgãos prestadores de serviços notariais e de registro;

XXI - promover, constituir e manter bancos de dados, integrados a banco de dados central do CNJ, atualizados sobre os serviços judiciais e extrajudiciais, inclusive com o acompanhamento da respectiva produtividade e geração de relatórios visando ao diagnóstico e à adoção de providências para a efetividade fiscalizatória e correicional, disponibilizando seus resultados aos órgãos judiciais ou administrativos a quem couber o seu conhecimento.

Ainda, no que toca aos processos de competência do CNJ, dispõe o Regimento Interno:

Art. 47. Serão distribuídas:

I - ao Presidente as arguições de suspeição ou impedimento em relação aos demais Conselheiros;

**II - ao Corregedor Nacional de Justiça:**

**a) as reclamações disciplinares;**

**b) as representações por excesso de prazo;**

**c) os pedidos de providência e avocação de sua competência.**

**(Incluída pela Emenda Regimental nº 01/10)**

III - aos outros Conselheiros as demais matérias.

13. A definição das atribuições do Corregedor Nacional de Justiça tem como escopo densificar as funções institucionais do Conselho Nacional de Justiça, órgão que integra. Isto é, “ o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário ” e, de maior relevância ainda para o presente caso, “ o cumprimento dos deveres funcionais dos juízes ” (art. 103-B, § 4º, CRFB).

A requisição de dados estabelecida pelo RI/CNJ, no ponto contestado, é atribuição instrumental do Corregedor, visando ao exercício de suas competências de modo efetivo. Resta saber, na presente ação, se tal medida normativa se compatibiliza com os direitos fundamentais invocados, com proteção da intimidade, da vida privada e do sigilo dos dados.

14. Para além do sigilo estabelecido no plano legal, pela Lei Complementar nº 105 / 2001 e o Código Tributário Nacional, já reconheceu, este Supremo Tribunal Federal, que os dados bancários e fiscais têm proteção constitucional. **Afastada**, porém, a chamada reserva de jurisdição para que, como definiu esta Corte, haja **transferência do sigilo**, em hipóteses legais devidamente justificadas.

Quanto aos dados bancários, entendia-se que a proteção conferida pelo sigilo só poderia ser relativizada mediante ordem judicial. Tal interpretação, porém, encontra-se superada.

Debates específicos sobre a questão, à luz da Lei Complementar nº 105 /2001, ocorreram à apreciação colegiada da medida cautelar concedida monocraticamente no RE 389808, que resultou não referendada (AC 33, Red. p / o acórdão Min. Joaquim Barbosa, Pleno, j. 24.11.2010, DJe 10.2.2011). Ao julgamento de mérito do recurso extraordinário, concluído em 15.12.2010, compreendeu-se, porém, por maioria de 5 a 4, que a Constituição Federal imporia a necessidade de ordem judicial para acesso a dados bancários do contribuinte pela Receita Federal.

Reproduzo a ementa do acórdão:

SIGILO DE DADOS – AFASTAMENTO. Conforme disposto no inciso XII do artigo 5º da Constituição Federal, a regra é a privacidade quanto à correspondência, às comunicações telegráficas, aos dados e às comunicações, ficando a exceção – a quebra do sigilo – submetida ao crivo de órgão equidistante – o Judiciário – e, mesmo assim, para efeito de investigação criminal ou instrução processual penal.

SIGILO DE DADOS BANCÁRIOS – RECEITA FEDERAL. Conflita com a Carta da República norma legal atribuindo à Receita Federal – parte na relação jurídico-tributária – o afastamento do sigilo de dados relativos ao contribuinte. (RE 389808, Rel. Min. Marco Aurélio, Pleno, j. 15.12.2010, DJe 10.5.2011)

Rejeitados os primeiros e segundos embargos de declaração (RE 389808, Rel. Min. Marco Aurélio, Pleno, j. virtual de 21 a 28.5.2021, DJe 07.6.2021). Pendentes novos embargos.

Não obstante, no RE 601314 (Tema nº 225 da Repercussão Geral), julgado em conjunto com ações diretas correlatas, que também tratavam do acesso de dados bancários por autoridades fiscais (art. 6º da Lei Complementar nº 105/2001), assentou-se que, embora o sigilo bancário tenha estatura constitucional, não é direito absoluto e cede ao atendimento de outros valores públicos. Justificado, no caso, o acesso para garantir o recolhimento dos tributos devidos.

O acórdão foi assim ementado:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO TRIBUTÁRIO. DIREITO AO SIGILO BANCÁRIO. DEVER DE PAGAR IMPOSTOS. REQUISIÇÃO DE INFORMAÇÃO DA RECEITA FEDERAL ÀS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. ART. 6º DA LEI COMPLEMENTAR 105/01. MECANISMOS FISCALIZATÓRIOS. APURAÇÃO DE CRÉDITOS RELATIVOS A TRIBUTOS DISTINTOS DA CPMF. PRINCÍPIO DA IRRETROATIVIDADE DA NORMA TRIBUTÁRIA. LEI 10.174/01.

**1. O litígio constitucional posto se traduz em um confronto entre o direito ao sigilo bancário e o dever de pagar tributos, ambos referidos a um mesmo cidadão e de caráter constituinte no que se refere à comunidade política, à luz da finalidade precípua da tributação de realizar a igualdade em seu duplo compromisso, a autonomia individual e o autogoverno coletivo.**

**2. Do ponto de vista da autonomia individual, o sigilo bancário é uma das expressões do direito de personalidade que se traduz em ter suas atividades e informações bancárias livres de ingerências ou ofensas, qualificadas como arbitrárias ou ilegais, de quem quer que seja, inclusive do Estado ou da própria instituição financeira.**

**3. Entende-se que a igualdade é satisfeita no plano do autogoverno coletivo por meio do pagamento de tributos, na medida**

da capacidade contributiva do contribuinte, por sua vez vinculado a um Estado soberano comprometido com a satisfação das necessidades coletivas de seu Povo.

4. Verifica-se que o Poder Legislativo não desbordou dos parâmetros constitucionais, ao exercer sua relativa liberdade de conformação da ordem jurídica, na medida em que estabeleceu requisitos objetivos para a requisição de informação pela Administração Tributária às instituições financeiras, assim como manteve o sigilo dos dados a respeito das transações financeiras do contribuinte, observando-se um traslado do dever de sigilo da esfera bancária para a fiscal.

5. A alteração na ordem jurídica promovida pela Lei 10.174/01 não atrai a aplicação do princípio da irretroatividade das leis tributárias, uma vez que aquela se encerra na atribuição de competência administrativa à Secretaria da Receita Federal, o que evidencia o caráter instrumental da norma em questão. Aplica-se, portanto, o artigo 144, §1º, do Código Tributário Nacional.

6. Fixação de tese em relação ao item “a” do Tema 225 da sistemática da repercussão geral: “ **O art. 6º da Lei Complementar 105 /01 não ofende o direito ao sigilo bancário, pois realiza a igualdade em relação aos cidadãos, por meio do princípio da capacidade contributiva, bem como estabelece requisitos objetivos e o traslado do dever de sigilo da esfera bancária para a fiscal** ”.

7. Fixação de tese em relação ao item “b” do Tema 225 da sistemática da repercussão geral: “A Lei 10.174/01 não atrai a aplicação do princípio da irretroatividade das leis tributárias, tendo em vista o caráter instrumental da norma, nos termos do artigo 144, §1º, do CTN”.

8. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (RE 601314, Rel. Min. Edson Fachin, Pleno, j. 24.02.2016, DJe 16.9.2016, destaqueei)

Já nas ADIs 2386, 2390, 2397 e 2859, apreciadas na mesma oportunidade, foram reputados constitucionais os arts. 5º e 6º da Lei Complementar nº 105 /2001 à luz da proteção dos dados **bancários** . Compreendeu-se que as disposições impugnadas significam transferência dos dados sigilosos, com amparo na tutela do dever fundamental de pagar tributos.

Consoante constou da ementa do julgado:

Ação direta de inconstitucionalidade. Julgamento conjunto das ADI nº 2.390, 2.386, 2.397 e 2.859. Normas federais relativas ao sigilo das operações de instituições financeiras. Decreto nº 4.545/2002. Exaurimento da eficácia. Perda parcial do objeto da ação direta nº

2.859. Expressão “do inquérito ou”, constante no § 4º do art. 1º, da Lei Complementar nº 105/2001. Acesso ao sigilo bancário nos autos do inquérito policial. Possibilidade. Precedentes. Art. 5º e 6º da Lei Complementar nº 105/2001 e seus decretos regulamentadores. Ausência de quebra de sigilo e de ofensa a direito fundamental. Confluência entre os deveres do contribuinte (o dever fundamental de pagar tributos) e os deveres do Fisco (o dever de bem tributar e fiscalizar). Compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em matéria de compartilhamento de informações bancárias. Art. 1º da Lei Complementar nº 104/2001. Ausência de quebra de sigilo. Art. 3º, § 3º, da LC 105/2001. Informações necessárias à defesa judicial da atuação do Fisco. Constitucionalidade dos preceitos impugnados. ADI nº 2.859. Ação que se conhece em parte e, na parte conhecida, é julgada improcedente. ADI nº 2.390, 2.386, 2.397. Ações conhecidas e julgadas improcedentes.

**1. Julgamento conjunto das ADI nº 2.390, 2.386, 2.397 e 2.859, que têm como núcleo comum de impugnação normas relativas ao fornecimento, pelas instituições financeiras, de informações bancárias de contribuintes à administração tributária.**

2. Encontra-se exaurida a eficácia jurídico-normativa do Decreto nº 4.545/2002, visto que a Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996, de que trata este decreto e que instituiu a CPMF, não está mais em vigência desde janeiro de 2008, conforme se depreende do art. 90, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias -ADCT. Por essa razão, houve parcial perda de objeto da ADI nº 2.859/DF, restando o pedido desta ação parcialmente prejudicado. Precedentes.

3. A expressão “do inquérito ou”, constante do § 4º do art. 1º da Lei Complementar nº 105/2001, refere-se à investigação criminal levada a efeito no inquérito policial, em cujo âmbito esta Suprema Corte admite o acesso ao sigilo bancário do investigado, quando presentes indícios de prática criminosa. Precedentes: AC 3.872/DF-AgR, Relator o Ministro Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe de 13/11/15; HC 125.585/PE-AgR, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe de 19/12/14; Inq 897-AgR, Relator o Ministro Francisco Rezek, Tribunal Pleno, DJ de 24/3/95.

**4. Os artigos 5º e 6º da Lei Complementar nº 105/2001 e seus decretos regulamentares (Decretos nº 3.724, de 10 de janeiro de 2001, e nº 4.489, de 28 de novembro de 2009) consagram, de modo expresse, a permanência do sigilo das informações bancárias obtidas com espeque em seus comandos, não havendo neles autorização para a exposição ou circulação daqueles dados. Trata-se de uma transferência de dados sigilosos de um determinado portador, que tem o dever de sigilo, para outro, que mantém a obrigação de sigilo, permanecendo resguardadas a intimidade e a vida privada do correntista, exatamente como determina o art. 145, § 1º, da Constituição Federal.**

5. A ordem constitucional instaurada em 1988 estabeleceu, dentre os objetivos da República Federativa do Brasil, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e a marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. Para tanto, a Carta foi generosa na previsão de direitos individuais, sociais, econômicos e culturais para o cidadão. Ocorre que, correlatos a esses direitos, existem também deveres, cujo atendimento é, também, condição sine qua non para a realização do projeto de sociedade esculpido na Carta Federal. Dentre esses deveres, consta o dever fundamental de pagar tributos, visto que são eles que, majoritariamente, financiam as ações estatais voltadas à concretização dos direitos do cidadão. Nesse quadro, é preciso que se adotem mecanismos efetivos de combate à sonegação fiscal, sendo o instrumento fiscalizatório instituído nos arts. 5º e 6º da Lei Complementar nº 105/2001 de extrema significância nessa tarefa.

6. O Brasil se comprometeu, perante o G20 e o Fórum Global sobre Transparência e Intercâmbio de Informações para Fins Tributários (Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes), a cumprir os padrões internacionais de transparência e de troca de informações bancárias, estabelecidos com o fito de evitar o descumprimento de normas tributárias, assim como combater práticas criminosas. Não deve o Estado brasileiro prescindir do acesso automático aos dados bancários dos contribuintes por sua administração tributária, sob pena de descumprimento de seus compromissos internacionais.

7. O art. 1º da Lei Complementar 104/2001, no ponto em que insere o § 1º, inciso II, e o § 2º ao art. 198 do CTN, não determina quebra de sigilo, mas transferência de informações sigilosas no âmbito da Administração Pública. Outrossim, a previsão vai ao encontro de outros comandos legais já amplamente consolidados em nosso ordenamento jurídico que permitem o acesso da Administração Pública à relação de bens, renda e patrimônio de determinados indivíduos.

8. À Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, órgão da Advocacia-Geral da União, caberá a defesa da atuação do Fisco em âmbito judicial, sendo, para tanto, necessário o conhecimento dos dados e informações embasadores do ato por ela defendido. Resulta, portanto, legítima a previsão constante do art. 3º, § 3º, da LC 105/2001.

9. Ação direta de inconstitucionalidade nº 2.859/DF conhecida parcialmente e, na parte conhecida, julgada improcedente. Ações diretas de inconstitucionalidade nº 2390, 2397, e 2386 conhecidas e julgadas improcedentes. **Ressalva em relação aos Estados e Municípios, que somente poderão obter as informações de que trata o art. 6º da Lei Complementar nº 105/2001 quando a matéria estiver devidamente regulamentada, de maneira análoga ao Decreto federal**

nº 3.724/2001, de modo a resguardar as garantias processuais do contribuinte, na forma preconizada pela Lei nº 9.784/99, e o sigilo dos seus dados bancários.

(ADIs 2386, 2390, 2397 e 2859, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, j. 24.02.2016, DJe 21.10.2016, destaquei)

Emerge desse julgado que também reputado constitucional o acesso a dados **fiscais** por outras autoridades administrativas. Consoante o item 7 da ementa, constitucionalmente hígida a previsão do § 1º, inciso II, e do § 2º ao art. 198 do CTN, que traz também hipótese de transferência de sigilo e “ *vai ao encontro de outros comandos legais já amplamente consolidados em nosso ordenamento jurídico que permitem o acesso da Administração Pública à relação de bens, renda e patrimônio de determinados indivíduos* ”.

Relembro o conteúdo de referido dispositivo, que trata da instrução de processo que apura a prática de infração administrativa:

Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. (Redação dada pela Lcp nº 104, de 2001)

§ 1º Excetua-se do disposto neste artigo, além dos casos previstos no art. 199, os seguintes: (Redação dada pela Lcp nº 104, de 2001)

I – requisição de autoridade judiciária no interesse da justiça; (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

**II – solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)**

§ 2º O intercâmbio de informação sigilosa, no âmbito da Administração Pública, será realizado mediante processo regularmente instaurado, e a entrega será feita pessoalmente à autoridade solicitante, mediante recibo, que formalize a transferência e assegure a preservação do sigilo. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

Com efeito, este Supremo Tribunal Federal reconhece o status constitucional do sigilo fiscal, mas não como direito absoluto. A proteção

*prima facie* cede espaço à tutela de outros valores públicos, como a concretização dos princípios regentes da Administração Pública (art. 37, CRFB).

Rememoro, nesse sentido, que, no RE 1055941 (Tema nº 990 da Repercussão Geral), este plenário declarou a constitucionalidade de norma autorizadora do compartilhamento de relatórios de inteligência financeira e de procedimentos fiscalizatórios da Receita Federal com os órgãos de persecução penal, fixada a seguinte tese:

1. É constitucional o compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil - em que se define o lançamento do tributo - com os órgãos de persecução penal para fins criminais sem prévia autorização judicial, devendo ser resguardado o sigilo das informações em procedimentos formalmente instaurados e sujeitos a posterior controle jurisdicional;

2. O compartilhamento pela UIF e pela RFB referido no item anterior deve ser feito unicamente por meio de comunicações formais, com garantia de sigilo, certificação do destinatário e estabelecimento de instrumentos efetivos de apuração e correção de eventuais desvios.

Referidos procedimentos fiscalizatórios contemplam dados fiscais e eventualmente bancários, se solicitados pela autoridade competente.

Portanto, não obstante a proteção constitucional, o sigilo de dados bancários e fiscais pode ser objeto de conformação legislativa, devidamente justificada, a ceder à consecução de fins públicos, com previsão de hipóteses de transferência do sigilo no interior da Administração Pública.

**15.** A Lei Complementar nº 105/2001 disciplina a transferência de sigilo **bancário** entre as instituições financeiras e a administração fiscal, a possibilitar o acesso de informações específicas do contribuinte interessado, preservado o sigilo no processo para o qual remetidas:

Art. 5º O Poder Executivo disciplinará, inclusive quanto à periodicidade e aos limites de valor, os critérios segundo os quais as instituições financeiras informarão à administração tributária da União, as operações financeiras efetuadas pelos usuários de seus serviços.

(...)

§ 2º As informações transferidas na forma do *caput* deste artigo restringir-se-ão a informes relacionados com a identificação dos titulares das operações e os montantes globais mensalmente movimentados, vedada a inserção de qualquer elemento que permita identificar a sua origem ou a natureza dos gastos a partir deles efetuados.

(...)

§ 4º Recebidas as informações de que trata este artigo, se detectados indícios de falhas, incorreções ou omissões, ou de cometimento de ilícito fiscal, a autoridade interessada poderá requisitar as informações e os documentos de que necessitar, bem como realizar fiscalização ou auditoria para a adequada apuração dos fatos.

§ 5º As informações a que refere este artigo serão conservadas sob sigilo fiscal, na forma da legislação em vigor.

**Art. 6º As autoridades e os agentes fiscais tributários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios somente poderão examinar documentos, livros e registros de instituições financeiras, inclusive os referentes a contas de depósitos e aplicações financeiras, quando houver processo administrativo instaurado ou procedimento fiscal em curso e tais exames sejam considerados indispensáveis pela autoridade administrativa competente.**

Parágrafo único. O resultado dos exames, as informações e os documentos a que se refere este artigo serão conservados em sigilo, observada a legislação tributária.

Também assim o fornecimento às comissões parlamentares de inquérito, dotadas de poderes investigatórios próprios das autoridades judiciais (art. 58, § 3º, CRFB). A autorização legal é de fornecimento dos dados financeiros diante de decisão plenária, tal como estipula referida LC nº 105/2001:

Art. 4º O Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários, nas áreas de suas atribuições, e as instituições financeiras fornecerão ao Poder Legislativo Federal as informações e os documentos sigilosos que, fundamentadamente, se fizerem necessários ao exercício de suas respectivas competências constitucionais e legais.

§ 1º As comissões parlamentares de inquérito, no exercício de sua competência constitucional e legal de ampla investigação, obterão as informações e documentos sigilosos de que necessitarem, diretamente das instituições financeiras, ou por intermédio do Banco Central do Brasil ou da Comissão de Valores Mobiliários.

§ 2º As solicitações de que trata este artigo deverão ser previamente aprovadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados, do

Senado Federal, ou do plenário de suas respectivas comissões parlamentares de inquérito.

Tais hipóteses excepcionam a regra geral prevista na lei, de que só possível o fornecimento de dados financeiros mediante ordem judicial, inclusive para instruir inquérito administrativo disciplinar:

**Art. 3º Serão prestadas pelo Banco Central do Brasil, pela Comissão de Valores Mobiliários e pelas instituições financeiras as informações ordenadas pelo Poder Judiciário, preservado o seu caráter sigiloso mediante acesso restrito às partes, que delas não poderão servir-se para fins estranhos à lide.**

**§ 1º Dependem de prévia autorização do Poder Judiciário a prestação de informações e o fornecimento de documentos sigilosos solicitados por comissão de inquérito administrativo destinada a apurar responsabilidade de servidor público por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido.**

§ 2º Nas hipóteses do § 1º, o requerimento de quebra de sigilo independe da existência de processo judicial em curso.

§ 3º Além dos casos previstos neste artigo o Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários fornecerão à Advocacia-Geral da União as informações e os documentos necessários à defesa da União nas ações em que seja parte.

Em relação ao sigilo **fiscal**, como lembrado pelo Procurador-Geral da República ao suscitar a preliminar de incognoscibilidade parcial, e acima visto, o Código Tributário Nacional estabelece como regra o sigilo fiscal, mas contempla hipótese específica de transferência do sigilo para instrução de processo em que se apura infração administrativa, além da cláusula geral de ordem judicial e do compartilhamento das informações para instruir persecução penal:

**Art. 198.** Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. (Redação dada pela Lcp nº 104, de 2001)

§ 1º Excetuam-se do disposto neste artigo, além dos casos previstos no art. 199, os seguintes: (Redação dada pela Lcp nº 104, de 2001)

I – requisição de autoridade judiciária no interesse da justiça; (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

II – **solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)**

§ 2º O intercâmbio de informação sigilosa, no âmbito da Administração Pública, será realizado mediante processo regularmente instaurado, e a entrega será feita pessoalmente à autoridade solicitante, mediante recibo, que formalize a transferência e assegure a preservação do sigilo. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

§ 3º Não é vedada a divulgação de informações relativas a: (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

I – representações fiscais para fins penais; (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

II – inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública; (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

III - parcelamento ou moratória; e (Redação dada pela Lei Complementar nº 187, de 2021)

IV - incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica. (Incluído pela Lei Complementar nº 187, de 2021)

Diante dessas previsões, a norma impugnada apresenta-se como nova hipótese de transferência de sigilo **bancário**, ao menos em parte, isto é, no que diz a dados sigilosos sob a responsabilidade da Administração Pública (*“ requisitar das **autoridades** fiscais, monetárias e de outras **autoridades** competentes ...”*).

Possibilita também transferência de sigilo **fiscal** e, no ponto, ao menos em parte, vai de encontro ao que dispõe CTN, no que diz respeito a processo administrativo instaurado pelo Corregedor Nacional de Justiça (ou outra autoridade administrativa), para apuração de infração administrativa de sujeito identificado.

Na linha dos precedentes citados, compreendo possível ao legislador – ou quem lhe faça as vezes, no caso, o próprio CNJ, enquanto não editado o novo Estatuto da Magistratura, conforme a EC nº 45/2004 – estabelecer

hipótese de transferência de sigilo no interior da Administração Pública, com as devidas garantias objetivas. Inclusive em coerência com a classificação como transferência, a manutenção do sigilo no destino. Tudo isso com vista à concretização de outros valores públicos que justifiquem o afastamento, ainda que parcialmente e para a situação prevista, do sigilo dos dados.

No caso, como reconhecido por este Plenário, na já mencionada ADI 3367, em que se assentou a constitucionalidade da norma que conferiu existência jurídica ao CNJ, o controle interno do Poder Judiciário coaduna-se com os valores republicanos e com a necessidade de manter a idoneidade do exercício do poder que é a jurisdição. Como anotado pelo Relator, Ministro Cezar Peluso:

Tem-se, portanto, de reconhecer, como imperativo do regime republicano e da própria inteireza e serventia da função, a necessidade de convívio permanente entre a independência jurisdicional e instrumento de responsabilização dos juízes que não sejam apenas formais, mas que cumpram, com efetividade, o elevado papel que lhes predica. Para isso, é preciso, com reta consciência e grandeza de espírito, desvestirem-se os juízes de preconceitos corporativos e outras posturas irracionais, como a que vê na imunidade absoluta e no máximo isolamento do Poder Judiciário condições *sine qua non* para a subsistência de sua imparcialidade.

(...)

Longe, pois, de conspirar contra a independência judicial, a criação de um órgão com poderes de controle nacional dos deveres funcionais dos magistrados responde a uma imperfeição contingente do Poder, no contexto do sistema republicano de governo. Afinal, “*regime republicano é regime de responsabilidade. Os agentes públicos respondem por seus atos. Os agentes públicos respondem por seus atos*”. E os mesmos riscos teóricos de desvios pontuais, que se invocam em nome de justa preocupação, esses já existiam no estado precedente de coisas, onde podiam errar, e decerto em alguns casos erraram, os órgãos corregedores.

Com efeito, como registrei no voto vogal proferido ao julgamento da ADI 4412 (Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, j. 18.11.2020, DJe 15.3.2021), a concepção do Conselho Nacional de Justiça, no contexto da reforma do Poder Judiciário promovida pela EC nº 45/2004, apoia-se na ideia da construção de um órgão **autônomo**, inserido em posição **central** na estrutura orgânica do Poder Judiciário, e composto por uma formação **plural**

de integrantes, amplamente democrática – incluindo representantes de todos os estratos do **Poder Judiciário** (STF, STJ, Justiça estadual, Federal e do Trabalho), do **Ministério Público** (Federal e estadual), **da Ordem dos Advogados do Brasil e da sociedade civil**, indicados pela Câmara dos Deputados e do Senado Federal –, destinada a viabilizar o exercício de sua missão constitucional, **com imparcialidade e independência funcional**, na implementação de um projeto nacional voltado ao planejamento estratégico, à gestão eficiente, à universalização do acesso à Justiça, à uniformização de procedimentos, à implementação da boa governança, da responsabilidade administrativa e da promoção de práticas fundadas na promoção da eficiência, da impessoalidade, da isonomia, da legalidade e do dogma republicano no âmbito do Poder Judiciário nacional.

Com base em tais diretrizes, o Poder Constituinte derivado criou o Conselho Nacional de Justiça, outorgando-lhe a natureza constitucional de órgão de perfil administrativo, vocação estratégica e atribuições funcionais de **controle ( i )** da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e **( ii )** do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, com as prerrogativas institucionais de zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, investindo-o de legitimidade para expedir atos normativos e regulamentares. Fixou-lhe competência para zelar **pela observância do art. 37 da Constituição Federal** e apreciar, até mesmo de ofício, a legalidade dos atos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los, ou fixar prazo para adoção das providências necessárias ao exato cumprimento da lei, receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, e, ainda, avocar processos disciplinares em curso, bem como determinar a aplicação de punições.

Nesse passo, a EC nº 45/2004 teve o objetivo, respeitados os limites imutáveis essenciais à preservação do Estado democrático de direito, justamente de conferir novos arranjos a desenhos institucionais que a experiência há muito evidenciava desgastados, ineficientes, inócuos a seus fins. É reconhecer que, com a prática institucional, vazios não previstos aparecem, necessidades se revelam, e logo reclamam ajustes na sua arquitetura. Representativa dessa toada foi a criação do Conselho Nacional de Justiça, com a específica reunião de competências que lhe foi atribuída.

O constituinte derivado buscou, assim, dar máxima efetividade aos princípios consagrados no citado art. 93, CRFB, valendo repisar que o desiderato de preencher vazios institucionais, cuja existência tem se mostrado extremamente danosa à vida republicana, foi um dos principais

impulsionadores da criação do Conselho nos debates sobre a reforma do Judiciário.

Ainda, como pontuado nas ADIs 2386, 2390, 2397 e 2859, é de se ver que, em relação a agentes públicos, enquanto exercem função pública, é relativizada a inacessibilidade a dados da vida patrimonial de maneira ainda mais ampla, no esteio do art. 13 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992).

Inclusive, na versão original da previsão normativa estava disposto que poderia ser apresentada declaração pelo agente público que não necessariamente a declaração relativa ao imposto de renda. Agora, não há escolha nesse sentido.

Eis a redação originária do art. 13:

**Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente.**

§ 1º A declaração compreenderá imóveis, móveis, semoventes, dinheiro, títulos, ações, e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais, localizado no País ou no exterior, e, quando for o caso, abrangerá os bens e valores patrimoniais do cônjuge ou companheiro, dos filhos e de outras pessoas que vivam sob a dependência econômica do declarante, excluídos apenas os objetos e utensílios de uso doméstico.

§ 2º A declaração de bens será anualmente atualizada e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função.

§ 3º Será punido com a pena de demissão, a bem do serviço público, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar declaração dos bens, dentro do prazo determinado, ou que a prestar falsa.

§ 4º O declarante, a seu critério, poderá entregar cópia da declaração anual de bens apresentada à Delegacia da Receita Federal na conformidade da legislação do Imposto sobre a Renda e proventos de qualquer natureza, com as necessárias atualizações, para suprir a exigência contida no caput e no § 2º deste artigo.

Atualmente, porém, a imposição legal é de apresentação da declaração anual de imposto de renda:

**Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração de imposto de renda e proventos de qualquer natureza, que tenha sido apresentada à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)**

§ 1º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 2º A declaração de bens a que se refere o caput deste artigo será atualizada anualmente e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, do cargo, do emprego ou da função. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 3º Será apenado com a pena de demissão, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar a declaração dos bens a que se refere o caput deste artigo dentro do prazo determinado ou que prestar declaração falsa. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 4º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Ao lado disso, outros previsões legais prevendo semelhante obrigação aos agentes públicos, inclusive expressamente à magistratura.

Assim, a Lei nº 5.010/1966: “ *Art. 29. Os Juizes Federais e os Juizes Federais Substitutos enviarão, anualmente, ao Conselho da Justiça Federal, cópia da sua declaração de bens apresentada a repartição do impôsto de renda .”*

E, mais amplamente, a Lei nº 8.730/1993:

Art. 1º É obrigatória a apresentação de declaração de bens, com indicação das fontes de renda, no momento da posse ou, inexistindo esta, na entrada em exercício de cargo, emprego ou função, bem como no final de cada exercício financeiro, no término da gestão ou mandato e nas hipóteses de exoneração, renúncia ou afastamento definitivo, por parte das autoridades e servidores públicos adiante indicados:

I - Presidente da República;

II - Vice-Presidente da República;

III - Ministros de Estado;

IV - membros do Congresso Nacional;

**V - membros da Magistratura Federal;**

**VI - membros do Ministério Público da União;**

**VII - todos quantos exerçam cargos eletivos e cargos, empregos ou funções de confiança, na administração direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes da União.**

§ 1º A declaração de bens e rendas será transcrita em livro próprio de cada órgão e assinada pelo declarante:

**§ 2º O declarante remeterá, incontinenti, uma cópia da declaração ao Tribunal de Contas da União, para o fim de este:**

**I - manter registro próprio dos bens e rendas do patrimônio privado de autoridades públicas;**

**II - exercer o controle da legalidade e legitimidade desses bens e rendas, com apoio nos sistemas de controle interno de cada Poder;**

**III - adotar as providências inerentes às suas atribuições e, se for o caso, representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados;**

**IV - publicar, periodicamente, no Diário Oficial da União, por extrato, dados e elementos constantes da declaração;**

**V - prestar a qualquer das Câmaras do Congresso Nacional ou às respectivas Comissões, informações solicitadas por escrito;**

**VI - fornecer certidões e informações requeridas por qualquer cidadão, para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou à moralidade administrativa, na forma da lei.**

(...)

**Art. 4º Os administradores ou responsáveis por bens e valores públicos da administração direta, indireta e fundacional de qualquer dos Poderes da União, assim como toda a pessoa que por força da lei, estiver sujeita à prestação de contas do Tribunal de Contas da União, são obrigados a juntar, à documentação correspondente, cópia da declaração de rendimentos e de bens, relativa ao período-base da gestão, entregue à repartição competente, de conformidade com a legislação do Imposto sobre a Renda.**

§ 1º O Tribunal de Contas da União considerará como não recebida a documentação que lhe for entregue em desacordo com o previsto neste artigo.

§ 2º Será lícito ao Tribunal de Contas da União utilizar as declarações de rendimentos e de bens, recebidas nos termos deste artigo, para proceder ao levantamento da evolução patrimonial do seu titular e ao exame de sua compatibilização com os recursos e as disponibilidades declarados.

**Art. 5º A Fazenda Pública Federal e o Tribunal de Contas da União poderão realizar, em relação às declarações de que trata esta lei, troca de dados e informações que lhes possam favorecer o desempenho das respectivas atribuições legais.**

Parágrafo único. O dever do sigilo sobre informações de natureza fiscal e de riqueza de terceiros, imposto aos funcionários da Fazenda Pública, que cheguem ao seu conhecimento em razão do ofício,

estende-se aos funcionários do Tribunal de Contas da União que, em cumprimento das disposições desta lei, encontrem-se em idêntica situação.

(...)

**Art. 7º As disposições constantes desta lei serão adotadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no que couber, como normas gerais de direito financeiro, velando pela sua observância os órgãos a que se refere o art. 75 da Constituição Federal.**

A possibilidade de requisição de dados fiscais e bancários, pelo Corregedor Nacional de Justiça, a outras autoridades da Administração Pública, ao mesmo tempo que encontra amparo na lógica de probidade patrimonial dos agentes públicos, vai além e possibilita a transferência de outras informações que não somente as apresentadas em referidas declarações de rendas e bens, que o são por imposição legal, encontrando justificativa na função constitucional por si exercida, de fiscalização da integridade funcional do Poder Judiciário, em especial a idoneidade da magistratura nacional, que exerce **poder** indispensável ao Estado democrático de direito, a jurisdição, a exigir, por isso mesmo, a estrita observância dos princípios da Administração Pública e dos deveres funcionais respectivos.

Nessa perspectiva, indispensáveis, os deveres de caráter funcional, para a adequada realização dos escopos da jurisdição. Assim, expressamente, a criação do CNJ como órgão responsável pela observância dos deveres funcionais da magistratura nacional, o que denota a **fundamentalidade** desses mesmos deveres (art. 103-B, CRFB).

No que concerne à Corregedoria Nacional de Justiça, órgão do CNJ expressamente previsto na Constituição Federal, o escopo de garantir a idoneidade administrativa e financeira do Poder Judiciário e, mais ainda, o cumprimento dos deveres funcionais pela magistratura nacional, na linha do assentado na ADI 3367, relativa à criação do CNJ, justifica, em linha de princípio, a possibilidade de acesso aos dados sigilosos em questão, para instrução de processos administrativos de sua competência.

**16.** De todo modo, é certo que este Plenário, ao assentar a constitucionalidade das hipóteses de transferência de sigilo examinadas, considerou a existência de garantias ao contribuinte que teria seus dados bancários ou fiscais compartilhados.

No RE 601314, sob a relatoria do Ministro Edson Fachin, considerou-se, na *ratio decidendi*, que o “ legislador estabeleceu requisitos objetivos para a requisição de informação pela Administração Tributária às instituições financeiras ” e “ manteve o sigilo dos dados a respeito das transações financeiras do contribuinte ”. Ou seja, como especificado no voto do eminente Relator, o art. 6º da LC 105/2001 autoriza o acesso às informações de instituições financeiras se “ (i) houver processo administrativo instaurado ou procedimento fiscal em curso e (ii) tais exames sejam considerados indispensáveis pela autoridade administrativa competente ”. Estabelecido também, pelo parágrafo único, a manutenção do sigilo. “ Logo, não há dúvida sobre a aplicação do artigo 198 do CTN na presente hipótese e de todas as limitações ao agente público decorrentes do sigilo fiscal, sob pena de responsabilização nas esferas cível, administrativa e penal. ”

Nas ADIs 2386, 2390, 2397 e 2859, relatadas pelo Ministro Dias Toffoli, figurou semelhante preocupação com as salvaguardas devidas, tanto que expressamente feita ressalva “ em relação aos Estados e Municípios, que somente poderão obter as informações de que trata o art. 6º da Lei Complementar nº 105/2001 quando a matéria estiver devidamente regulamentada, de maneira análoga ao Decreto federal nº 3.724/2001, de modo a resguardar as garantias processuais do contribuinte, na forma preconizada pela Lei nº 9.784/99, e o sigilo dos seus dados bancários. ”

Optou-se por deixar explícita a incidência das garantias processuais da lei do processo administrativo federal e regulamentação da matéria pelos outros entes federativos para que, como ao final consignado pelo eminente Relator, fossem assegurados, no mínimo, os seguintes aspectos:

- i) pertinência temática entre as informações bancárias requeridas na forma do art. 6º da LC nº 105/01 e o tributo objeto de cobrança no processo administrativo instaurado;
- ii) prévia notificação do contribuinte quanto à instauração do processo (leia-se, o contribuinte deverá ser notificado da existência do processo administrativo previamente à requisição das informações sobre sua movimentação financeira) e relativamente a todos os demais atos;
- iii) submissão do pedido de acesso a um superior hierárquico do agente fiscal requerente;

iv) existência de sistemas eletrônicos de segurança que sejam certificados e com registro de acesso, de modo que torne possível identificar as pessoas que tiverem acesso aos dados sigilosos, inclusive para efeito de responsabilização na hipótese de abusos;

v) estabelecimento de mecanismos efetivos de apuração e correção de desvios;

vi) amplo acesso do contribuinte aos autos, garantindo-lhe a extração de cópias de quaisquer documentos e decisões, de maneira a permitir que possa exercer a todo tempo o controle jurisdicional dos atos da administração, segundo atualmente dispõe a Lei 9.784/1999.

Como antes visto, diferentes procedimentos são de competência do Corregedor Nacional de Justiça. Nos termos do RI/CNJ, art. 7º, estão entre as suas atribuições “reclamações e denúncias” sobre órgãos judiciais e serviços auxiliares, serventias, órgãos prestadores de serviços notariais e de registro, bem assim sindicâncias, inspeções e correições. Ainda, consoante o art. 47, RI/CNJ, ao Corregedor são distribuídas reclamações disciplinares, representações por excesso de prazo, os pedidos de providência e avocação de sua competência.

Há, como se percebe, processos que podem ter objeto bastante amplo e quiçá dizer respeito ao serviço público jurisdicional, e não à vida patrimonial daqueles que o prestam. É dizer, a transferência não encontra amparo constitucional para toda e qualquer finalidade ou em toda e qualquer forma, ainda que no âmbito da Corregedoria Nacional de Justiça. Como estabelecido por este Supremo Tribunal Federal, ao exame das previsões da seara fiscal (LC nº 105/2001 e CTN), não há espaço para devassa ou varredura, buscas generalizadas e indiscriminadas na vida das pessoas, com o propósito de encontrar alguma irregularidade.

Portanto, a possibilidade de acesso a dados sigilosos – na espécie, bancários e fiscais –, na lógica da transferência de sigilo, sustenta-se, do ponto de vista constitucional, na hipótese de existência de processo devidamente instaurado para averiguação de conduta de pessoa determinada. Em particular, no caso do Corregedor Nacional de Justiça, para apuração de infrações de sua competência, em desfavor de sujeito certo.

Tais conclusões alinham-se com a solução legislativa já existente no art. 198, § 1º, II, do CTN, previsão essa que excepciona a vedação da divulgação de informações pelas autoridades fiscais diante de “*solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde*

*que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa*”.

Igualmente, tem procedência a ressalva feita pelo Procurador-Geral da República quanto à necessidade de que a requisição tenha por base decisão com “ *fundamentação adequada quanto à imprescindibilidade da medida, apoiada em suporte fático idôneo e em indícios concretos que a legitimem* ”.

A imprescindibilidade já está prevista textualmente na norma impugnada (“ *imprescindíveis ao esclarecimento de processos ou procedimentos submetidos* ”) e, também, coaduna-se com a condicionante do art. 6º da LC nº 105/2001, no sentido de que o acesso às informações financeiras é lá autorizado se consideradas “ *indispensáveis pela autoridade administrativa competente* ”.

A necessidade de fundamentação e a existência de indícios, por sua vez, apresentam-se como exigência do devido processo legal (arts. 5º, LIV, CRFB). É o que também se tem na transferência de sigilo bancário prevista na LC nº 105/2001. É dizer, deve haver indícios concretos que justifiquem a providência adicional: “ *Art. 5º (...) § 4º Recebidas as informações de que trata este artigo, se detectados **indícios** de falhas, incorreções ou omissões, ou de cometimento de ilícito fiscal, a autoridade interessada poderá requisitar as informações e os documentos de que necessitar, bem como realizar fiscalização ou auditoria para a adequada apuração dos fatos.*”

Ainda, há de ser mantida a restrição de publicidade no destino, consoante também definido pelo legislador para as demais hipóteses de **transferência** de sigilo (art. 198, § 2º, CTN; e art. 6º, parágrafo único, LC nº 105/2001). Transferência, no caso, que se coloca como medida menos restritiva à proteção dos dados compartilhados (art. 5º, X, XII e LXXIX).

Por fim, no que toca às garantias, é de se registrar que, conforme reconhecido na ADI 3367, há sempre a possibilidade de controle judicial dos atos do CNJ, o que foi considerado como salvaguarda diante da criação do órgão de controle interno. Assim, todas as decisões proferidas no desempenho de suas competências constitucionais estão sujeitas ao controle jurisdicional, direto e exclusivo, pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 4412, Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, j. 18.11.2020, DJe 15.3.2021).

17. Portanto, sem prejuízo das normas de processo disciplinar ou administrativo *lato sensu* aplicáveis na espécie, é de estabelecer que a

requisição de dados fiscais ou bancários às autoridades competentes, pelo Corregedor Nacional de Justiça, encontra justificativa constitucional em processo administrativo devidamente instaurado para averiguação de infração em desfavor de sujeito determinado.

Ao lado disso – e da imprescindibilidade dos dados, tal como prevê a própria norma impugnada –, a decisão de requisitar tais informações deve ser sempre fundamentada e ter em conta indícios concretos da prática da irregularidade apurada, ou seja, não há autorizar varreduras ou devassas em busca de eventuais irregularidades.

Ainda, tratando-se de espécie de transferência de sigilo ou proteção legal equivalente, a restrição de publicidade deve ser mantida no órgão administrativo de destino.

18. Devo acrescentar, por clareza decisória, que a presente análise se restringe ao objeto da ação – art. 8º, V, RI/CNJ, no que pertine à requisição de dados fiscais ou bancários às autoridades competentes. Assim, não concerne a previsões legais diversas, ou a medidas gerais de controle interno de declarações de renda e bens de apresentação obrigatória pelos agentes públicos.

#### *Acesso aos dados sigilosos mediante decisão singular*

19. Outra questão levantada pela parte autora diz respeito ao fato de que a obtenção das informações sigilosas se dá mediante decisão singular do Corregedor Nacional de Justiça, e não decisão colegiada do Plenário do CNJ. O que prevê a norma impugnada é que será feita a requisição, “dando conhecimento ao Plenário”.

Defende a parte autora que “ a requisição de informações e documentos sigilosos deve ser objeto de previa deliberação do Plenário do CNJ, fixando, assim, que o Corregedor Nacional de Justiça, para fazer a solicitação, deve submetê-la ao Plenário do CNJ que deliberará sobre a sua conveniência e oportunidade .”

No ponto, refere como parâmetros de controle o art. 93, VIII e X, da Constituição, que assim dispõe:

Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

(...)

VIII - o ato de remoção ou de disponibilidade do magistrado, por interesse público, fundar-se-á em decisão por voto da maioria absoluta do respectivo tribunal ou do Conselho Nacional de Justiça, assegurada ampla defesa; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

(...)

X - as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

20. A impugnação, porém, não procede. A Corregedoria Nacional de Justiça é órgão destacado, pela Constituição Federal, na arquitetura do CNJ e do controle interno do Poder Judiciário e da magistratura nacional. O arranjo institucional permite perceber atribuições próprias que visam a densificar o papel constitucional de concretização dos valores republicanos.

Assim, havendo justificativa para a presente hipótese de transferência de sigilo, compreendo constitucionalmente idôneo que o próprio Corregedor Nacional de Justiça, no que está dentro de sua competência e observadas as devidas garantias, proceda à requisição, às autoridades competentes, dos dados sigilosos em questão.

Não obstante integre o CNJ, que é órgão colegiado, há, no próprio desenho estabelecido pela EC nº 45/2004, competências singulares, a afastar que a requisição em tela só possa ser exercida mediante autorização colegiada.

### Conclusão

21. Ante o exposto, **conheço** da ação apenas no que concerne à requisição de dados bancários e fiscais às autoridades competentes e, na parte conhecida, julgo **parcialmente procedente** o pedido, para, em interpretação conforme a Constituição (art. 5º, X XII e LIV, CRFB), estabelecer que **a requisição dos dados bancários e fiscais imprescindíveis, nos moldes do art. 8º, V, do Regimento Interno do CNJ, é constitucional em processo regularmente instaurado para apuração de infração por sujeito determinado, mediante decisão fundamentada e baseada em indícios concretos da prática do ato .**

**É o voto.**

*Plenário Virtual - minuta de voto - 20/05/2022 00:00*