

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

**EXMA. SR<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup>. DESEMBARGADORA TERCEIRA VICE-PRESIDENTE DO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, pela Subprocuradora-Geral de Justiça de Assuntos Cíveis e Institucionais, nos autos do **Agravo de Instrumento 0062765-75.2018.8.19.0000**, em que é agravante o **MINISTÉRIO PÚBLICO** e agravado **CESAR ROMERO VIANNA JUNIOR**, irresignado com o v. Acórdão de fls. 149/162, vem interpor, tempestivamente,

**RECURSO ESPECIAL**

com fundamento no art. 105, inciso III, alíneas “a” e “c”, da Constituição da República, pelas razões deduzidas em anexo, requerendo seja o mesmo recebido e admitido, como também enviado, posteriormente, ao Colendo Superior Tribunal de Justiça.

Rio de Janeiro, 13 de fevereiro de 2019.

**DANIELA ABRITTA C. R. DE FREITAS**  
Promotora de Justiça  
Assistente da Assessoria de Recursos Constitucionais

**INÊS DA MATTA ANDREIUOLO**  
Procuradora de Justiça  
Assessora-Chefe da Assessoria de Recursos Constitucionais Cíveis

**FERNANDA MOREIRA JORGENSEN**  
Subprocuradora-Geral de Justiça de Assuntos Cíveis e Institucionais

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

---

**RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**RECORRIDO: CESAR ROMERO VIANNA JUNIOR**

**RAZÕES DO RECORRENTE**

**I. HISTÓRICO:**

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro requereu a decretação da quebra do sigilo bancário e fiscal do recorrido, visando instrução de inquérito civil instaurado para apuração de sua suposta evolução patrimonial e incompatibilidade com as rendas auferidas, na qualidade de Subsecretário Estadual de Saúde do Rio de Janeiro, na gestão do ex-governador Sérgio Cabral (autos n.º 0212672-24.2018.8.19.0001).

Conforme inicial então ofertada, durante a instrução inquisitorial, o Ministério Público não obteve as informações oriundas do Banco Central do Brasil, da Secretaria Municipal de Fazenda e da Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro, acerca de dados bancários e fiscais do recorrido, já que estes órgãos noticiaram que não poderiam os fornecer, sem que antes houvesse ordem judicial para tanto.

Assim, ante a necessidade de instrução da investigação e de obter no seu curso elementos de convicção e probatórios, a 7ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania, com fulcro nos arts. 1º e segs. da Lei n.º 7347/85, no art. 25, IV, “b”, da Lei n.º 8.625/93, no art. 17 da Lei n.º 8.429/92 e § 4º

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS

---

do art. 1º da Lei Complementar n.º 105/01 requereu liminarmente, como também, ao final, a quebra do sigilo bancário e fiscal de César Romero Vianna Júnior, a partir do ano de 2006.

O Juízo *a quo* proferiu decisão interlocutória que indeferiu a quebra dos sigilos fiscal e bancário e determinou a citação do recorrido, não pleiteada pelo Ministério Público, em razão da natureza administrativa da diligência.

O Ministério Público interpôs agravo de instrumento contra a decisão de 1º grau e, em que pese o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro tenha acolhido a pretensão recursal para determinar a quebra do sigilo fiscal e bancário do agravado, não acolheu a suspensão da determinação da citação do investigado requerida pelo *Parquet*.

Irresignado, interpõe o Ministério Público Fluminense o presente Recurso Especial, pleiteando a parcial reforma do v. acórdão unicamente para sustar a determinação de citação do recorrido, reconhecendo-se a natureza jurídica da quebra postulada como ato de investigação, sem contornos de ação cautelar, pelas razões e fundamentos que se seguem.

## II. A DECISÃO RECORRIDA:

O v. acórdão impugnado (000149) negou parcialmente provimento ao recurso de agravo interposto pelo Ministério Público e manteve a decisão que determinou a convocação do investigado para participar da relação processual,

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

---

sob o fundamento de que a quebra de sigilo possuía a natureza jurídica de medida cautelar.

O Tribunal de origem, ao assim decidir, negou vigência ao § 4º do art. 1º da Lei Complementar n.º 105/01, aos arts. 1º e segs. da Lei n.º 7347/85 e art. 25, IV, “b”, da Lei n.º 8.625/93, além de conferir à quebra de sigilo no curso de investigação, natureza jurídica divergente de outro tribunal.

**III. DO CABIMENTO DO RECURSO:**

Estão presentes os requisitos de admissibilidade recursal.

**3.1 – Tempestividade:**

O recorrente foi cientificado do v. acórdão em 01/02/19, sendo inequívoca, portanto, a tempestividade da presente irresignação, eis que dentro do prazo de 30 dias úteis, a teor dos artigos 1.003, § 5º c/c 180, 183 e 219, do Código de Processo Civil, bem como, do art. 5º, § 3º da Lei nº 11.419/2006.

**3.2– Inaplicabilidade da Súmula 7 do STJ:**

O presente recurso especial não trata de matéria de fato. Ao contrário, a discussão é estritamente de direito, e versa sobre a correta interpretação legal e alcance das normas previstas no § 4º do art. 1º da Lei Complementar n.º 105/01, arts. 1º e segs. da Lei n.º 7347/85 e art. 25, IV, “b”, da Lei n.º 8.625/93.

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS

---

Busca-se definir, à luz do que dispõe a Legislação pertinente, que a quebra de sigilo bancário e fiscal de investigado em inquérito civil, nos moldes requeridos, não possui a natureza jurídica de medida cautelar, constituindo-se em mera diligência investigativa submetida ao controle judicial, sendo incabível a aplicação das regras processuais reservadas às cautelares.

A questão é, portanto, eminentemente de direito, entendendo o *Parquet* que o posicionamento da decisão recorrida não se coaduna com a exata interpretação da legislação infraconstitucional sobre o tema, como também se apresenta divergente daquela conferida por acórdão paradigma do Tribunal de Justiça do Paraná.

### 3.3 – Legitimidade e interesse:

A legitimidade do MINISTÉRIO PÚBLICO para recorrer, nos feitos em que atue como parte ou *custos legis*, emana do art. 499, § 2º, do Código de Processo Civil.

O interesse na reforma do julgado é igualmente indiscutível posto que a manutenção da participação do recorrido no feito poderá postergar seu andamento, em prejuízo da investigação ainda em curso. Além disso, prevalecendo o entendimento de que a quebra determinada possui natureza jurídica de medida cautelar, aplicável ao presente caso concreto seriam as regras processuais próprias das cautelares - o que inclui o prazo estabelecido pelo art.

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS

308 do CPC, para ajuizamento da ação principal - de forma que seria estabelecido limite temporal indevido para o término do inquérito civil, cerceando-se, por consequência, a atividade administrativa investigativa dos atos ímprobos.

### 3.4– Do prequestionamento:

A questão de direito objeto do presente recurso especial foi expressamente tratada no bojo do acórdão recorrido que considerou o requerimento de quebra do sigilo bancário e fiscal postulado com fulcro no § 4º do art. 1º da Lei Complementar n.º 105/01, arts. 1º e segs. da Lei n.º 7347/85 e art. 25, IV, “b”, da Lei n.º 8.625/93 como sendo medida cautelar e, conseqüentemente, que a citação do investigado era devida nos termos do art. 306 do CPC, como pode-se constatar através da sua parcial transcrição:

*“Inicialmente, quanto à alegação do Ministério Público no sentido de que não é cabível a citação da parte contrária, registre-se que o pedido judicial de quebra de sigilo telefônico, fiscal e bancário para a instrução de inquérito civil público tem natureza de medida cautelar preparatória, conforme entendimento contido nos seguintes precedentes do STJ. ... Note-se, ainda, que em seu parecer a Procuradoria de Justiça reconheceu que o processo principal de n.º 0212672-24.2018.8.19.0001 é uma medida cautelar. Confira-se (indexador 24)... Importante mencionar que a medida requerida pelo Parquet, consubstanciada na quebra do sigilo fiscal e bancário do agravado, tem como objetivo assegurar o resultado útil de futura ação de improbidade administrativa.*

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS

Portanto, tratando-se de tutela cautelar requerida em caráter antecedente, é cabível a citação do réu, nos termos do art. 306 do CPC.” (fls. 149/162, grifos nossos)

Veja-se, assim, que a questão de direito ventilada foi debatida e expressamente tratada nas instâncias ordinárias, ainda que incluindo, *data venia*, equivocadamente, a quebra de sigilo telefônico, que não foi pleiteada nestes autos pelo Ministério Público, de maneira que estão perfeitamente atendidos os requisitos das súmulas 282 e 356, do Supremo Tribunal Federal.

Desta forma, resulta a inexistência de qualquer óbice à admissão do presente recurso e ao seu conhecimento pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça.

## IV. DAS RAZÕES PARA PROVIMENTO DO RECURSO PELA ALÍNEA “A”, DO ARTIGO 105, III, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA:

A Lei Federal n ° 7.347/85 conferiu característica não jurisdicional ao inquérito civil público, ao realçar a privatividade do Ministério Público nas deliberações tomadas em seu curso, seja conferindo-lhe a presidência do procedimento, como também prevendo a revisão dos atos pelo próprio *Parquet*, através do Conselho Superior do Ministério Público:

“Art. 8º ...

§ 1º O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS

---

*particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.*

*Art. 9º Se o órgão do Ministério Público, esgotadas todas as diligências, se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da ação civil, promoverá o arquivamento dos autos do inquérito civil ou das peças informativas, fazendo-o fundamentadamente.*

...

*§ 3º A promoção de arquivamento será submetida a exame e deliberação do Conselho Superior do Ministério Público, conforme dispuser o seu Regimento.*

*§ 4º Deixando o Conselho Superior de homologar a promoção de arquivamento, designará, desde logo, outro órgão do Ministério Público para o ajuizamento da ação.”*

Em consonância com tal tratamento, também o que dispôs a Lei Federal n.º 8.625/93:

*“Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:*

*IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei:*

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

---

*b) para a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem;*

Diante de tal tratamento infraconstitucional, o inquérito civil público apresenta-se nitidamente como procedimento administrativo que tramita no âmbito do Ministério Público e sob sua presidência e que possui por finalidade colher elementos de informação que possam subsidiar a formalização de compromisso de ajustamento de conduta ou propositura de ação civil pública, através da prática em seu andamento, deste modo, de atos administrativos investigatórios.

Ao seu final, a critério do Ministério Público, esgotadas todas diligências e não havendo fundamentos para a propositura da ação ou formalização de compromisso de ajustamento de conduta, será arquivado, consoante dispõe a legislação federal.

Ora, o membro do Ministério Público é a única autoridade encarregada de conduzir o inquérito civil, circunstância que traz também, como consectário lógico, a responsabilidade por conhecer e deliberar sobre as providências necessárias ao esclarecimento dos fatos, de modo que a fase de apuração tem característica administrativa e, portanto, não jurisdicional.

Acerca da natureza jurídica do inquérito civil, vale trazer à colação a lição de Hugo Nigro Mazzilli:

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS

---

*“O inquérito civil é investigação administrativa prévia, instaurada e presidida pelo Ministério Público, destinada a colher elementos de convicção para identificar se ocorre circunstância que enseja eventual propositura de ação civil pública, a tomada de compromissos de ajustamento, a realização de audiências públicas e emissão de recomendações pelo Ministério Público ou outra atuação a seu cargo. Em suma, é um procedimento administrativo investigatório a cargo do Ministério Público” (MAZZILLI, Hugo Nigro. O inquérito civil. 4ª edição, Editora Saraiva, p.45).*

Dentro desta sistemática, conclui-se que os atos praticados para a instrução do inquérito civil público são providências meramente administrativas que não necessariamente servirão para embasar ação judicial, em função da possibilidade lógica e legalmente prevista de que, ao final do procedimento, não existam elementos para tanto. Ainda dentro do mesmo raciocínio, percebe-se que exigir-se a propositura de ação judicial como condição à efetivação de atos de investigação é em si uma incoerência, posto que, na verdade, o ato administrativo de investigação é pressuposto da ação judicial e não ao contrário. Assim, demandar existência de elementos para a propositura de ação judicial, principal ou cautelar, como condição para o ato de investigação implica em distorção de todo o sistema, cerceando ou até mesmo impossibilitando a atividade investigativa.

Nesta toada, o § 4º do art. 1º da Lei Complementar n.º 105/01 prevê a quebra de sigilo para apuração de ato ilícito tanto em sede de investigação

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS

---

como de ação judicial, reforçando que a obtenção de dados sigilosos possa se dar no curso de investigação e independentemente de ato judicial. Portanto, perfeitamente cabível é que tal quebra ocorra no âmbito de inquérito civil, sem que seja necessário que o Ministério Público proponha ação cautelar para tanto:

*§ 4º A quebra de sigilo poderá ser decretada, quando necessária para apuração de ocorrência de qualquer ilícito, em qualquer fase do inquérito ou do processo judicial, ... (grifos nossos).*

Conclui-se que, assim sendo, para a prática do ato de investigação não é necessária a existência prévia dos elementos indispensáveis para a propositura de ação cível, razão pela qual não se pode atribuir-se a característica de ação civil à quebra de sigilo bancário e fiscal, ainda que judicialmente postulada.

E mais: do tratamento de ação cautelar dispensado ao requerimento do Ministério Público, na forma que constou no acórdão recorrido, surge manifesto contrassenso na exigência de propositura de ação cautelar ou principal, sem que existam, obviamente, informações para tanto, posto que os fatos estão ainda sob investigação.

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS

---

Outrossim, não desvirtua a natureza jurídica da quebra de sigilo bancário, entendida como ato de investigação de índole administrativa, caso o Ministério Público, diante da recusa da autoridade detentora dos dados, postule determinação judicial de fornecimento de informações, sem conferir contornos de ação cautelar ao seu pedido, como ocorreu no caso dos autos.

Com efeito, mesmo na hipótese em que a colheita da prova se realize no âmbito do Poder Judiciário, não se estará, por este motivo, obrigatoriamente dirimindo conflitos ou no exercício de jurisdição contenciosa, de forma a exigir-se a citação da parte contrária.

Nessa seara insere-se o pedido de quebra formulado pelo Ministério Público em face do recorrido, posto que não havia lide a ser dirimida pelo Poder Judiciário e os elementos imprescindíveis ainda estavam sendo colhidos no bojo do inquérito civil, tratando-se, assim, de diligência investigativa que, mesmo submetida ao controle do Poder Judiciário, não teve desvirtuada sua essência.

Esclarecem os doutrinadores Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves:

*"Vimos também, não obstante, que a jurisprudência dominante veda ao Parquet o acesso direto ao sigilo bancário, apontando a imprescindibilidade da via jurisdicional, surgindo daí uma indagação: o requerimento de quebra de sigilo tem natureza cautelar? Há contraditório neste momento? [...]. Cautelaridade não haverá em razão da inexistência de qualquer risco de perecimento de tais*

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS

*elementos, não visando a quebra, propriamente, a assegurar a prova, dada a facilidade de sua produção durante o próprio processo principal. Noutro giro: não se busca, aqui, garantir o resultado útil, a eficácia da prática da prestação jurisdicional principal, que, a depender do resultado da quebra e das demais diligências do inquérito civil, sequer existirá. Em verdade, ao buscar o conhecimento de dados sigilosos, está o Ministério Público procurando definir, antes, a própria viabilidade do direito de ação, seu interesse de agir, evitando lançar-se, assim, à deflagração de uma lide temerária, o que, de resto, sempre se busca evitar através da instauração do inquérito civil. Da adoção da tese resultam consequências práticas da maior relevância, a saber: ... d) não há que se exigir, para a decretação da quebra, a demonstração de fumus boni iuris, bastando ao Parquet a demonstração sumária da necessidade investigatória da medida,... ; e) não há que se falar em contraditório*.<sup>i</sup>

Andréa Chiaratti do Nascimento Rodrigues Pinto reforça:

*“Todavia, na quebra de sigilo, não há lide a ser composta pela função jurisdicional, mas mera diligência investigativa, de modo que adotando-se a forma de mero controle estatal, o que alguns citam tratar-se de processo judicialiforme, o pedido então deduzido pelo Ministério Público não gozará da segurança mencionada no artigo já citado. ...*

*No pedido de quebra, todavia, essa relação não está presente, há mero escopo investigativo na medida, pois não se pretende litigar*

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS

*contra o Banco Central ou contra a Receita Federal, órgãos da administração central da União, ou outros que detenham dados sigilosos, que apenas arquivam e contabilizam as informações dos contribuintes brasileiros, garantindo a lisura das operações.*

*Destarte, não é o investigado no inquérito civil quem detêm o material que o Ministério Público pretende acesso, mas somente o Banco Central, a Receita Federal e outros especificamente nominados e vinculados ao pedido, ficando o objeto da questão restrito à esfera administrativa para que o Poder Público forneça, mediante autorização judicial, a outro órgão público, este último incumbido de investigar eventual prática de ato ímprobo, elementos de variação patrimonial descompassados com as fontes de renda do representado.*

*Sob outro aspecto, a medida de quebra de sigilo tem natureza inquisitiva, ou seja, trata-se de uma autorização judicial para complementação de prova produzida em processo-crime ou inquérito civil. ...*

*Finalmente, não se pode perder de vista que nem sempre os requisitos da ação cautelar se encontram presentes no pedido de quebra; a saber: *fumus boni iuri e periculum in mora*".<sup>ii</sup>*

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de reconhecer a natureza jurídica administrativa do inquérito civil, com caráter pré-processual, não se cogitando de instauração de contraditório para tanto:

**“AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL**

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS

*PÚBLICA. DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DESNECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA, NO INQUÉRITO CIVIL, DOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. ... 7. Ademais, este Supremo Tribunal Federal assentou que as garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório não são aplicáveis na fase do inquérito civil, de natureza administrativa, caráter pré-processual e que somente se destina à colheita de informações para propositura da ação civil pública. Nesse sentido: “EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. ADMINISTRATIVO. DESNECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA NO INQUÉRITO CIVIL DOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO ” (RE 481.955-ED, de minha relatoria, Primeira Turma, julgado em 10.5.2011).“INQUÉRITO. AGRAVO REGIMENTAL. SIGILO BANCÁRIO. QUEBRA. AFRONTA AO ARTIGO 5º, X E XII, DA CF: INEXISTÊNCIA. INVESTIGAÇÃO CRIMINAL. CONTRADITÓRIO. NÃO PREVALECE. I A quebra do sigilo bancário não afronta o artigo 5º, X e XII, da Constituição Federal (Precedente: PET. 577). II - O princípio do contraditório não prevalece na fase inquisitória (HHCC 55.447 e 69.372; RE 136.239, *inter alia* ). Agravo regimental não provido” (Inq 897-AgR, Rel. Min. Francisco Rezek, Plenário, DJ 24.3.1995, grifos nossos). ...” (STF, Decisão proferida em 14/06/11, Agravo de Instrumento, AI n. 790829, Agravante: ADAIR JOSÉ TROTT e Agravado MINISTÉRIO PÚBLICO*

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS

DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, Relatora Ministra Carmem Lúcia).

Também a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça admite a quebra de sigilo bancário para a instrução de inquérito civil, ainda em procedimento administrativo e independentemente, portanto, de ação proposta:

*“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ILEGALIDADE NÃO CONFIGURADA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO DEMONSTRADO. ... No presente caso, a quebra de sigilo foi requerida em razão da apuração, em inquérito civil, de fortes indícios de ato de improbidade consubstanciados no desvio de verbas públicas decorrente do superfaturamento de ... No presente caso a medida, de quebra de sigilo se mostra legítima e necessária. (...) Portanto, tendo em vista o relevante interesse público na apuração de indícios de condutas que configuram, em tese atos de, improbidade, a natureza dos atos investigados, e, portanto; a impossibilidade da comprovação destes por outros meios de prova, faz-se mister a quebra de sigilo no presente caso ... 3. **O Ministério Público, no exercício de suas funções, tem a prerrogativa de requerer ao Poder Judiciário a quebra de sigilo bancário, porquanto a ordem jurídica confere-lhe, explicitamente, poderes amplos de investigação, além de legitimidade para requisitar diligências, informações e documentos para instruir seus***

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS

---

procedimentos administrativos, visando ao oferecimento da inicial acusatória.” (AgRg no RMS 39.334/GO, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/11/2015, DJe 03/02/2016, grifos nossos).

O Superior Tribunal de Justiça reconhece a natureza jurídica do inquérito civil público como procedimento administrativo:

“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. INQUÉRITO CIVIL. DECRETAÇÃO DE SIGILO DAS INFORMAÇÕES. ... AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO DE ACESSO AO INQUÉRITO CIVIL. ..2. O inquérito civil, procedimento administrativo, de natureza inquisitiva e informativa, destinado à formação da convicção do Ministério Público a respeito de fatos determinados, deve obediência ao princípio constitucional da publicidade.” (RMS 28.989/RS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/03/2010, DJe 26/08/2010, grifos nossos).

Entendimento similar no Tribunal Regional Federal da 5ª Região:

‘PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CAUTELAR. QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO. AÇÃO APENAS FORMALMENTE CAUTELAR. SATISFATIVIDADE E AUTONOMIA. PREVENÇÃO. INOCORRÊNCIA. CONHECIMENTO DO CONFLITO.

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS

RECONHECIMENTO DA COMPETÊNCIA DO JUÍZO SUSCITANTE.... 2. **O pedido de quebra de sigilo bancário em caráter antecipatório não tem natureza cautelar material, pois tem por finalidade apenas à obtenção de elementos que podem, ou não, implicar na propositura de uma ação principal ...** 3. Na quebra de sigilo bancário a tutela jurisdicional alcançada tem natureza satisfativa, com a concessão da quebra, e autônoma, já que **não há, necessariamente, a necessidade de ajuizamento da ação principal. Não há na quebra o caráter de instrumentalidade, acessoriedade ou interdependência da cautelar com uma possível ação principal.**4. No caso presente, a quebra tinha a finalidade de instruir investigação em inquérito civil perante o Ministério Público, que poderia, ao final da apuração investigativa, ajuizar demanda judicial ou simplesmente arquivar o inquérito, sem que tivesse, neste último caso, qualquer ação judicial em consequência da cautelar de quebra de sigilo bancário. (PROCESSO: 00421818320134050000, DESEMBARGADOR FEDERAL FRANCISCO BARROS DIAS, Pleno, JULGAMENTO: 04/12/2013, PUBLICAÇÃO: DJE - Data::11/12/2013 - Página::71, grifos nossos)

Reconhecendo a natureza jurídica de ato administrativo, ainda que judicialmente postulado, também os seguintes acórdãos do Tribunal de Justiça do Paraná:

“APELAÇÃO CÍVEL. MEDIDA DE QUEBRA DE SIGILO DE DADOS TELEFÔNICOS E BANCÁRIOS PARA FINS DE INSTRUIR

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS

INQUÉRITO CIVIL E EVENTUAL AJUIZAMENTO DE AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MEDIDA DE NATUREZA ADMINISTRATIVA. RESERVA DE JURISDIÇÃO. DESNECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DE FORMALIDADES DO PROCESSO JUDICIAL E, EM ESPECIAL, DO PROCESSO CAUTELAR. DEMONSTRAÇÃO DA NECESSIDADE E DA PERTINÊNCIA DA MEDIDA. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA MANTIDA. RECURSOS DE APELAÇÃO NÃO PROVIDOS. ... . Isso porque a natureza jurídica do pedido de quebra de sigilo de dados bancários e telefônicos não é de processo judicial, mas sim de mero procedimento administrativo investigatório, em que sequer é necessária a observância do contraditório e da ampla defesa. Trata-se de via para se colher elementos informativos - e não provas, pois estas dependem do contraditório -, a fim de instruir inquérito policial ou civil, que é o caso dos autos. Nessa mesma linha intelectual, a análise do pedido de quebra de sigilo de dados não deve se resumir à apreciação dos requisitos da medida cautelar regulada pelo CPC de 1973 (fumus boni iuris e periculum in mora), haja vista que aquele não se confunde com esse instrumento processual. Nos precedentes deste e. TJPR encontra-se o seguinte julgado pertinente ao caso em exame: APELAÇÃO CÍVEL. PEDIDO DE QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO. INDEFERIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL.OBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS DA AÇÃO CAUTELAR.DESNECESSIDADE. MEDIDA ADMINISTRATIVA.RESERVA DE JURISDIÇÃO.OBTENÇÃO DE ELEMENTOS PARA EVENTUAL PROPOSITURA DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS

ADMINISTRATIVA.RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL.POSSIBILIDADE.1. *Por inserir-se na esfera de privacidade do indivíduo, a quebra do sigilo bancário configura restrição à liberdade e, por este motivo, exige-se a intervenção do Poder Judiciário.*2. *O pedido formulado pelo Ministério Público tem caráter meramente administrativo e, resguardada a necessária intervenção judicial, não exige as formalidades processuais exigidas para a ação cautelar. RECURSO PROVIDO.*(TJPR - 5ª C.Cível - AC - 1327389-7 - Foz do Iguaçu - Rel.: Nilson Mizuta - Unânime - - J.25.08.2015) ... *Assim, as formalidades do processo judicial não precisam ser perquiridas, bastando apenas que o autor do pedido demonstre a pertinência e a necessidade da quebra do sigilo pretendida, o que foi cumprido pelo Parquet. (...)* (TJPR - 5ª C.Cível - AC - 1480106-0 - Cantagalo - Rel.: Carlos Mansur Arida - Unânime - J. 06.09.2016, grifos nossos)

Vastíssima, portanto, é a doutrina e a jurisprudência no sentido de que a quebra do sigilo, no curso de inquérito civil, ainda que judicialmente requerida, constitui mero ato administrativo submetido à controle judicial e sem natureza jurídica de ação cautelar, não atraindo a aplicação das normas processuais próprias das cautelares, sendo incabível, nesta sistemática, a citação do investigado.

Por outro lado, não se pode deixar de registrar, respeitosamente, que os precedentes do Superior Tribunal de Justiça que embasaram o acórdão recorrido foram exarados em casos concretos diversos, sendo certo que o primeiro

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

---

refere-se à quebra de sigilo em ação penal (HABEAS CORPUS Nº 229.358 – PR, 2011/0310080-9) e no segundo (RECURSO ESPECIAL n. 757.194) optou o Ministério Público por ajuizar ação cautelar preparatória, presumindo-se que já existissem naquele caso concreto os elementos necessários, o que não induz à conclusão de considerar-se o requerimento de quebra no curso de inquérito civil necessariamente com natureza jurídica de ação cautelar. Além disso, mesmo que fossem aplicáveis ao caso concreto, o que se admite apenas a título de argumentação, tais arestos seriam minoritários no contexto jurisprudencial.

Além disso, lembra-se que, *in casu*, prevalecendo o disposto no v. acórdão, que conferiu natureza jurídica de ação cautelar ao requerimento de quebra, incidiria o disposto no art. 308 do CPC e, nesse passo, em obrigatoriedade de ajuizamento da ação principal em 30 (trinta) dias, subvertendo-se, conseqüentemente, a sistemática estabelecida pela legislação infraconstitucional, que conferiu ao Ministério Público, como já vimos, a presidência do inquérito civil e o juízo acerca de sua conclusão. Estaria, por conseqüência, o inquérito civil sujeito a limite temporal, cerceando-se a atividade administrativa investigativa dos atos ímprobos, em imediato prejuízo ao interesse público envolvido.

Por tais fundamentos, a reforma do acórdão recorrido é de rigor, reconhecendo-se que, no caso em tela, o Ministério Público não ajuizou ação cautelar em face do recorrido, mas sim pretendeu levar ao controle do Poder Judiciário mero ato de investigação, nos exatos termos do requerimento apresentado pela Promotoria de Justiça oficiante no juízo de piso.

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

---

V. DAS RAZÕES PARA PROVIMENTO DO RECURSO PELA ALÍNEA “C”, DO ARTIGO 105, III, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL QUANTO A NATUREZA JURÍDICA DA QUEBRA DE SIGILO:

Na hipótese vertente, o Tribunal de origem negou provimento ao recurso ministerial, baseado no entendimento de que a quebra de sigilo bancário e fiscal postulada pelo Ministério Público possui obrigatoriamente “natureza jurídica de medida cautelar preparatória” e que, “portanto, tratando-se de tutela cautelar antecedente, é cabível a citação do réu, nos termos do art. 306 do CPC”, dissentindo da jurisprudência.

Ainda que o v. acórdão recorrido também seja divergente da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça e Tribunal Regional Federal, como vimos no item anterior, aponta o Ministério Público como decisão paradigma o acórdão do Tribunal de Justiça do Paraná, proferido na Apelação Cível n. 1.480.106-0 (TJPR - 5ª C.Cível - AC - 1480106-0 - Cantagalo - Rel.: Carlos Mansur Arida - J. 06.09.2016, Origem: JUÍZO ÚNICO DA COMARCA DE CANTAGALO. Apelante 1: ESTEVAM DAMIANI JUNIOR E OUTRO. Apelante 2: RUDIMAR VAGLIATI. Apelado: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, RELATOR: DES. CARLOS MANSUR ARIDA), cuja cópia segue em anexo, em cumprimento ao disposto no § 1º do art. 1029 do CPC.

O acórdão paradigma, por unanimidade, aplicou corretamente o texto legal e reconheceu a verdadeira natureza jurídica da quebra de sigilo requerida pelo Ministério Público e, portanto, deve prevalecer sobre o v. acórdão recorrido.

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS

---

5.1 – Confronto analítico entre o acórdão guerreado e o acórdão paradigma. Identidade de situação fático-jurídica. Comprovação do dissídio jurisprudencial:

A decisão paradigma considerou a mesma situação fático-jurídica do presente caso concreto, pois analisou recurso interposto em pedido do Ministério Público de quebra de sigilo bancário, para instrução de inquérito civil, com o objetivo de apurar a existência de elementos para o ajuizamento de ação de improbidade administrativa.

Na hipótese dos autos, como no caso paradigma, no curso de investigação civil de atos ímprobos, o Ministério Público efetuou pedido judicial de quebra, sem conferir contornos de ação cautelar.

Acertadamente, o acórdão paradigma não concedeu ao pedido de quebra do Ministério Público natureza jurídica de ação cautelar ou processo judicial, mas sim entendeu que tratava-se de procedimento administrativo investigatório, rechaçando a observância do contraditório e da ampla defesa. Confira-se da transcrição de sua ementa e das partes pertinentes do seu inteiro teor que se segue:

*“EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. MEDIDA DE QUEBRA DE SIGILO DE DADOS TELEFÔNICOS E BANCÁRIOS PARA FINS DE INSTRUIR INQUÉRITO CIVIL E EVENTUAL AJUIZAMENTO DE AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MEDIDA DE*

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS

NATUREZA ADMINISTRATIVA. RESERVA DE JURISDIÇÃO. DESNECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DE FORMALIDADES DO PROCESSO JUDICIAL E, EM ESPECIAL, DO PROCESSO CAUTELAR. DEMONSTRAÇÃO DA NECESSIDADE E DA PERTINÊNCIA DA MEDIDA. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA MANTIDA. RECURSOS DE APELAÇÃO NÃO PROVIDOS. .. Isso porque a natureza jurídica do pedido de quebra de sigilo de dados bancários e telefônicos não é de processo judicial, mas sim de mero procedimento administrativo investigatório, em que sequer é necessária a observância do contraditório e da ampla defesa. Trata-se de via para se colher elementos informativos – e não provas, pois estas dependem do contraditório –, a fim de instruir inquérito policial ou civil, que é o caso dos autos. Nessa mesma linha intelectual, a análise do pedido de quebra de sigilo de dados não deve se resumir à apreciação dos requisitos da medida cautelar regulada pelo CPC de 1973 (*fumus boni iuris* e *periculum in mora*, haja vista que aquele não se confunde com esse instrumento processual. ... Assim, as formalidades do processo judicial não precisam ser perquiridas, bastando apenas que o autor do pedido demonstre a pertinência e a necessidade da quebra do sigilo pretendida, o que foi cumprido pelo Parquet.”

Ao revés, o acórdão recorrido, proferido pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, consoante já registrado, analisando igualmente pedido de quebra de sigilo bancário também para a instrução de inquérito civil em andamento, conferiu ao pleito natureza jurídica de ação cautelar, atraindo a aplicação dos

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS

dispositivos reservados às cautelares, inclusive citação do investigado, iniciando-se, *data venia*, errôneo contraditório, consoante as seguintes passagens:

*“Inicialmente, quanto à alegação do Ministério Público no sentido de que não é cabível a citação da parte contrária, registre-se que o pedido judicial de quebra de sigilo telefônico, fiscal e bancário para a instrução de inquérito civil público tem natureza de medida cautelar preparatória, ... . Portanto, tratando-se de tutela cautelar requerida em caráter antecedente, é cabível a citação do réu, nos termos do art. 306 do CPC.” (fls. 149/162, grifos nossos)*

Excluindo-se a questão da quebra do sigilo telefônico, que não constituiu o objeto do requerimento inicial, há evidente paralelismo entre o caso tratado no julgado trazido à colação e a hipótese decidida nos autos.

Nítida, pois, a semelhança das situações cotejadas e manifesta a divergência de soluções, ensejando necessária uniformização, revelando-se mais correta, a nosso ver, o tratamento conferido pelo acórdão paradigma do Tribunal de Justiça do Paraná.

## VI. CONCLUSÃO:

Pelas razões expostas, demonstrada a contrariedade à lei federal como também o dissídio jurisprudencial, espera o Recorrente seja admitido o presente Recurso Especial, para que o mesmo seja conhecido e provido pelo Egrégio Superior Tribunal de Justiça, para parcial reforma do v. acórdão, unicamente para reconhecer a natureza jurídica da quebra de sigilo bancário e

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

---

fiscal como sendo ato de investigação submetido a controle judicial, sem natureza jurídica de ação cautelar, no qual a citação do investigado e sua consequente participação em relação processual é incabível.

Rio de Janeiro, 13 de fevereiro de 2019.

**DANIELA ABRITTA C. R. DE FREITAS**

**Promotora de Justiça**

**Assistente da Assessoria de Recursos Constitucionais**

**INÊS DA MATTA ANDREIUOLO**

**Procuradora de Justiça**

**Assessora-Chefe da Assessoria de Recursos Constitucionais Cíveis**

**FERNANDA MOREIRA JORGENSEN**

**Subprocuradora-Geral de Justiça de Assuntos Cíveis e Institucionais**

---

<sup>i</sup> “Improbidade Administrativa”, 7ª ed. rev., ampl. e atual., São Paulo: Ed. Saraiva, 2013, p. 801-803.

<sup>ii</sup> “A medida judicial da quebra de sigilo sem a natureza de ação cautelar”, Conselho Nacional do Ministério Público, [www.mpsp.mp.br](http://www.mpsp.mp.br).